



**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 5.2 DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE PRESERVAR LA ESTABILIDAD JURÍDICA DEL SECTOR TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE.**

El congresista que suscribe, **Hernando Guerra-García Campos**, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso, presenta el siguiente:

**PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL NUMERAL 5.2 DEL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N° 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE, A FIN DE PRESERVAR LA ESTABILIDAD JURÍDICA DEL SECTOR TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE.**

**Artículo 1. Objeto de la ley.**

La presente ley tiene por objeto modificar el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, a fin de preservar la estabilidad jurídica en la regulación de las condiciones de mercado del transporte y tránsito terrestre, el cual ha afectado negativamente al sector debido a los cambios introducidos a través del Decreto de Urgencia N° 019-2020.

**Artículo 2. Modificación del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.**

Modifícase el numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, de acuerdo con texto siguiente:

"5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados, asegurando el marco de legalidad establecida bajo la competencia del Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado ni los términos contractuales sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte."





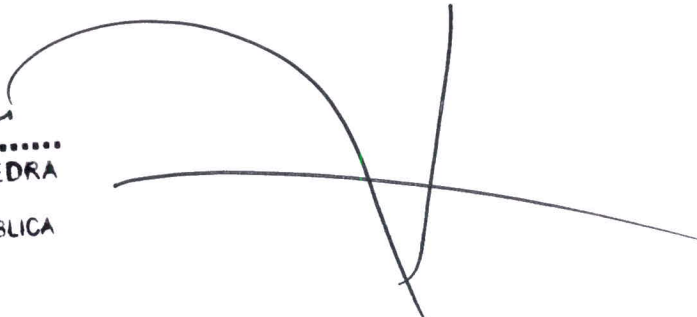
## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **agosto** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 2850-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:  
**1. TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**



.....  
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú, artículo 59.
- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, del 8 de octubre de 1999.
- Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, del 8 diciembre de 2016.
- Decreto Legislativo N° 1310, Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa.
- Decreto Legislativo N° 1448, Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa, y Perfecciona el Marco Institucional y los Instrumentos que rigen el Proceso de Mejora de Calidad Regulatoria.
- Decreto de Urgencia N° 019-2020, Decreto de Urgencia para Garantizar la Seguridad Vial, del 24 de enero de 2020.
- Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, aprueba el Reglamento que Desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante.

Es pertinente mencionar que se han presentado los proyectos de ley N° 1109/2021-CR, 1672, 1869 y 1969, los cuales proponen modificar diversos artículos de la Ley N° 27181; sin embargo, ninguno tiene afinidad temática con el presente proyecto de ley.

### II. ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú establece que el Estado promueve condiciones para el progreso social y económico<sup>1</sup>; asimismo, brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad. Adicionalmente, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades<sup>2</sup>.

En la Ley N° 27181, Ley General De Transporte y Tránsito Terrestre, en el Artículo 5, *De la promoción de la inversión privada*, establecía en su texto primigenio lo siguiente:

*5.1 El Estado promueve la inversión privada en infraestructura y servicios de transporte, en cualesquiera de las formas empresariales y contractuales permitidas por la Constitución y las leyes.*

***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<sup>3</sup> sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte.***

*5.3 Las condiciones de acceso al mercado se regulan por las normas y principios contenidos en la presente Ley y el ordenamiento vigente.*

\* Resaltado propio para enfatizar el punto de mayor interés.

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú, artículo 23.

<sup>2</sup> Constitución Política del Perú, artículo 59.

<sup>3</sup> Vigente hasta antes del Decreto de Urgencia N° 019-2020

Asimismo, en el Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, en el Título I: Del Procedimiento del Eliminación de Barreras Burocráticas, Capítulo II: Metodología de Análisis De Barreras Burocráticas, Artículo 14: Análisis de Legalidad, establece lo siguiente;

14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:

- a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.
- b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.
- c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.**

\* Resaltado propio para enfatizar el punto de mayor interés.

El marco normativo de la Ley N° 27181 permitía que los agentes económicos del sector transportes podían denunciar, ante INDECOPI, la imposición de cualquier disposición normativa de instituciones que regulan el transporte de alcance nacional, regional o local, y que modificasen las condiciones de acceso o permanencia de los agentes económicos al mercado.

Las entidades públicas denunciadas debían cumplir con el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, para garantizar que dicho cambio normativo cumpla con las cualidades de legalidad, ello en estricto cumplimiento de lo señalado en el literal c del numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

En otras palabras, las entidades públicas debían cumplir con todos los dispositivos legales vigentes al momento realizar los cambios normativos; específicamente, debían cumplir con el dispositivo legal que se consignaba en el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, lo cual en muchas oportunidades no cumplían y por ello INDECOPI declaraba a dicho cambio normativo como una barrera burocrática ilegal.

En tal sentido, las denuncias sobre modificaciones normativas que afectaban a los agentes del mercado y limitaban las actividades económicas orientadas al desarrollo del sector transporte, facultaba a INDECOPI a exigir en el análisis de legalidad consignado en el literal c del numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, así como el cumplimiento del texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181; es decir, que la entidad pública denunciada presente el respectivo sustento y/o justificación técnica del cambio normativo motivo de la denuncia, y con ello resolvía, cuando correspondiese, como barreras burocráticas ilegales a aquellas que contravenían el artículo 5 de la Ley N° 27181.

En ese contexto, diversas denuncias ante INDECOPI presentadas por los agentes económicos fueron resueltas en contra de las entidades públicas denunciadas debido a que incumplían con el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, al imponer condiciones que afectaban al mercado.

A continuación, se presenta parcialmente y de manera textual algunas resoluciones sobre denuncias de los agentes económicos contra cambios normativos (se resalta el texto donde se menciona la vulneración al artículo 5 de la Ley N° 27181):

- **Resolución 0072-2009/CEB-INDECOPI.**

Denunciado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Denunciante: Empresa de Transportes Vicente Zamudio S.A.

Se declara que constituyen barreras burocráticas, el límite máximo de asientos para los vehículos destinados al transporte interprovincial de personas y el impedimento de realizar trámites administrativos a las empresas de transportes que mantengan impagas las multas impuestas, establecidos en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

Respecto al límite máximo de asientos, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha demostrado la necesidad de introducir dicha limitación, modificando las condiciones establecidas para la prestación del servicio de transporte interprovincial de personas, **vulnerando así lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.**

Por otro lado, el impedimento de realizar trámites administrativos en tanto se mantengan multas impagas, contraviene las normas que garantizan el derecho de petición y el principio de legalidad contemplados en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Resuelve: declarar fundada la denuncia presentada por Empresa de Transportes Vicente Zamudio S.A. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, al constituir barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas consignadas en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes - RNAT, modificado por Decreto Supremo N.º 037-2007-MTC.

- **Resolución 0921-2011/SC1-INDECOPI.**

Denunciado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Denunciante: Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A. y otros<sup>4</sup>.

La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional constituye una barrera burocrática ilegal, debido a que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones **no ha justificado su incorporación en el Reglamento Nacional de Administración de Transportes, de acuerdo con los términos establecidos en el artículo 5 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.**

Asimismo, se precisa que, durante el procedimiento, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha acreditado haber evaluado la proporcionalidad de la medida ni los efectos que podría ocasionar en el servicio de transporte o en la población.

<sup>4</sup> Turismo Tours Huamanga del Sur E.I.R.L., Expreso Turismo Andino S.A., Turismo Cañete S.A., Empresa de Transportes Expreso Los Húsares S.R.L., Empresa de Transportes Línea Interprovincial y Turismo en Bus E.I.R.L. y Empresa de Transportes Matucana S.A.

Adicionalmente, no ha acreditado que la imposición de dicha obligación sea la medida menos gravosa.

Resuelve, en el punto tercero, disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad a la Empresa de Transportes Expreso Trasandino S.A. y otros, teniendo en cuenta lo resuelto en el presente pronunciamiento.

- **Resolución 0749-2012/SC1-INDECOPI.**

Denunciado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.  
Denunciante: INDECOPI (de oficio)

Se confirma la Resolución 0146-2011/CEB-INDECOPI del 11 de agosto de 2011, que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 (mil) Unidades Impositivas Tributarias- UIT como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional, establecida en el artículo 38.1.5.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes- RNAT.

Ello, debido a que **el Ministerio de Transportes y Comunicaciones vulneró lo establecido en el artículo 5 de la Ley 27181**, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre toda vez que no ha acreditado que, de manera previa a la imposición de la medida, identificó la problemática que pretende solucionar con la misma, consideró los costos y beneficios que su implementación podría generar en los agentes económicos, ni evaluó y descartó otras medidas que no solucionaban el problema público identificado o, de hacerlo, resultaban más gravosas para los agentes económicos y usuarios del servicio.

Resuelve: confirmar la Resolución 0146-2011/CEB-INDECOPI del 11 de agosto de 2011, que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de 1 000 (mil) Unidades Impositivas Tributarias como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional, establecida por el artículo 38.1.5.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes.

- **Resolución 0119-2013/SDC-INDECOPI.**

Denunciado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.  
Denunciante: Turismo Murga S.A.C

Se confirma la Resolución 0145-2012/CEB-INDECOPI del 14 de junio de 2012, que declaró fundada la denuncia interpuesta por Turismo Murga S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, en consecuencia, se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas contenidas en el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes – RNAT:

- i. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional, establecida por el artículo 38.1.5.1 del RNAT. **La exigencia vulnera el artículo 5 de la Ley 27181**, Ley General de

Transporte y Tránsito Terrestre, dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado un informe previo que justifique su imposición.

- ii. La suspensión del otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional al amparo de la Vigésimo Primera Disposición Complementaria Transitoria del RNAT, bajo el argumento que no cuenta con los informes emitidos por el Observatorio de Transporte Terrestre, medida que fuera opuesta a la denunciante a través del Oficio 932-2012-MTC/15. Ello, debido a que no se ha acreditado que exista una ley o mandato judicial que faculte al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a abstenerse de ejercer sus funciones administrativas o que se encuentre pendiente una cuestión controvertida en sede judicial que deba ser resuelta de manera previa al pronunciamiento de dicha entidad, por lo que la suspensión contraviene lo dispuesto en los artículos 63.2, 64 y 106 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- iii. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional con origen y/o destino en la provincia de Lima Metropolitana y/o en la provincia constitucional del Callao, materializada en el artículo 39 del RNAT. **Dicha exigencia vulnera el artículo 5 de la Ley 27181**, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado un informe previo que justifique su imposición. Asimismo, se ha verificado que esta medida es discriminatoria y contraviene el artículo 12 del Decreto Legislativo 757 y el artículo IV de la Ley 27444.
- iv. La exigencia de presentar un informe emitido por una "entidad certificadora autorizada" como requisito para obtener una autorización para prestar el servicio de transporte público, establecida en el artículo 55.3 y 55.4 del RNAT y comprendida en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA del MTC. Hasta la fecha no se ha acreditado que se haya emitido la norma que regula la autorización de las entidades certificadoras ni se ha habilitado aún a dos o más de estas entidades, en cumplimiento de la Tercera y Quinta Disposición Complementaria Final del RNAT.
- v. La suspensión al otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte contemplada en la Tercera Disposición Complementaria Final del RNAT. Ello, debido a que no se ha acreditado que exista una ley o mandato judicial que faculte al MTC a abstenerse de ejercer sus funciones administrativas o que se encuentre pendiente una cuestión controvertida en sede judicial que deba ser resuelta de manera previa al pronunciamiento de dicha entidad, por lo que dicha suspensión contraviene lo dispuesto en los artículos 63.2, 64 y 106 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Resuelve: confirmar la Resolución 0146-2012/CEB-INDECOPI del 14 de junio de 2012, que declaró fundada la denuncia interpuesta por Turismo Murga S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, en consecuencia, declarar que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas contenidas en el Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transportes – RNAT.

- **Resolución 0039-2016/SDC-INDECOPI.**

Denunciado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Denunciante: Kruger S.R.L.

Se confirma la Resolución 0217-2015/CEB-INDECOPI del 12 de junio de 2015, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

- I. El mantenimiento de la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para la prestación del servicio de transporte regular de personas en la red vial nacional en la ruta de Arequipa (Región Arequipa) - Lima (Región Lima) y viceversa, al amparo de la Vigésima Primera Disposición Complementaria del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte y materializada en el Oficio 4762-2014-MTC/15.
- II. La suspensión en el otorgamiento de nuevas habilitaciones técnicas de infraestructura complementaria de transporte, contenida en la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte. La razón es que no existe una ley o mandato judicial que faculte al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a abstenerse de ejercer sus funciones administrativas o una cuestión controvertida en sede judicial que deba ser resuelta de manera previa al pronunciamiento de dicha entidad, por lo que contravienen lo dispuesto en los artículos 63.2, 64 y 106 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- III. La exigencia de contar con un patrimonio neto mínimo de mil (1000) Unidades Impositivas Tributarias como requisito para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional, establecida en el artículo 38.1.5.1 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte. **Dicha exigencia vulnera el artículo 5 de la Ley 27181**, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado un informe previo que justifique su imposición.
- IV. La exigencia de presentar un estudio de factibilidad de mercado, financiero y de gestión para prestar el servicio de transporte público regular de personas en el ámbito nacional con origen o destino en la provincia de Lima Metropolitana o en la provincia constitucional del Callao, materializada en el artículo 39 del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte.  
  
**Dicha exigencia vulnera el artículo 5 de la Ley 27181**, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado un informe previo que justifique su imposición. Asimismo, se ha verificado que esta medida es discriminatoria y contraviene el artículo 12 del Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y el artículo IV del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- V. La exigencia de que las autorizaciones para prestar el servicio de transporte en la red vial nacional se otorguen conforme a los informes elaborados por el Observatorio

de Transporte Terrestre, materializada en la Vigésima Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, **toda vez que vulnera el artículo 5 de la Ley 27181**, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Resuelve: confirmar la Resolución 0217-2015/CEB-INDECOPI del 12 de junio de 2015, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales.

- **Resolución 0674-2016/SDC-INDECOPI.**

Denunciado: Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Denunciante: Orlando YARLEQUÉ MORE

Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte público de mercancías, materializado en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

**La ilegalidad radica en que la referida limitación vulnera el artículo 5° de la Ley 27181**, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no acreditó haber elaborado una justificación previa que fundamente su imposición, pese a que se trata de la determinación de una nueva exigencia.

Resuelve: desestimar los cuestionamientos y argumentos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, precisados en las cuestiones previas de la presente resolución. Asimismo, declarar barrera burocrática ilegal la imposición de un límite máximo de tres (3) años de antigüedad de los vehículos para acceder al servicio de transporte público de mercancías, materializado en el numeral 25.2.1) del artículo 25° del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC; en consecuencia, fundada la denuncia presentada por el señor Orlando Yarlequé More contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En las resoluciones referidas en párrafos anteriores, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones establecía disposiciones normativas que no cumplían con el texto primigenio del numeral 5.2 del Artículo 5° de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, e INDECOPI las resolvía como barrera burocrática ilegal.

### III. PROBLEMÁTICA.

El Decreto de Urgencia 019-2020 ha modificado, entre otros, el texto primigenio del artículo 5 de la Ley N° 27181 y ello ha afectado negativamente a subsectores del sector de transporte terrestre en el sentido que el texto primigenio protegía la estabilidad jurídica de las empresas de transporte de carga, transporte interprovincial, transporte urbano, transporte turístico, transporte escolar (movilidad escolar), transporte de personal (trabajadores), transporte de taxi, entre otras, que obtenían sus autorizaciones mediante un procedimiento administrativo

del Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la entidad, pues garantizaba que no se alteren injustificadamente las condiciones del mercado sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión los agentes económicos y ahora protege exclusivamente a las empresas de transporte que obtienen su autorización mediante una concesión de transporte, donde existen los términos contractuales.

Si bien el cambio favorece a las empresas de transporte que obtienen su autorización mediante una concesión, sucede lo contrario con las empresas de transporte que obtienen su autorización mediante un procedimiento administrativo del TUPA de la entidad, por ejemplo, con el transporte terrestre turístico.

Es pertinente mencionar que el gobierno nacional y la Unión de Gremios de Transporte Multimodal del Perú (UGTRANM<sup>5</sup>) acordaron un petitorio<sup>6</sup> (Anexo: Petitorio Nacional) a fin de evitar la paralización nacional de transporte multimodal iniciada entre el 04 y el 05 de abril de 2022; en los numerales 3.1 y 3.2 del indicado petitorio, se acordó la restitución de la estabilidad jurídica que, antes del Decreto de Urgencia N° 019-2020, estaban al amparo del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181.

La modificación al numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181 ha afectado las condiciones de mercado en perjuicio del sector transporte, específicamente al rubro turístico (principalmente, a los micro y pequeños empresarios), en razón a que se ha eliminado la posibilidad de que en el análisis de legalidad, el INDECOPI (amparado en el cumplimiento del literal c del numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas) pueda solicitar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), a los gobiernos regionales y locales con competencia en transporte, presenten el debido sustento y/o justificación técnica de los cambios normativos denunciados como barrera burocrática y, en caso no presentar la debida justificación, esta barrera burocrática sea declarada ilegal.

La situación actual exige que la carga de la prueba recaiga en los agentes económicos quienes deberán presentar indicios suficientes de carencia de razonabilidad de las modificaciones normativas para que, recién en ese caso, INDECOPI pueda solicitar a la entidad pública denunciada que presenten el debido sustento y/o justificación técnica de los cambios normativos denunciados como barrera burocrática y, en caso no presentar la debida justificación, esta barrera burocrática sea declarada carente de razonabilidad, tal como se dispone el Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, en el Título I: Del Procedimiento de Eliminación de Barreras Burocráticas, Capítulo II: Metodología de Análisis de Barreras Burocráticas, artículo 16: Indicios sobre la carencia de razonabilidad, que establece lo siguiente;

*16.1. Los indicios a los que hace referencia el artículo precedente deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica en alguno de los siguientes supuestos:*

*a. Medida arbitraria: es una medida que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar el objetivo de la medida; y/o,*

<sup>5</sup> Gremios integrantes: GTL Perú & América, SUCOR Ica, ATSUPER, EVIFASA, CONECSA, APETUR, AMETTA, entre otros.

<sup>6</sup> Referido en la Carta N° 004/03/2022 de UGTRANM.

b. *Medida desproporcionada: es una medida que resulta excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual existe otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.*

16.2 Sin que se considere como una lista taxativa, no se consideran indicios suficientes para realizar el análisis de razonabilidad los siguientes argumentos:

a. *Que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada.*

b. *Que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública.*

c. *Alegaciones o afirmaciones genéricas. Se deben justificar las razones por las cuales se considera que la medida es arbitraria y/o desproporcionada.*

d. *Alegar como único argumento que la medida genera costos.*

Que la carga de la prueba recaiga sobre los agentes económicos implica que los afectados deban elaborar informes técnicos para demostrar la existencia de indicios de carencia de razonabilidad que, además de las afectaciones sobre sus operaciones, conlleva en un gasto que no pueden afrontar.

Es la entidad pública que creó dicho cambio normativo en la que debe recaer la carga de la prueba, presentando el sustento y/o justificación técnica que acredite que cumplió con el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, ello en estricto cumplimiento de lo señalado en el literal c del numeral 14.1 del artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

El génesis de esta vulneración a la estabilidad jurídica del sector transporte y tránsito terrestre se dio durante el interregno parlamentario, cuando el Ministerio de Transportes y Comunicaciones modificó las condiciones del mercado a través de la primera disposición complementaria modificatoria del Decreto de Urgencia N.º 019-2020, Decreto de Urgencia para garantizar la Seguridad Vial modificando, entre otros, el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N.º 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Como consecuencia de este cambio normativo, el Ministerio de Transportes puede establecer modificaciones a las condiciones de acceso o permanencia en el mercado, en desmedro de los agentes económicos que obtienen su autorización mediante un procedimiento administrativo del TUPA de la entidad, y solo protege a los transportistas que obtienen su autorización mediante una concesión, en razón a que garantiza la estabilidad a los términos contractuales.

Es decir, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha restringido el derecho de los agentes económicos para denunciar los cambios normativos que modifican las condiciones de acceso o permanencia en el mercado y, con ello, dificultan la resolución de las barreras burocráticas ilegales en el análisis de legalidad cuando el MTC contravenía normas y/o

principios de simplificación administrativa señalado en el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre:

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.

Con el cambio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre:

1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones puede establecer disposiciones normativas que modifican las condiciones de acceso o permanencia en el mercado sin verse obligado a presentar el sustento y/o justificación técnica.
2. En el análisis de legalidad, INDECOPI ya no puede solicitar la respectiva justificación técnica que sustente la legalidad de todo cambio normativo (condiciones de mercado) sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte los agentes económicos, previa a la aprobación de dichas disposiciones normativas.
3. Si la barrera burocrática supera el análisis de legalidad, la carga de la prueba recae en el agente económico, quien debe elaborar un estudio que justifique técnicamente la presencia de indicios suficientes sobre la carencia de razonabilidad de dichos cambios normativos, en aplicación al artículo 15, 16 y 17 del Decreto Legislativo N° 1256. Lamentablemente, no todos los agentes económicos tienen el presupuesto para contratar los servicios de un economista o un ingeniero del transporte que elaboren dicho estudio para demostrar los indicios de carencia de razonabilidad.

En tal sentido, la modificación del numeral 5.2. del artículo 5 de la Ley N° 27181 se ha convertido, en sí misma, en una barrera burocrática que contraviene la garantía del libre funcionamiento del mercado, afectando a los agentes económicos ante cambios normativos que los afecta negativamente y, además, porque ahora tienen para asumir costos económicos para presentar la carga de la prueba para demostrar la falta de razonabilidad de aquello que les afecta.

A fin de evidenciar que la modificación de la Ley N.º 27181 a través del Decreto de Urgencia N.º 019-2020 sigue ocasionando inestabilidad jurídica en el mercado, se tiene el Informe N° 0001-2021/INDECOPI-CEB donde la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas de INDECOPI informa que ya no evalúa, en el marco de su análisis de legalidad, si las barreras burocráticas objeto de cuestionamiento implican un cambio injustificado, y si cuentan con una justificación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para su imposición.

El mencionado informe, en el ítem II. Análisis, los puntos de mayor interés consignan:

6. En atención a la modificación normativa aludida<sup>7</sup>, se aprecia que a diferencia de su texto original **no contempla la obligación de que, para el cambio de las**

<sup>7</sup> La norma aludida es la modificación al numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181.

**condiciones de mercado del servicio de transporte terrestre, se deba contar con una justificación previa que la sustente<sup>8</sup>.**

7. Por consiguiente, lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N° 27181 (en su texto primigenio) **no resulta aplicable en la actualidad, al análisis de legalidad que realiza la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas** en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas donde se cuestione la legalidad de imposiciones normativas relacionadas al sector transporte.

\* Resaltado propio para enfatizar el punto de mayor interés.

Adicionalmente, es pertinente considerar que en la apelación contra la Resolución N° 0281-2020/CEB-INDECOPI<sup>9</sup> sobre la denuncia de barreras burocráticas carentes de razonabilidad por imposición la imposición de un límite máximo de quince (15) años de antigüedad para permanecer en el servicio de transporte público de personas, modalidad transporte turístico terrestre, en el ámbito nacional, regional y provincial, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones argumenta:

"Actualmente para la aplicación de cambios en las condiciones de los servicios de transporte no resulta necesario que exista un sustento que las respalde conforme lo disponía el texto original del artículo 5 de la Ley N° 27181, tal como se ha señalado en la Resolución N° 0131-2020/CEB-INDECOPI del 16 de junio de 2020." (el subrayado es propio del documento original.)

Para mayor abundamiento en las evidencias sobre que la modificación del artículo 5 de la Ley N.º 27181 contradice la política de estado de calidad regulatoria, se cita el numeral 10.1 del artículo 10: Ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante del Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM que aprueba el "Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante", el cual establece lo siguiente:

- 10.1 La entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

En tal sentido, el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre es similar a lo planteado en el numeral 10.1 del artículo 10: Ámbito de aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante del Decreto Supremo N.º 063-2021-PCM en tanto que obliga legalmente al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (entidad del Poder Ejecutivo) a realizar el Análisis de Impacto Regulatorio

<sup>8</sup> El resaltado es similar al texto original del Informe N° 0001-2021/INDECOPI-CEB.

<sup>9</sup> Apelación del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Expediente N° 000073-2020/CEB, del 27 de noviembre de 2020.

(AIR) Ex Ante, de manera previa a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas de juego, condiciones de mercado, etc.

En conclusión, a partir de la entrada en vigor de la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia N° 019-2020, la Comisión y la Sala de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, en el marco del análisis de legalidad, ya no evalúa si las barreras burocráticas objeto de cuestionamiento implican o no un cambio injustificado en las condiciones en las que se desenvuelven los agentes económicos en materia de transporte y tampoco evalúa si existe la justificación previa por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para establecer su imposición.

Adicionalmente, la Comisión y la Sala de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI demandan al agente económico que asuma la carga de la prueba para continuar con el análisis de razonabilidad y, para ello, el agente económico debe presentar informes que muestren indicios de carencia de razonabilidad para cada una de las medidas denunciadas como barreras burocráticas, lo cual genera sobre costo al agente económico debido a la inestabilidad jurídica producida.

#### IV. PROPUESTA LEGISLATIVA.

La estabilidad jurídica es un valor que sirve para direccionar la confianza y motivar la inversión, está condicionado por el aspecto socioeconómico y por la legitimidad de los derechos e implica una permanencia que permita llevar a cabo objetivos predefinidos que no se vean alterados por situaciones legales imprevistas.

La ley debe estar acompañada por políticas públicas responsables y prudentes que generen una estabilidad jurídica funcional a los principios de igualdad ante la ley, la solidaridad y la protección del interés general<sup>10</sup>.

Perú ratifica firme aspiración de ser miembro de la Organización para la Cooperación de Desarrollo Económico (OCDE), y la relación con la OCDE se fundamenta en los valores como la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la protección del medioambiente<sup>11</sup>.

El Estudio de la Política Regulatoria en el Perú<sup>12</sup> determina que se cuenta con muchos elementos concretos de política regulatoria en vigor. Por ejemplo, las agencias y los ministerios tienen la obligación de realizar un análisis costo-beneficio para conjuntos específicos de borradores de regulación, y de poner a disposición del público estos borradores.

Un amplio programa de simplificación administrativa abarca los niveles de gobierno central y subnacional. Sin embargo, Perú aún enfrenta muchos desafíos en la creación de un marco regulatorio general de alta calidad.

<sup>10</sup> Revista Jurídica, pág. 4, publicado el 11 de octubre de 2016. Opinión del jurista Enrique Varsi Rospigliosi.

<sup>11</sup> <https://elperuano.pe/noticia/130858-peru-ratifica-firme-aspiracion-de-ser-miembro-de-ocde>, visitado el 12 de junio de 2022.

<sup>12</sup> Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria, 2016.

Para enfrentar estos desafíos, el estudio recomienda varios pasos, incluyendo el establecer una política de calidad regulatoria para reunir e impulsar los elementos ya existentes, la creación de un órgano supervisor, establecer un sistema de análisis de impacto regulatorio, y la medición y reducción las cargas administrativas de los trámites.

Otro aspecto para tener en cuenta es el tema recurrente sobre la urgencia de formalizar, salvar, reactivar, potenciar, y orientar a las micro y pequeñas empresas, sobre todo cuando se conoce el aporte al Producto Bruto Interno (17% el año 2020<sup>13</sup>); además, son generadoras de empleo, en su mayoría, informal. Además, "las microempresas representan 94,9% del sector empresarial del Perú; y las pequeñas empresas el 4,2%", de acuerdo con la Universidad de Piura<sup>14</sup>.

La presente ley propone restituir el texto del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, el cual fue modificada por el Decreto de Urgencia N° 019-2020, y que ha cambiado las reglas del mercado afectando negativamente la estabilidad jurídica, por lo que resulta necesario recuperar la estabilidad jurídica que coadyuva a garantizar el desarrollo de las actividades económicas.

La propuesta pretende que los agentes económicos del sector transporte en general, y el servicio de transporte turístico en particular, recobre la estabilidad jurídica de la que gozaban con el texto primigenio del numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley N° 27181, y con ello minimizar los riesgos que conlleva las inversiones, de esta manera, se pretende promover de manera real a la reactivación económica paralizada por el COVID-19 y por la coyuntura política.

La Asociación Peruana de Empresas Turísticas (APETUR), la Asociación Peruana de Transporte Turístico (APPTUR) y la Unión de Gremios de Transporte Multimodal (UGTRANM) han puesto de conocimiento que la inestabilidad jurídica ha ocasionado la suspensión de inversiones en dicho sector, principalmente, por la afectación del cambio a la Ley N° 27181.

Con el traslado de la carga de la prueba al agente económico para que presente el estudio técnico que justifique técnicamente que un cambio normativo presenta indicios de carencia de razonabilidad, dichas disposiciones normativas se contradicen a las normas orientadas a mejorar la calidad de los servicios públicos y a la calidad legislativa, principalmente:

- 1) Decreto Legislativo N° 1256, limitada para declarar barreras burocráticas carentes de razonabilidad, así como la aplicación de la metodología del análisis<sup>15</sup>.
- 2) Decreto Legislativo N° 1310, no aplica eficazmente el Análisis de Calidad Regulatoria que tiene como finalidad determinar y reducir las cargas administrativas a los administrados.

<sup>13</sup> <https://elperuano.pe/noticia/123434-mypes-presente-y-futuro>, visitado el 11 de junio de 2022.

<sup>14</sup> <https://www.udep.edu.pe/hoy/2021/09/la-fuerza-dinamizadora-de-las-mypes/>, visitado el 5 de junio de 2022.

<sup>15</sup> INDECOPI está limitada de aplicar denuncias de parte, a pesar de lo establecido en el artículo 13.

- 3) Decreto Legislativo N° 1448, en tanto que no se aplica la simplificación administrativa, el perfeccionamiento del marco institucional y los instrumentos del proceso de mejora de la calidad regulatoria como parte de un proceso integral y continuo.
- 4) Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, no se cumple las disposiciones para mejorar la calidad regulatoria, el uso de los instrumentos para mejorar la calidad regulatoria, ni el diseño de los instrumentos.

En tal sentido, se propone la modificación siguiente:

| LEY N° 27181, ARTÍCULO 5, TEXTO PRIMIGENIO                                                                                                                                                                                                                                         | LEY N° 27181, ARTÍCULO 5, TEXTO ACTUAL (MODIFICADO POR DECRETO DE URGENCIA 019-2020)                                                                                                                                                                                                                                                                                     | LEY N° 27181, ARTÍCULO 5, PROPUESTA DEL PRESENTE PROYECTO DE LEY                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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. | 5.2. El Estado <b>promueve la seguridad jurídica</b> y el trato equitativo a los agentes privados de manera que no se alteren <b>los términos contractuales</b> sobre la base de los cuales <b>dichos agentes han efectuado inversiones y realizan operaciones</b> en materia de transporte, <b>de acuerdo a lo previsto en la Constitución y las Leyes respectivas.</b> | 5.2 El Estado garantiza la estabilidad de las reglas y el trato equitativo a los agentes privados, <b>asegurando el marco de legalidad establecida bajo la competencia del Instituto Nacional de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), de manera que no se alteren injustificadamente las condiciones de mercado ni los términos contractuales</b> sobre la base de las cuales toman sus decisiones sobre inversión y operación en materia de transporte". |

## V. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa implica modificar el numeral 5.2 del artículo 5, de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, restituyendo el texto primigenio que garantiza la estabilidad jurídica de la que gozaban los agentes económicos del sector transporte antes del cambio introducido mediante la primera disposición complementaria modificatoria del Decreto de Urgencia N° 019-2020.

El efecto de la iniciativa legislativa se valora como necesaria e indispensable para que las empresas del sector transporte puedan recuperar la estabilidad jurídica que garantice las inversiones en favor de la reactivación económica.

## VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

### Costo.

La presente iniciativa legislativa no origina gastos de erario nacional en razón a que el objetivo es restituir un procedimiento que ya existía: justificar técnicamente la legalidad de las modificaciones normativas que afectan las condiciones del mercado. Por lo tanto, no se vulnera el principio de equilibrio presupuestal.

### Beneficio.

Estado: fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la calidad regulatoria, que garantiza las reglas del mercado y se alinea con las recomendaciones de la OCDE.

Empresarios de sector transporte: en un contexto de estabilidad jurídica, encuentran un entorno de menor riesgo para tomar decisiones de inversión.

Usuario final del servicio de transporte: cuenta con servicios en constante competencia, lo que conlleva a mejores ofertas.

Sociedad: la mayor competencia intensifica la dinámica comercial de bienes y servicios complementarios al servicio de transporte.

## VII. CONCORDANCIA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LA VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL.

Esta iniciativa legislativa se armoniza con:

| AGENDA LEGISLATIVA PARA EL PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022 |                                                                                              |                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ACUERDO NACIONAL                                               |                                                                                              | TEMAS / PROYECTOS DE LEY                                                                                                                       |
| OBJETIVO                                                       | POLÍTICAS DE ESTADO                                                                          |                                                                                                                                                |
| I. Democracia y Estado de Derecho                              | 1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho                           | 1. Defensa del principio constitucional de balance y equilibrio de poderes.<br>Fortalecimiento de la seguridad jurídica y la institucionalidad |
|                                                                | 17. Afirmación de la economía social de mercado.                                             | 44 Medidas a favor de los consumidores.<br>45 Promoción de la libre competencia.                                                               |
| III. Competitividad del país.                                  | 18. Búsqueda de la competitividad, productividad, y formalización de la actividad económica. | 46 Leyes de apoyo a la micro y pequeña empresa.                                                                                                |
|                                                                |                                                                                              | 47 Leyes de apoyo a los emprendedores.                                                                                                         |
|                                                                |                                                                                              | 51 Leyes de apoyo a la actividad empresarial.                                                                                                  |

**Anexo: Petitorio Nacional**



Firmado digitalmente por:  
OLIVOS MARTINEZ Leslie  
Vivian FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 17/08/2022 15:36:49-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RUIZ Victor  
Seferino FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/08/2022 16:23:27-0500



Firmado digitalmente por:  
JUAREZ GALLEGOS Carmen  
Patricia FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/08/2022 11:23:25-0500



Firmado digitalmente por:  
AGUINAGA RECUENCO  
Alejandro Aurelio FAU 201617491  
soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 16/08/2022 15:20:08-0500



Firmado digitalmente por:  
JIMENEZ HEREDIA David  
Julio FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Firmado digitalmente por:  
BARBARAN REYES Rosangella  
Andrea FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento



Página 17 de 17  
Firmado digitalmente por:  
ALEGRIA GARCIA Luis  
Arturo FAU 20161749126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento