

0421-2015/CEB-INDECOPI

2 de octubre de 2015

**EXPEDIENTE N° 000127-2015/CEB**

**DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

**DENUNCIANTES : TURISMO MURGA SERRANO E.I.R.L. Y OTRAS**

**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias establecidas en el numeral 7) del artículo 37° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC:***

- (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue cancelado.***
- (ii) Que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, la cual alcanza a los socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue inhabilitado.***

***Las mencionadas exigencias resultan ser ilegales en la medida que el cambio normativo realizado por el Ministerio se ha efectuado contraviniendo lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181 debido a que el Ministerio no ha cumplido con justificar la modificación normativa efectuada en el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.***

***Asimismo, se declara que no constituye barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, en tanto es de aplicación al transportista, dispuesta en el numeral 7) del artículo 37° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, en tanto la denunciante no ha presentado indicios de carencia de razonabilidad de la exigencia cuestionada conforme al precedente de observancia obligatoria aprobado por Resolución N° 182-97-TDC.***

***Se dispone que no se aplique a Turismo Murga Serrano E.I.R.L. y otras la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.***

***El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escritos del 22 de abril y 17 de junio de 2015, Turismo Murga Serrano E.I.R.L. y otras<sup>1</sup> (en adelante, las denunciantes) interpusieron denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en las siguientes medidas, establecidas en el numeral 7) del artículo 37° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (en adelante, RNAT), aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC:

(i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue cancelado.

(ii) Que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue inhabilitado.

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

---

<sup>1</sup> El listado completo de denunciantes se encuentra en el anexo de la presente resolución.

- (i) El Ministerio es la entidad que cuenta con las competencias para otorgar autorizaciones para prestar el servicio de transporte.
- (ii) El artículo 63° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, prohíbe que las entidades administrativas puedan renunciar o se abstengan de ejercer algunas de las atribuciones legales que se les ha encomendado tutelar en materia de procedimientos administrativos, salvo que exista una ley o mandato judicial expreso que lo establezca de dicho modo.
- (iii) El Ministerio no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que le permita abstenerse o renunciar a su función de otorgamiento de autorizaciones, siendo que dicha restricción ha sido impuesta mediante una norma reglamentaria.
- (iv) El artículo 106° de la Ley N° 27444 reconoce el derecho de petición de los administrados que consiste en la facultad que tiene toda persona para promover mediante escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades de la administración pública.
- (v) Con la disposición del Ministerio se desconoce directamente el derecho de petición pues impediría que los administrados accedan a obtener una autorización para brindar el servicio de transporte.
- (vi) El Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, que aprobó el anterior RNAT, no establecía esta relación de requisitos, por lo que el Ministerio estaría vulnerando el artículo 5° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, Ley 27181, que garantiza la estabilidad y seguridad jurídica de las inversiones de los administrados, en tanto se encontraría modificando las normas sobre las cuales decidió realizar su inversión.
- (vii) El Ministerio no ha cumplido con justificar la aplicación de dicho requisito por lo que se estaría vulnerando el artículo 39° de la Ley N° 27444, que establece la necesidad de justificar la aplicación de requisitos en los procedimientos administrativos.
- (viii) El Ministerio no ha explicado la relación que existe entre el hecho que el transportista o el que haya ejercido un cargo o titular de un transportista que

haya sido merecedor de una sanción no pueda obtener una nueva autorización de ruta.

(ix) Esta sanción perseguiría al transportista o a quien haya ejercido un cargo o titular de un transportista sancionado como un estigma a lo largo de su vida.

#### **B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0414-2015/STCEB-INDECOPI del 2 de julio de 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 7 de julio de 2015, y a la denunciante el 8 de julio del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>2</sup>.

#### **C. Declaración de rebeldía:**

4. Pese a estar debidamente notificado, el Ministerio no presentó sus descargos en el plazo otorgado, por lo tanto, se configura la situación jurídica de rebeldía.

5. El artículo 461° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo<sup>3</sup>, señala que la declaración de rebeldía causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos.

6. Asimismo, el artículo 223° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que por medio de la contestación se deben absolver todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho, siendo que se

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 1856-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 1857-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio) y N° 1855-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

<sup>3</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Título Preliminar

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

tendrán merituadas como ciertas las alegaciones y hechos relevantes de la denuncia salvo que estos hayan sido negados de forma expresa<sup>4</sup>.

7. Teniendo en consideración los principios de verdad material e impulso de oficio, establecidos en el artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en virtud de los cuales la autoridad administrativa deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley (incluyendo la realización o práctica de actos que resulten convenientes), aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados<sup>5</sup>, se tendrá en consideración toda la documentación que obra en el presente procedimiento para el análisis y resolución del presente caso.

## II. ANÁLISIS:

### A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

8. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868<sup>6</sup> la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u

---

<sup>4</sup> **Ley N° 27444**

Artículo 223°.- Contestación de la reclamación

223.1 (...) La contestación deberá contener los requisitos de los escritos previstos en el Artículo 113° de la presente Ley, así como la absolución de todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho, Las alegaciones y los hechos relevantes de la reclamación, salvo que hayan sido específicamente negadas en la contestación, se tendrán por aceptadas o merituadas como ciertas. (Énfasis añadido)

<sup>5</sup> **Ley N° 27444**

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos bilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

(...)

<sup>6</sup> Artículo vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:

**Disposiciones Finales**

**Primera.-**

**Vigencia de los Artículos 26° y 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.-**

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26° y 26°BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>7</sup>.

9. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte; el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>8</sup>.
10. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o carentes de razonabilidad<sup>9</sup>.

## **B. Cuestión controvertida:**

11. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:
  - (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue cancelado.
  - (ii) Que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue inhabilitado.

---

<sup>7</sup> **Decreto Ley N° 25868**  
**Artículo 26°BIS.**- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades.(...).

<sup>8</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**  
**Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPÍ**  
(...)

20.2. Asimismo el INDECOPÍ está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

<sup>9</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de razonabilidad.

## D. Evaluación de legalidad:

### D.1. Cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre:

12. De conformidad con lo señalado en el artículo 16° de la Ley N° 27181, el Ministerio, como ente rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, es competente para dictar los reglamentos nacionales establecidos en la referida ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito, conforme lo dispuesto en el artículo 16° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, tal como se desarrolla a continuación:

**«Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**

*El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias:*

*Competencias normativas:*

*a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.(...)*»

13. Dicha competencia es ejercida por el Ministerio en cumplimiento del objetivo de la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre, el cual se encuentra orientado a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.
14. Asimismo, el artículo 23° de la Ley N° 27181, establece que el Ministerio se encuentra facultado a establecer, a través del RNAT, los requisitos técnicos de idoneidad para la prestación del servicio de transporte en sus diferentes modalidades, entre los cuales se encuentran las condiciones de la flota, es decir una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre, y estableciendo específicamente la posibilidad de establecer los requisitos de organización que deben observar las empresas que brindan servicios en el rubro<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Ley N° 27181, Ley General de Transportes y Tránsito Terrestre  
Artículo 23°.- Del contenido de los reglamentos

15. De acuerdo a ello, se entiende que las medidas cuestionadas constituyen una manifestación de las competencias normativas del mencionado Ministerio<sup>11</sup>.
16. Si bien el Ministerio cuenta con competencias para emitir este tipo de regulaciones, corresponde evaluar si la misma no vulnera alguna disposición del marco legal vigente referido al subsector de transportes.
17. Sobre el particular, la Ley N° 27181 establece lo siguiente:

**«Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 5°.- De la promoción de la inversión privada**

(...)

*5.2. El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte.*

(...))»

(Énfasis añadido)

18. Conforme al precitado artículo, toda medida que implique un cambio en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte requiere de una justificación, en resguardo de la estabilidad de las reglas que sustentan dichas condiciones de mercado y que son la base sobre la cual los agentes toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte.
19. Como se aprecia, la referida norma favorece a los agentes económicos para que las reglas que regulan el servicio de transporte terrestre se mantengan estables en el tiempo, ello a fin de no modificar las condiciones sobre las cuales se realizan las decisiones de inversión y operación. No obstante, la propia norma contempla la posibilidad de alterar dichas condiciones, siempre que tengan un sustento que las respalde, de no ser así, tal variación sería contraria a la Ley N° 27181.

---

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el territorio nacional de la República. En particular, deberá dictar los siguientes reglamentos, cuya materia de regulación podrá, de ser necesario, ser desagregada: (...)

d) Reglamento Nacional de Administración de Transporte (...)

Contiene también las disposiciones generales que clasifican las distintas modalidades del servicio de transporte de personas y mercancías, así como los requisitos técnicos de idoneidad: características de la flota, infraestructura de la empresa y su organización; así como las condiciones de calidad y seguridad de cada una de ellas. Establece las infracciones y sanciones en la prestación del servicio de transporte. (...)

<sup>11</sup> Resolución N° 0220-2012/CEB-INDECOPI del 23 de agosto del 2012 y Resolución N° 0411-2014/SDC-INDECOPI del 18 de marzo del 2014.



20. De acuerdo al criterio establecido por la Sala en reiterados pronunciamientos, como por ejemplo, la Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI<sup>12</sup>, para determinar si un cambio normativo, en materia de transporte, vulnera el artículo 5° de la Ley N° 27181 se debe evaluar (i) si la modificación surgió como consecuencia de un cambio normativo ocurrido con posterioridad a la entrada en vigencia de dicho artículo<sup>13</sup>, y (ii) si dicho cambio se encuentra justificado, *independientemente de los efectos que este haya causado al denunciante hasta el momento de presentación de la denuncia*. Ello debido a que el cuestionamiento efectuado fue realizado en abstracto, tal como se muestra a continuación:

**«Resolución N° 0711-2014/SDC-INDECOPI**

(...)

23. Mediante Resolución 0043-2014/CEB del 31 de enero de 2014, la Comisión declaró que la prohibición cuestionada no constituye una barrera burocrática ilegal debido a que el denunciante adquirió su vehículo de manera posterior a la incorporación de la medida al ordenamiento jurídico, no implicando un cambio en las condiciones en las que dicho administrado realizó su inversión en el mercado de transporte.

24. Contrariamente a lo señalado por la Comisión, de la revisión del expediente se puede apreciar que la barrera burocrática denunciada se encuentra contenida en el artículo 25.1.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC - Reglamento Nacional de Administración de Transportes. Siendo así, se observa que la prohibición cuestionada ha sido planteada como una barrera burocrática en abstracto, por lo que la evaluación de legalidad de la misma se debe realizar independientemente de los efectos que esta haya causado al denunciante hasta el momento de presentación de la denuncia.

25. Dicha interpretación ha sido compartida por el Poder Judicial, que con relación al artículo 5 de la Ley 27181 ha señalado lo siguiente:

**“Resolución 4 del 18 de marzo de 2014 emitida por la Octava Sala Contencioso Administrativa**

*“En efecto, la glosada disposición legal impone a la autoridad administrativa la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, así como la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida, siendo la recurrente la parte obligada a demostrar que contaba preliminarmente con los estudios técnicos correspondientes, requisito importante si se tiene en cuenta que la aludida disposición legal garantiza la estabilidad económica de las condiciones de mercado salvo excepciones plenamente justificadas”.*

26. Por ello, para verificar si la prohibición denunciada constituye una barrera burocrática ilegal debe analizarse únicamente si la misma surgió como consecuencia de un cambio normativo ocurrido con posterioridad a la entrada en vigencia del artículo 5 de la Ley 27181; y, de ser el caso, si dicho cambio fue justificado.

(...))»

<sup>12</sup> En la citada resolución se cuestionó una barrera burocrática que vulneraba lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181.

<sup>13</sup> Cabe precisar que dicha disposición entró en vigencia el 9 de octubre de 1999.

(Énfasis añadido)

21. En razón a lo expuesto, esta Comisión analizará si las medidas cuestionadas han sido emitidas conforme ha sido señalado en el párrafo 33 de la presente resolución, es decir, **independientemente de los efectos que estas hayan ocasionado al denunciante a la fecha de presentación de la denuncia.**
22. En ese sentido, para verificar si las exigencias denunciadas constituyen barreras burocráticas ilegales, de acuerdo al criterio establecido por la Sala y el Poder Judicial, esta Comisión analizará lo siguiente:
  - (i) Si entre la regulación pasada y la actual ha ocurrido una variación en las condiciones, ocurrido posteriormente a la entrada en vigencia del artículo 5° de la Ley N° 27181; y,
  - (ii) Si el Ministerio ha sustentado previamente la nueva regulación (justificación previa del cambio normativo).
23. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en reiterados pronunciamientos<sup>14</sup>, la Sala ha señalado que el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181 no se satisface únicamente con la presentación de información y documentación que justifique la medida adoptada durante el procedimiento seguido ante Indecopi, **sino con que la entidad acredite que el análisis en que se sustenta la norma haya sido efectuado con anterioridad a la emisión del cambio normativo y no con posterioridad al mismo**<sup>15</sup>:

<sup>14</sup> Ver Resoluciones N° 0139-2011/SC1-INDECOPI, N° 0414-2011/SC1-INDECOPI, N° 0796-2011/SC1-INDECOPI, N° 0797-2011/SC1, N° 0921-2011/SC1-INDECOPI, N° 1177-2011/SC1-INDECOPI, N° 1179-2011/SC1-INDECOPI, N° 1180-2011/SC1-INDECOPI, N° 1181-2011/SC1-INDECOPI, N° 0168-2012/SC1-INDECOPI, N° 0661-2012/SC1-INDECOPI, N° 0865-2012/SC1-INDECOPI, N° 0983-2012/SC1-INDECOPI, N° 2925-2012/SC1-INDECOPI, N° 3411-2012/SDC-INDECOPI, N° 0045-2013/SDC-INDECOPI, N° 0120-2013/SDC-INDECOPI, N° 0377-2013/SDC-INDECOPI, N° 0433-2013/SDC-INDECOPI, N° 0592-2013/SDC-INDECOPI, N° 0627-2013/SDC-INDECOPI, N° 1104-2013/SDC-INDECOPI, N° 1245-2013/SDC-INDECOPI, N° 0002-2014/SDC-INDECOPI, N° 0178-2014/SDC-INDECOPI, N° 0243-2014/SDC-INDECOPI, N° 0361-2014/SDC-INDECOPI, N° 0608-2014/SDC-INDECOPI, N° 0782-2014/SDC-INDECOPI, N° 0016-2015/SDC-INDECOPI.

<sup>15</sup> Mediante Resolución N° 0139-2011/SC1-INDECOPI del 19 de enero del 2011, la Sala de Defensa de la Competencia N° 1 del Tribunal de Indecopi se ha pronunciado de la siguiente manera al evaluar el cumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 27181:

*“La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181.(...)”*

*En efecto, la norma busca que solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transportes estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión”.*

**«Resolución N° 0016-2015/SDC-INDECOPI**

(...)

27. El artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece expresamente que el Estado garantiza la estabilidad de las condiciones de mercado en mérito a las cuales los agentes económicos tomaron la decisión de invertir en el sector de transporte. Dicha norma sólo admite la alteración de tales condiciones, en caso la modificación se encuentre debidamente justificada. En tal sentido, si el cambio de reglas fue efectuado sin un sustento que lo respalde, tal variación será contraria a la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

28. La Sala considera que una explicación formal y posterior a la emisión de una regulación no constituye una justificación en los términos del artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre. Como se explicará en los siguientes párrafos, el establecimiento de nuevas exigencias, o el aumento de las ya existentes, requiere de una justificación previa y debidamente sustentada, pues constituye una excepción a la estabilidad de reglas propugnada por dicha ley.

29. En efecto, la norma busca que solo se realicen los cambios necesarios, procurando mantener las reglas que fueron tomadas en cuenta por los agentes económicos para decidir invertir en el mercado de transporte. Así, antes de establecer una norma que altere las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, las autoridades del sector deben demostrar previamente la existencia de un problema de interés público que requiere ser atendido a través de una nueva regulación.

30. Asimismo, para evitar cambios injustificados, la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, ha impuesto a las entidades estatales encargadas de la regulación del sector, la carga de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y la obligación de evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida. Cabe indicar que es necesario que este análisis sea efectuado de manera previa a su implementación, ya que lo contrario evidenciaría que la autoridad de transporte estableció una obligación sin respetar el procedimiento formal para su emisión.

31. En resumen, para acreditar que en el presente caso la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) UIT respetó el artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, el MTC debe demostrar que antes de establecer esta nueva obligación: (i) detectó la existencia de un problema que tendría que ser atendido a través de la nueva regulación; (ii) consideró los costos y beneficios de su implementación; y, (iii) descartó otras medidas que no solucionaban el problema público identificado o, de hacerlo, resultaban más gravosas para los agentes económicos y consumidores.»

(Énfasis añadido)

24. En tal sentido, el artículo 5° de la Ley N° 27181 implica la obligación por parte de las Entidades de la Administración Pública encargadas de la regulación de cada sector, de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida.

25. Lo mencionado no implica que el Estado se vea impedido de efectuar cambios normativos en materia de transportes en virtud a sus facultades legales y en atención a las necesidades de dicho servicio, sino que dichas modificaciones deben estar debidamente justificadas<sup>16</sup>, es decir, deben estar precedidas de la presentación de un sustento claro de las razones que justificarían la necesidad de un cambio en la normativa vigente.
26. Para tal efecto, no basta con identificar la existencia de un problema materia de interés público, sino que se debe evaluar y sustentar la relación costo-beneficio de la nueva disposición adoptada, de manera que quede claro que ésta constituye una medida necesaria para cumplir con la finalidad propuesta.
27. En consecuencia, el artículo 5° de la Ley N° 27181 implica la obligación por parte de las Entidades de la Administración Pública encargadas de la regulación de cada sector, de realizar un análisis que verifique los beneficios y costos de la nueva exigencia, y evaluar otras opciones regulatorias antes de implementar una determinada medida.
28. En ese sentido, si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer a través del RNAT los requisitos para la prestación del servicio de transporte<sup>17</sup>, como los cuestionados en el presente caso, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido sus facultades conforme a lo establecido en el artículo 5° de la referida ley, además de la evaluación del cumplimiento de las normas de simplificación administrativa y demás disposiciones legales que correspondan a cada caso.

<sup>16</sup> **Justificar.** justificar. (Del lat. *iustificāre*). 1. tr. Probar algo con razones convincentes, testigos o documentos. 2. tr. Rectificar o hacer justo algo. 3. tr. Probar la inocencia de alguien en lo que se le imputa o se presume de él. U. t. c. prnl. 4. tr. Dicho de Dios: Hacer justo a alguien dándole la gracia. 5. tr. *Impr.* Igualar el largo de las líneas según la medida exacta que se ha puesto en el componedor. 6. tr. p. us. Ajustar, arreglar algo con exactitud. Ver acepciones de la voz JUSTIFICAR en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICAR) (Consultado el 2 de octubre de 2015).

**Justificación** (Del lat. *iustificatio*, *-ōnis*). 1. f. Acción y efecto de justificar. 2. f. Causa, motivo o razón que justifica. 3. f. Conformidad con lo justo. 4. f. Probanza que se hace de la inocencia o bondad de una persona, de un acto o de una cosa. 5. f. Prueba convincente de algo. 6. f. *Impr.* Justa medida del largo que han de tener los renglones que se ponen en el componedor. 7. f. *Rel.* Santificación del hombre por la gracia y la fe con la cual se hace justo. Ver acepciones de la voz JUSTIFICACIÓN en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cuya versión electrónica puede consultarse en: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=JUSTIFICACIÓN) (Consultado el 2 de octubre de 2015).

<sup>17</sup> Los artículos 11° y 16° de la Ley N° 27181 establecen que el Ministerio tiene competencia para dictar reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, siendo de observancia obligatoria para todas las entidades y personas del sector público y privado. Por su parte, el artículo 23° de la referida ley establece el ámbito de materias que deberá regularse a través del respectivo RNAT, facultando al Ministerio a normar una serie de aspectos relacionados a la idoneidad, seguridad y calidad del servicio de transporte terrestre.

D.2 Las exigencias para acceder a prestar el servicio de transporte público o privado:

29. Si bien la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a establecer exigencias necesarias para la prestación del servicio de transporte, corresponde evaluar si es que dicha entidad ha ejercido su competencia conforme a las normas que garantizan la estabilidad de las inversiones en materia de transporte.
30. De la revisión del marco normativo en materia de transportes, aprobado con anterioridad a la vigencia del RNAT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, se aprecia que existía la siguiente exigencia con relación a la condición que debía cumplir el transportista para prestar el servicio de transporte:

***“Artículo 55.- Antecedentes del transportista***

*El transportista que solicite acceder al servicio de transporte, no deberá estar inhabilitado o suspendido para la prestación de dicho servicio.”*

31. Al respecto, se aprecia que en el reglamento anterior se establecía dos (2) condiciones para prestar el servicio de transporte:
- (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la suspensión de la autorización para prestar servicios de transporte; y,
  - (ii) Que el solicitante de la autorización no se encuentra inhabilitado para prestar servicios de transporte.
32. Por otra parte, el numeral 7) del artículo 37° del RNAT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, dispone que para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional los transportistas tienen que cumplir con la siguiente condición:

***“37.7 No debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, o encontrarse inhabilitado en forma definitiva para ello. Lo dispuesto en el presente numeral alcanza a los socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue cancelado y/o inhabilitado.”***

33. Conforme se aprecia de la redacción del numeral 7) del artículo 37° del RNAT, actualmente vigente, existen dos (2) condiciones que son exigidas:
- (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, y;
  - (ii) que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte.
34. Asimismo, se advierte que ambas condiciones no solo son de aplicación al transportista que fue inhabilitado o cuya autorización fue cancelada sino que alcanzan, además, al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del mismo.
35. Del análisis de ambas normas, se advierte que la condición de que el **transportista no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, ya se encontraba regulado en el reglamento anterior**, por lo que respecto de esta condición no se advierte ninguna modificación conforme afirmó el denunciante.
36. Sin embargo, respecto de las demás condiciones, se aprecia que estas han sido modificadas. Entre las modificaciones realizadas podemos encontrar las siguientes:
- a) Las condiciones solicitadas anteriormente por el Ministerio no alcanzaban a los socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue cancelado o inhabilitado.
  - b) En el reglamento anterior, se limitaba el acceso a aquellos transportistas cuya autorización había sido suspendida, a diferencia del actual reglamento que condiciona el acceso a que el transportista no haya sufrido la cancelación de su autorización.
37. En ese sentido, al corroborarse que el Ministerio ha realizado modificaciones respecto de las condiciones de acceso y permanencia de los transportistas, corresponde verificar si las mismas se encuentran o no justificadas, conforme a lo que establece el numeral 5.2) del artículo 5° de la Ley N° 27181<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre  
Artículo 5°.- De la promoción de la inversión privada

38. A entender de esta Comisión, la justificación de una modificación normativa involucra la identificación de un problema o un interés público a alcanzarse así como la respectiva sustentación que explique de qué manera la nueva disposición adoptada constituye una medida necesaria e idónea para cumplir con la finalidad propuesta.
39. Pese a la obligación que le corresponde al Ministerio como autoridad de transportes de justificar en el presente procedimiento las exigencias cuestionadas, no ha cumplido con presentar documentación que permita a la Comisión evaluar el cambio normativo realizado.
40. En tal sentido, podemos considerar que el Ministerio no ha acreditado haber evaluado de manera previa a la adopción de dicho cambio normativo.
41. Por lo expuesto, en el presente caso el Ministerio no ha cumplido con justificar la modificación normativa efectuada en el RNAT referida a las exigencias cuestionadas en el presente procedimiento conforme a lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 27181.
42. En consecuencia, corresponde declarar que las siguientes exigencias, establecidas en el numeral 7) del artículo 37° del RNAT, constituyen barreras burocráticas ilegales en la medida que contraviene lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27181; y, en consecuencia, fundada la denuncia en dicho extremo:
- (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista cuya autorización fue cancelada.
  - (ii) Que el solicitante de la autorización no debe haber sido inhabilitado para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue inhabilitado.

---

(...)

5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte.

(...)

43. Sin embargo, cabe declarar que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia cuestionada en el literal (ii) en el extremo que resulta de aplicación al **transportista** debido a que dicha exigencia ya se encontraba regulada en el RNAT, aprobado mediante Decreto Supremo N° 009-2004-MTC, por lo que dicho extremo de la barrera burocrática no vulnera el artículo 5° de la Ley N° 27181.
44. Por otro lado, la denunciante ha señalado que la disposiciones señalada en el párrafo anterior resulta contraria al artículo 106° de la Ley N° 27444, que regula el derecho de petición administrativa.
45. Al respecto, el mencionado artículo considera que todo administrado cuenta con el derecho de promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad estatal y que obtenga una respuesta por escrito dentro del plazo legal establecido. Sin embargo, en el presente caso no resulta de aplicación dicho artículo toda vez que el Ministerio ha cumplido con dar respuesta a su solicitud, la cual puede ser otorgando o denegando su solicitud conforme a las competencias de la entidad.
46. Asimismo, la denunciante menciona el artículo 39° de la Ley 27444, pues considera que el Ministerio lo ha vulnerado al establecer la disposición denunciada.
47. Cabe señalar que el artículo 39° de la mencionada ley establece las consideraciones que debe tener en cuenta una entidad administrativa para establecer los requisitos que serán exigidos en un procedimiento administrativo. Sin embargo, en el presente caso nos encontramos ante condiciones y no ante requisitos conforme a los términos utilizados por la Comisión en anteriores pronunciamientos<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> EN la Resolución N° 0166-2015/CEB-INDECOPI, del 5 de mayo de 2015, la comisión ha señalado que los requisitos están relacionados con documentos y/o información solicitada por una entidad, mientras que las condiciones son factores y aspectos de fondo que debe evaluar una entidad para determinar si corresponde la aprobación de lo solicitado:

*10. Al respecto, a efectos de determinar el marco legal aplicable al análisis de legalidad de cada tipo de exigencia, resulta pertinente distinguir entre aquellas impuestas en calidad de requisitos, es decir, documentos y/o información solicitada por una entidad de la Administración Pública, a fin de iniciar la evaluación de una solicitud en particular; de las exigencias impuestas como condiciones o elementos de evaluación para aprobar o denegar una solicitud, entendiéndose a estos últimos, no como piezas documentales (como es el caso de los requisitos), sino como los factores y aspectos de fondo que debe evaluar una entidad para determinar si corresponde la aprobación de lo solicitado. Cabe precisar que en distintos pronunciamientos esta Comisión# y la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi#, han reconocido que nuestro ordenamiento jurídico distingue entre "requisitos" y "condiciones".*



48. Adicionalmente, la denunciante ha mencionado que el Ministerio vulnera el artículo 63° de la Ley N° 27444, argumentado que no existe una ley o mandato judicial que le permita a la mencionada entidad a denegar el otorgamiento de autorizaciones o habilitaciones necesarias para prestar el servicio de transporte.
49. Resulta necesario mencionar que el citado artículo regula un supuesto diferente al mencionado por la denunciante, en tanto lo que se pretende evitar es la suspensión del ejercicio de las funciones de una entidad administrativa, la cual puede considerar otorgar o denegar una solicitud en cuanto se encuentra dentro del ámbito de sus competencias, sin embargo, no puede dejar recepcionar solicitudes en tanto no cuente con una ley o mandato judicial que lo faculte a ello, pues solo en ese supuesto se encontraría vulnerando el mencionado artículo.
50. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos presentados por la denunciante relacionados con los artículos 39°, 63° y 106° de la Ley N° 2744.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

51. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las siguientes exigencias, contenida en el numeral 7 del artículo 37° del RNAT, constituyen barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad respecto dichos extremos:
  - (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista cuya autorización fue cancelada.
  - (ii) Que el solicitante de la autorización no debe haber sido inhabilitado para prestar servicios de transporte, la cual alcanza a los socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue inhabilitado.
52. Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia cuestionada en el literal (ii), en el extremo que resulta de aplicación al **transportista inhabilitado**, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.
53. En el presente caso, la denunciante señaló que la exigencia de que el solicitante de la autorización no debe haber sido inhabilitado para prestar servicios de

transporte, en el extremo que resulta de aplicación al transportista, es una medida carente de razonabilidad ya que:

- (i) El Ministerio no ha cumplido con señalar cuáles son los fundamentos que sustentan la aplicación de dicha condición.
  - (ii) La aplicación de esta medida se aplicaría de por vida al transportista impidiendo que solicite una nueva autorización.
  - (iii) No ha demostrado la relación que existe entre la medida cuestionada y el hecho de que el transportista haya sido sancionado con una inhabilitación.
54. Respecto a lo señalado en el literal (i), la denunciante se ha limitado a reproducir lo establecido por el precedente de observancia obligatoria y, asimismo, no ha desarrollado lo dispuesto por el mencionado precedente.
55. En cuanto al literal (ii), dicho argumento únicamente hace mención a la consecuencia de la aplicación de una inhabilitación al transportista pero no cumple con señalar de qué manera lo manifestado implicaría un cuestionamiento respecto de la carencia de razonabilidad de la medida.
56. Por último, respecto del literal (iii), dicho argumento no guarda relación con ninguno de los supuestos exigidos por el precedente de observancia obligatoria para cuestionar la carencia de razonabilidad de una medida, por lo que debe desestimarse.
57. Conforme lo expresa en los párrafos precedentes, esta Comisión considera que los referidos indicios no constituyen elementos suficientes para presumir la existencia de una presunta falta de razonabilidad de la medida cuestionada, toda vez que no se cuestiona una presunta desproporción de la medida adoptada.
58. Al no existir indicios que cuestionan la razonabilidad de la medida, no corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de no encontrarse inhabilitado en forma definitiva para prestar servicios de transporte como condición para solicitar una autorización, en tanto es de aplicación al transportista, establecida en el literal 7) del artículo 37º del RNAT, de acuerdo a lo establecido en el precedente de observancia obligatoria aprobado por Resolución N° 182-97-TDC, y en consecuencia, declarar infundada la denuncia en este extremo.

**POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

**RESUELVE:**

**Primero:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias establecidas en el numeral 7) del artículo 37° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; y, en consecuencia fundada, en estos extremos, la denuncia presentada por Turismo Murga Serrano E.I.R.L. y otras contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- (i) Que el solicitante de la autorización no debe haber sufrido la cancelación de la autorización para prestar servicios de transporte, la cual alcanza al titular, socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue cancelado.
- (ii) Que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, la cual alcanza a los socios, accionistas, asociados, directores y representantes legales del transportista que fue inhabilitado.

**Segundo:** declarar que no constituye barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de que el solicitante de la autorización no se encuentre inhabilitado para prestar servicios de transporte, en tanto es de aplicación al transportista, dispuesta en el numeral 7) del artículo 37° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte; y en consecuencia, infundada la denuncia interpuesta por Turismo Murga Serrano E.I.R.L. y otras contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en este extremo.

**Tercero:** disponer que no se aplique a Turismo Murga Serrano E.I.R.L. y otras las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento así como los actos que las materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Cuarto:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

**Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto; y con la abstención del señor Cristian Ubia Alzamora.**

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ**  
**PRESIDENTE**

**ANEXO**

<b>N°</b>	<b>Denunciante</b>	<b>RUC / DNI</b>
1	TURISMO MURGA SERRANO E.I.R.L.	20471136351
2	TURISMO MURGA S.A.C.	20519046301
3	HERNÁN GENARO MURGA SERRANO	06942393
4	GENIGS MIGUEL MURGA SERRANO	27979196
5	WILSON ULISES MURGA SERRANO	16550784
6	OSCAR MANUEL RONDAN TOVAR	40113240
7	WALTER GENARO MURGA CÁRDENAS	44023241