

0093-2015/CEB-INDECOPI

26 de febrero de 2015

EXPEDIENTE N° 000455-2014/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : ESCUELA DE CONDUCTORES SANTA ROSA E.I.R.L.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.*

La ilegalidad de esta medida radica en lo siguiente:

- (i)** *Se contraviene el artículo 23º de la Ley N° 27181, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre, según el cual las disposiciones en materia de tránsito y transporte que emita el Ministerio deben ser aquellas establecidas en reglamentos aprobados por decreto supremo. En el presente caso, la exigencia cuestionada, que ha sido aprobada por Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 excede lo establecido en el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.*
- (ii)** *Se contraviene el Principio de Legalidad de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que no se ha respetado el marco legal vigente al exigir el requisito mediante la referida resolución directoral.*

Se dispone la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BISº del Decreto Ley N° 25868.

De otro lado, se declara que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 no constituye una barrera burocrática ilegal.

La razón es que el Ministerio cuenta con competencias para disponer dicha medida, la cual no vulnera el marco legal vigente. Asimismo, la denunciante no ha aportado indicios suficientes sobre la existencia de una posible barrera burocrática carente de razonabilidad, conforme lo exige el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal de Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante el escrito del 4 de diciembre de 2014, Escuela de Conductores Santa Rosa E.I.R.L. (en adelante, la denunciante) interpone denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en las siguientes medidas:
 - (i) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
 - (ii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Se encuentra autorizada para impartir los conocimientos teórico-prácticos requeridos para conducir vehículos motorizados de transporte terrestre¹, habiendo cumplido para ello con todos los requisitos señalados por ley para obtener dicha autorización.
- (ii) El Ministerio ha omitido la obligación legal contenida en el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, de publicar en el Diario Oficial El Peruano los proyectos de las Resoluciones Directorales N° 3634-2013-MTC/15 y N° 430-2014-MTC-15, dejando a las Escuelas de Conductores en indefensión al no poder realizar las críticas y aportes respectivos, habiendo transgredido por tanto el Principio de Legalidad contenido en el Artículo IV numeral 1.1) del Título Preliminar y el Artículo 61° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (iii) Las mencionadas resoluciones directorales han sido emitidas sin tomar en cuenta lo establecido por el Artículo 23° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el Artículo 103° de la Constitución Política del Estado, los cuales establecen que cualquier modificatoria del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir debe hacerse mediante Decreto Supremo, es decir por una norma de igual jerarquía y no mediante resoluciones directorales.
- (iv) Las exigencias cuestionadas tienen a variar las condiciones de acceso y permanencia de las Escuelas de Conductores, además de no encontrarse reguladas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos- TUPA del Ministerio, motivo por el cual no pueden ser exigidos al administrado como condiciones de acceso o permanencia para el mercado de servicios educativos; siendo además que con dichas exigencias se pone en riesgo la generación de empleo y la inversión.
- (v) Las medidas adoptadas por el Ministerio no tienen una finalidad pública de salvaguarda de la vida humana o de reducción de niveles de accidentalidad, toda vez que el Reglamento de Licencias de Conducir

¹ En el presente caso, la denunciante fue autorizada para funcionar como Escuela de Conductores, mediante Resolución Directoral N° 3569-2011-MTC/15 del 23 de septiembre de 2011, la misma que tiene un plazo de vigencia de cinco (5) años.

vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, establece un permiso provisional de conducir y de uso de infraestructura pública, permitiendo al ciudadano postulante a una licencia de conducir, la realización de manejo en la vía urbana por 60 días calendarios, lo cual quiere decir que las medidas citadas no se condicen con el ordenamiento jurídico de la materia.

- (vi) El Ministerio no ha tomado en cuenta la inversión realizada para cumplir con adecuarse a las características requeridas mediante las resoluciones cuestionadas.

B. Admisión a trámite:

- 3. Mediante Resolución N° 0018-2015/CEB-INDECOPI del 16 de enero de 2015, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) resolvió, entre otros aspectos² admitir a trámite la denuncia y conceder al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Ministerio y a su Procuraduría Pública, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación³.

C. Contestación de la denuncia:

- 4. El 28 de enero de 2014, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) Previamente a que la Comisión determine si la disposición cuestionada constituye o no una barrera burocrática, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
 - (ii) La denunciante no acredita que el Ministerio le imponga alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado de tal manera que constituya una barrera burocrática conforme

² Mediante dicha resolución la Comisión resolvió denegar la medida cautelar solicitada por la denunciante.

³ Cédulas de Notificación N° 183-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 184-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio), y N° 182-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, trabas y restricciones a la Inversión Privada.

- (iii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos correspondiente.
- (iv) La Ley N° 29005⁴ tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre. Dicha ley establece como condición obligatoria para obtener una licencia de conducir que se cuente con la aprobación de los cursos correspondientes impartidos por las Escuelas de Conductores, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (v) Mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, el mismo que contiene las normas reglamentarias correspondientes a las Escuelas de Conductores.
- (vi) El literal g) del citado artículo 43º del Reglamento, establece la exigencia de contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la DGTT.
- (vii) Las exigencias cuestionadas no son nuevas disposiciones pues las empresas que solicitaban su autorización como Escuela de Conductores, tenían conocimiento de dicha situación, máxime si bajo declaración jurada se comprometieron a que en un plazo mayor a 90 días calendario de publicada la resolución directoral que estableció las exigencias citadas presentarían una copia de la póliza de seguros de responsabilidad civil extracontractual a favor de terceros. Con lo cual la denunciante demuestra que lo único que pretende es que se le exonere del cumplimiento de las disposiciones vigentes.
- (viii) No existen derechos fundamentales absolutos, sino que éstos deben ejercerse en armonía con el interés común, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 59º de la Constitución Política del Perú que

⁴ Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores.

establece que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, la seguridad y a la salud⁵.

- (ix) El Tribunal Constitucional, aplicando el test de proporcionalidad, ha determinado que resulta factible restringir más no desconocer derechos fundamentales cuando tales restricciones resultan razonables, adecuadas y proporcionadas a los fines que se pretende obtener a favor del colectivo social.
- (x) Las Escuelas de Conductores que pretendan acceder a una autorización deben demostrar solvencia económica, además de solvencia moral, técnica y profesional, dado que si una escuela tiene precariedad económica podría fácilmente cometer actos indebidos para captar más usuarios.

II. ANÁLISIS:

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

- 5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS^o del Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁶.
- 6. De acuerdo a la Ley N° 27181, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte, el Indecopi se

⁵ El Ministerio cita el expediente N° 2235-2004-AA/TC del 18 de febrero de 2005 por Grimaldo Saturdino Chong Vásquez.

⁶ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26BIS^o.- 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. (...).

encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia⁷.

7. 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 irracionales.⁸

B. Cuestiones previas:

B.1 Cuestionamiento del Ministerio sobre la competencia de la Comisión

8. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
9. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.
10. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen condiciones indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que las referidas disposiciones calificarían

⁷ **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 – INDECOPI (...)

20.2. Asimismo el INDECOPI 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.

⁸ Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, 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. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión.

11. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por la denunciante.

B.2 Cuestionamiento del Ministerio sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados

12. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que *no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados*, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos correspondiente.
13. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
14. De la revisión de dicho argumento se aprecia que el mismo no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias que cuestiona la denunciante sino de otro tipo de actuación.
15. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con las materias controvertidas del presente procedimiento.

B.3 De los argumentos constitucionales de la denunciante y del Ministerio:

16. La denunciante señala que el artículo 103° de la Constitución Política del Estado, establece que cualquier modificatoria del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir debe hacerse mediante Decreto Supremo, es decir por una norma de igual jerarquía y no mediante resoluciones directorales.

17. Asimismo, el Ministerio ha indicado en sus descargos que no existen derechos fundamentales absolutos sino que los mismos deben ir en concordancia con el artículo 59º de la Constitución Política del Perú que señala que las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no pueden ser lesivas a la moral, seguridad y a la salud.
18. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
19. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
20. De ese modo, los argumentos constitucionales presentados por la denunciante y el Ministerio, no serán tomados en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.
21. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante y el Ministerio en los extremos indicados. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

C. Cuestión controvertida:

22. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:
 - (i) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución

Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

- (ii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03

D. Evaluación de legalidad:

D.1 Sobre la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

- 23. La denunciante cuestiona la exigencia impuesta por el Ministerio consistente en que las Escuelas de Conductores se adecuen a las características establecidas para los circuitos de manejo, contenida en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
- 24. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 16⁰⁹ y 23⁰¹⁰ de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el artículo 4° de la Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las

⁹ **Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**, publicada el 8 de octubre de 1999.

Artículo 16°.- (...)

Competencias de gestión: (...)

g) Mantener un sistema estándar la emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente. (...).

¹⁰ **Ley N° 27181**

Artículo 23°.- Del contenido de los reglamentos

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 el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; las disposiciones sobre licencias de conducir y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; **así como las demás disposiciones que sean necesarias**". (Énfasis añadido)

Escuelas de Conductores¹¹, el Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir de acuerdo al reglamento nacional correspondiente. Para tal efecto mediante decreto supremo podrá aprobar las disposiciones de alcance nacional relacionadas con el otorgamiento de licencias de conducir. Asimismo, dicha entidad se encuentra facultada para autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en el país de acuerdo a sus normas reglamentarias.

25. En tal sentido, el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación necesaria para la adecuada obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores. No obstante ello, debe verificarse que estas competencias se ejerzan en armonía con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181 que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo¹².
26. Sobre la base de las referidas competencias es que se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre (Decreto Supremo N° 040-2008-MTC)¹³, estableciéndose las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores:

“Artículo 43º.- Condiciones de Acceso

¹¹ **Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**

Artículo 4º.- Del ente rector y de las autorizaciones

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el ente encargado de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en las diferentes regiones del país, de conformidad con las normas reglamentarias establecidas por dicha entidad, exigencias estas que deben ser las necesarias y suficientes para alcanzar el objetivo de la presente Ley.

(...)

¹² **Ley N° 27181**

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

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 el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; **las disposiciones sobre licencias de conducir** y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; **así como las demás disposiciones que sean necesarias**”. (Énfasis añadido)

¹³ Publicado el 18 de noviembre de 2008.

Las condiciones de acceso para el funcionamiento de una Escuela de Conductores se clasifican en las siguientes:

(...)

43.3. Condiciones en Infraestructura

Contar con infraestructura propia o de terceros, que cuente con los siguientes ambientes mínimos:

(...)

g) Un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales **serán determinadas por resolución directoral de la DGTT.**

(...)” (énfasis añadido)

“Artículo 62°.- Condiciones de permanencia de la Escuela de Conductores

Las condiciones de permanencia para la operación de una Escuela de Conductores son las siguientes:

1. **Mantener las condiciones de acceso con las que fue autorizada.**

2. Mantener vigente la personería jurídica y no estar afecto a disolución o cualquier otra forma de extinción de la persona jurídica.

3. Mantener en su objeto social, la enseñanza y/o capacitación de los conductores de vehículos automotores de transporte terrestre, como actividad de la misma.

4. Mantener activo el Registro Único de Contribuyentes y que se señale en la actividad principal la enseñanza y/o capacitación.

5. Iniciar el servicio dentro del plazo de sesenta (60) días calendario de otorgada la autorización.

6. No recaer en imposibilidad técnica para seguir operando como Escuela de Conductores por carecer de recursos humanos, infraestructura, flota vehicular, equipamiento, pólizas de seguro vigentes y/o carta fianza bancaria vigente, luego de haber transcurrido un plazo de quince (15) días calendarios de formulado el requerimiento por la autoridad competente para que subsane la carencia.

7. Renovar la carta fianza en el plazo establecido, de tal manera que ésta se encuentre vigente por todo el plazo de la autorización.” (énfasis añadido)

27. Dentro de las condiciones de acceso, el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43° de la citada norma establece que para funcionar como Escuela de Conductores se debe contar con una determinada infraestructura, un circuito propio o de terceros, donde el postulante realice sus prácticas de manejo. Asimismo, dispone que las características especiales del citado circuito serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre - DGTT.
28. En el caso de las condiciones de permanencia establecidas en el artículo 62° del citado Reglamento, se parte del supuesto de que las Escuelas de Conductores ya se encuentran funcionando en el mercado (como es el caso de la denunciante) y deben de mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas. Sin embargo, la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del mismo reglamento señala que dentro del plazo de noventa (90) días calendario

de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito de manejo, las Escuelas de Conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones¹⁴ (condición de permanencia).

29. El Ministerio emitió la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 (modificada mediante Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15), que regula las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores¹⁵ que deseen acceder o permanecer en el mercado, las mismas que fueron exigidas posteriormente a la denunciante a través del Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03¹⁶.
30. En tal sentido, vencido el plazo establecido en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, resultan exigibles las condiciones del circuito de manejo reguladas mediante la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, no habiéndose vulnerado lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley N° 27181, toda vez que es el Decreto Supremo que aprueba las condiciones efectúa la remisión a la Resolución Directoral.
31. Cabe señalar que, mediante Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPÍ de fecha 11 de diciembre de 2014, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi resolvió un caso similar utilizando el criterio antes señalado.

¹⁴ **Decreto Supremo 040-2008-MTC**

Disposiciones Complementarias Transitorias

Sexta.- Dentro de los noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo, las Escuelas de Conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones.

¹⁵ **Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de septiembre de 2013**

Artículo 1.- Características Especiales del Circuito de Manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores

Aprobar las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores, las cuales se encuentran establecidas en el Anexo I que forma parte integrante de la presente Resolución Directoral.

¹⁶ El referido oficio circular indica y exige que todas las Escuelas de Conductores a Nivel Nacional deben cumplir con la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, bajo sanción de declararse la nulidad de sus autorizaciones por incumplimiento y las demás sanciones que les corresponda. De igual forma, mediante el Oficio Circular y N° 007-2014-MTC/15.03 el Ministerio reitera el requerimiento a las Escuelas de Conductores a Nivel Nacional de cumplir con lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, incluida la documentación relacionada a los circuitos de manejo, de conformidad con las resoluciones mencionadas.

32. Por lo expuesto, esta Comisión considera que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, toda vez que el Ministerio cuenta con las facultades para imponer la medida y no se ha contravenido el marco legal vigente.

D.2 Sobre la exigencia de contar con un Expediente Técnico, establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

33. La denunciante ha cuestionado la medida impuesta por el Ministerio consistente en la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

34. Habiendo determinado en el análisis del punto anterior que el Ministerio cuenta con competencias para imponer este tipo de medidas, corresponde analizar si esta exigencia vulnera el marco normativo vigente y si cumplió con las formalidades de ley.

35. Para tales efectos, se debe precisar la diferencia entre aquellas exigencias impuestas por las entidades como requisitos en la tramitación de un procedimiento, de las impuestas como condiciones o elementos de evaluación para aprobar o denegar una solicitud; entendiéndose a los requisitos como piezas documentales, y a las condiciones como los factores y aspectos de fondo que debe evaluar una entidad para determinar si corresponde la aprobación de lo solicitado.

36. Cabe resaltar que esta Comisión ha realizado esta distinción entre condiciones y requisitos en pronunciamientos anteriores¹⁷, los mismos que han sido confirmados por la Sala¹⁸.

¹⁷ Diferenciación reconocida en pronunciamientos tales como las Resoluciones N° 0200-2009/CEB-INDECOPI y N° 0039-2012/CEB-INDECOPI y Resolución N° 0067-2014/CEB-INDECOPI.

¹⁸ Ver Resolución N° 1849-2012/SC1-INDECOPI recaída en el Expediente N° 0129-2011/CEB

37. En el presente análisis nos encontramos ante un requisito, toda vez que el Expediente Técnico es una pieza documental que puede ser presentado a la entidad y no implica realización de un hecho material que deba ser evaluado por la administración pública que debe ser presentado para acceder o permanecer en el mercado como Escuela de Conductores.
38. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181 que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo¹⁹.
39. En el presente caso, el Ministerio ha establecido la exigencia del Expediente Técnico a través de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15. De este modo, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley N° 27181, toda vez que el requisito exigido no fue creado por Decreto Supremo, sino mediante una Resolución Directoral.
40. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC²⁰, se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.
41. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que toda autoridad administrativa debe actuar dentro de sus facultades y con respeto a la Constitución y a las leyes vigentes (Principio de Legalidad). Por tanto, el Ministerio ha transgredido este principio al establecer un requisito que vulnera el marco normativo vigente.

19

Ley N° 27181

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

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 el caso, ser desagregada:

a) Reglamento Nacional de Tránsito

Contiene las normas para el uso de las vías públicas para conductores de todo tipo de vehículos y para peatones; **las disposiciones sobre licencias de conducir** y las que establecen las infracciones y sanciones y correspondiente Registro Nacional de Sanciones; **así como las demás disposiciones que sean necesarias**". (Énfasis añadido)

20

Publicado el 18 de noviembre de 2008.

42. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

E. Evaluación de razonabilidad:

43. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la exigencia contenida en el punto ii) del párrafo 1 de la presente resolución, constituye la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las mismas.
44. Sin embargo, de acuerdo con la metodología aplicada por esta Comisión y con el referido precedente de observancia obligatoria, habiéndose determinado que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, no constituye una barrera burocrática ilegal, correspondería proceder con el análisis de razonabilidad.
45. En el presente caso, la denunciante no ha aportado indicios suficientes que permitan desarrollar un análisis de razonabilidad de la citada exigencia.
46. Por tanto, conforme al precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, al no haber indicios que cuestionen la razonabilidad de la mencionada exigencia, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48º 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: desestimar los cuestionamientos efectuados por la denunciante y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que fueron evaluados en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Santa Rosa E.I.R.L.

Tercero: disponer que se inaplique a Escuela de Conductores Santa Rosa E.I.R.L. la barrera burocrática declarada ilegal, así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444.

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

Quinto: declarar que la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 no constituye una barrera burocrática ilegal.

Sexto: declarar que Escuela de Conductores Santa Rosa E.I.R.L. no ha aportado indicios suficientes de carencia de razonabilidad respecto de la barrera burocrática no declarada ilegal; en consecuencia, infundada la denuncia en dicho extremo.

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 Ubía Alzamora.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE