

0124-2015/CEB-INDECOPI

31 de marzo de 2015

**EXPEDIENTE N° 000456-2014/CEB**

**DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

**DENUNCIANTE : ESCUELA DE CONDUCTORES LOS PROFESIONALES**

**AL VOLANTE E.I.R.L.**

**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico que contenga 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.***

***La ilegalidad de esta exigencia 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, las exigencias cuestionadas, que han sido aprobadas por Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, exceden 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 requisitos mediante la referida resolución directoral.***

***Se dispone, la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y de todos los actos que la materialicen. El incumplimiento de dicho mandato podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) UIT de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.***

***Por 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, no constituye una barrera burocrática ilegal.***

***Ello, debido a que la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, establece que las escuelas de conductores deben cumplir con adecuarse a las disposiciones de la resolución directoral que establezca las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo. Por tanto, 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, por lo que se declara infundada la denuncia en este extremo.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito presentado el 2 de diciembre de 2014, Escuela de Conductores Profesionales al Volante E.I.R.L. (en adelante, la denunciante) interpone 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 los siguientes aspectos para operar como escuela de conductores:
  - (i) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, materializada en el artículo 1º del referido dispositivo legal.
  - (ii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico que contenga 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Se encuentra autorizada<sup>1</sup> para impartir conocimientos teóricos y prácticos de manejo para la obtención de una licencia de conducir. Dicha autorización fue concedida por el Ministerio al cumplir con los requisitos señalados en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, toda vez que cuenta con un circuito de manejo por el convenio que realizó con la Escuela de Conductores Santa Rosa E.I.R.L., la cual está autorizada mediante Resolución Directoral N° 3569-2011-MTC/15.
- (ii) A través de los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03, el Ministerio efectivizó los requerimientos que contienen el artículo 2º y el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, desconociendo los derechos que adquirió con la Resolución Directoral N° 4198-2014-MTC/15.
- (iii) El Ministerio omitió la obligación legal 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, por lo que vulneró el Principio de Legalidad establecido en el Artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el artículo 61º de la citada ley e impidió que los administrados puedan realizar críticas, aportes, sugerencias o comentarios sobre el contenido de dichas resoluciones.
- (iv) Las mencionadas Resoluciones Directorales han sido emitidas sin tomar en cuenta lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, y el artículo 103º de la Constitución Política del Perú, los cuales establecen que cualquier modificatoria del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre debe realizarse a través de un decreto supremo, es decir una norma de igual jerarquía y no mediante resoluciones directorales.

---

<sup>1</sup> Mediante Resolución Directoral N° 4198-2014-MTC/15, emitida el 15 de octubre de 2014.

- (v) En un pronunciamiento anterior<sup>2</sup>, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), ha precisado que las exigencias contenidas en el artículo 2º y el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 constituyen barreras burocráticas ilegales.
- (vi) El artículo 103º de la Constitución Política del Perú prescribe que la ley no tiene fuerza ni efectos retroactivos, por ende, la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 resulta inaplicable a las escuelas de conductores que presentaron sus solicitudes de acceso al mercado antes de su emisión, las cuales deben cumplir con mantener las condiciones de infraestructura con las que fueron autorizadas.
- (vii) Las exigencias cuestionadas varían las condiciones de acceso y permanencia de las escuelas de conductores, además no se encuentran reguladas en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) del Ministerio, motivo por el cual no pueden ser exigidos a las escuelas de conductores para el mercado de servicios educativos. Dichas exigencias ponen en riesgo la generación de empleo y la inversión.
- (viii) Las medidas adoptadas por el Ministerio no tienen una finalidad pública de salvaguarda de la vida humana o de reducción de los niveles de accidentabilidad; ello por cuanto dicha entidad autoriza el uso de una licencia de conducir provisional, permitiendo al postulante a una licencia de conducir la realización de manejo en la vía urbana por 60 días calendarios. De ese modo, se advierte que las citadas medidas no se condicen con el ordenamiento jurídico de la materia.
- (ix) Las citadas exigencias no resultan racionales toda vez que el seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) no da cobertura a los accidentes de tránsito ocurridos en unidades vehiculares que se desplazan en lugares no abiertos a tránsito público como es el caso de los circuitos cerrados de prácticas de manejo.
- (x) El Ministerio aplica criterios discriminatorios y desproporcionados en contra de las escuelas de conductores, toda vez que permite a los Centros de Evaluación de Conducción y a los Gobiernos Regionales, el uso de

---

<sup>2</sup> Según la denunciante dicho pronunciamiento se encuentra contenido en la Resolución N° 0140-2014/CEB-INDECOPI, recaída en el Expediente N° 0271-2013/CEB, en los seguidos por Escuela de Conductores Integrales Vías & Vías contra el Ministerio.

infraestructura pública (vía urbana) para efectos de la toma de exámenes de conducción para obtener la licencia de conducir.

- (xi) El artículo 5º de la Ley N° 27181 establece que el Estado debe garantizar que no se alteren injustificadamente las reglas del mercado sobre las cuales los administrados toman sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte.
- (xii) La realización de un expediente técnico demanda una inversión de aproximadamente diez millones de nuevos soles.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0058-2015/CEB-INDECOPI del 17 de febrero de 2015, se admitió a trámite la denuncia, en el extremo en el que se cuestionó las siguientes medidas, y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que ejerza su defensa y presente información que permita evaluar la legalidad y razonabilidad de las barreras admitidas a trámite:
  - (i) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito que debe contar como mínimo de: 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.
4. Por otro lado, se resolvió denegar la solicitud de medida cautelar solicitada por la denunciante.
5. La Resolución N° 0058-2015/CEB-INDECOPI, fue notificada al Ministerio y a la Procuraduría del Ministerio el 23 de febrero de 2015 y a la denunciante, el 24 de febrero de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cédulas de Notificación N° 611-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 612-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio) y N° 610-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

### **C. Contestación de la denuncia:**

6. El 26 de febrero de 2015, el Ministerio contestó la denuncia y presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los 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 ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas, determinar el mercado y la incidencia en este.
  - (ii) No existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, respetándose estrictamente el derecho de petición, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en su TUPA y en la normativa vigente del sector transportes y comunicaciones.
  - (iii) El artículo 3º de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito se orienta 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.
  - (iv) El artículo 16º de la Ley N° 27181, establece que el Ministerio es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre con competencias que lo facultan a (i) dictar los reglamentos nacionales establecidos en dicha ley, (ii) interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la citada norma y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento.
  - (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 (en adelante, el Reglamento) con el objeto de regular las condiciones, requisitos y procedimientos (i) para acceder a una licencia de conducir vehículos, (ii) para la autorización y funcionamiento de los establecimientos de salud encargados de realizar los exámenes de aptitud psicosomática para la obtención de licencias de conducir y (iii) para regular las condiciones, requisitos y procedimientos

para la autorización y funcionamiento de las escuelas de conductores, de conformidad con la Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores.

- (vi) El artículo 23° de la Ley N° 27181, no es de aplicación para las escuelas de conductores, toda vez que los lineamientos para regular el funcionamiento de dichas escuelas se aprobó en el año 2007 a través de la Ley N° 29005.
- (vii) La Ley N° 29005 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 dichas escuelas, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (viii) El artículo 3° de la Ley N° 29005, establece como principios generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores: (i) capacitación universal, (ii) capacitación integral, (iii) especialización por categorías y (iv) reconocimiento a la experiencia.
- (ix) Las escuelas de conductores se encargan de impartir los conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que desean obtener una licencia de conducir, así como dictar cursos de capacitación de conductores del servicio de transporte de personas y mercancías, los cursos de seguridad vial y sensibilización del infractor y las jornadas de reforzamiento en valores ciudadanos y seguridad vial.
- (x) El literal g) del numeral 43.3) del artículo 43° del Reglamento establece que las escuelas de conductores deben 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 Dirección General de Transporte Terrestre.
- (xi) La Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento establece que 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.
- (xii) La Séptima Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento establece que en tanto las escuelas de conductores no cuenten con el circuito donde se realizarán las prácticas de manejo, no será exigible

presentar copia del documento que acredite la propiedad, tenencia, alquiler o derecho de uso del mismo.

- (xiii) Mediante Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 se aprobaron las características especiales del circuito de manejo con el que deben contar las escuelas de conductores teniendo entre ellas a: (i) la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la referida Resolución y (ii) la exigencia de contar con un Estudio de Ingeniería que contemple como mínimo diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación, diseño de pavimentos y edificaciones y estudio de impacto vial. Dicha disposición ha sido modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.
- (xiv) Para la emisión de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 (y sus modificatorias), se ha cumplido con lo dispuesto en el Principio de Legalidad, toda vez que el Reglamento establece que las características del circuito de manejo se debe efectuar mediante Resolución Directoral. Asimismo, la citada Resolución ha sido emitida por la Dirección General de Transporte Terrestre, ente facultado para dicha finalidad.
- (xv) Las características especiales del circuito de manejo con el que deben contar las escuelas de conductores tienen como sustento el “Estudio para la Determinación de las Características Técnicas de la Infraestructura para un Circuito Vial de Prácticas de Manejo en las Escuelas de Conductores a Nivel Nacional”.
- (xvi) Las Escuelas de Conductores son importantes porque se encargan de impartir los conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que desean obtener, revalidar o recategorizar su licencia de conducir, por cuanto para la obtención de algunas categorías los postulantes deben recibir instrucción por parte de ellas y aprobar los cursos que imparten.
- (xvii) Las escuelas de conductores deberán tener los vehículos señalados de acuerdo a la clasificación vehicular (M1, M2, M3, N1, N2 y N3), a fin de que los postulantes puedan realizar las prácticas de manejo, según la clase y categoría de licencia de conducir que soliciten.
- (xviii) El postulante debe recibir la instrucción práctica de manejo en vehículos de la categoría correspondiente (M1, M2, M3, N1, N2 y N3). En dichos vehículos se debe practicar lo siguiente: la habilidad para estacionar

(paralelo y diagonal), habilidad para conducir (técnicas a la defensiva) y respecto a la aplicación del Reglamento.

**D. Otro:**

7. Mediante escrito presentado el 17 de marzo de 2015, el Ministerio remitió el Informe N° 282-2015-MTC/15.01, el cual será tomado en consideración al momento de resolver el presente procedimiento.

**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>4</sup> la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>5</sup>.
9. De acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las prerrogativas 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>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo 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 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-**

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, 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.

<sup>5</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>6</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 – 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.

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 de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o carentes de razonabilidad<sup>7</sup>.

## **B. Cuestiones Previas:**

### **B.1 Cuestionamientos del Ministerio:**

#### **a) Sobre la competencia de la Comisión:**

11. 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.
12. Para tal efecto, según el Ministerio la Comisión deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en este. Así de acuerdo a lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
13. Según lo establecido en el artículo 2º 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.
14. En el presente caso, las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen disposiciones indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que las referidas disposiciones calificarían como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión.

---

<sup>7</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 racionalidad.

15. 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) Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:

16. El Ministerio ha señalado que *no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados*, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente y en la normativa vigente del sector transportes y comunicaciones.
17. Al respecto, debe mencionarse que, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, el Ministerio tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
18. 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.
19. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con las medidas denunciadas en el presente procedimiento.

B.2 Cuestionamientos de la denunciante:

Sobre los argumentos constitucionales de la denunciante:

20. La denunciante señaló que el artículo 103° de la Constitución Política del Perú establece que, cualquier modificatoria al Reglamento debe realizarse a través de decreto supremo, es decir por una norma de igual jerarquía y no mediante resoluciones directorales. Asimismo, dicha norma prescribe que la ley no tiene fuerza ni efectos retroactivos.
21. Con relación a ello es preciso indicar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada a efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.

22. 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 la mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
23. De ese modo, los argumentos constitucionales presentados por la denunciante 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.
24. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante en los extremos antes 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.

Otros cuestionamientos de la denunciante:

25. En el presente caso, la denunciante ha cuestionado lo siguiente:
  - (i) Que, el Ministerio autorice el uso de una licencia de conducir provisional, permitiendo al postulante para una licencia de conducir, la realización de manejo en la vía urbana por 60 días calendarios.
  - (ii) Que, el seguro obligatorio de accidentes de tránsito (SOAT) no de cobertura a los accidentes de tránsito ocurridos en unidades vehiculares que se desplazan en lugares no abiertos a tránsito público.
  - (iii) Que, el Ministerio permita a los Centros de Evaluación de Conducción y a los Gobiernos Regionales, el uso de infraestructura pública (vía urbana) para efectos de la toma de exámenes de conducción para obtener la licencia de conducir.
26. Al respecto, es necesario resaltar que el presente procedimiento se ha iniciado, en contra del Ministerio, por establecer presuntas exigencias vinculadas al funcionamiento de las escuelas de conductores.

27. Por tanto, en la medida que los argumentos planteados por la denunciante en el extremo antes indicado no guardan relación con las barreras burocráticas que dieron origen al presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

### **C. Cuestión controvertida:**

28. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio para funcionar como escuela de conductores:
- (i) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito que debe contar como mínimo de: 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

### **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:**

29. La denunciante ha cuestionado la exigencia impuesta por el Ministerio consistente en que las escuelas de conductores se adecuen a las características establecidas para los circuitos de manejo, contenidas 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.
30. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 16<sup>8</sup> y 23<sup>9</sup> de la Ley N° 27181 y el artículo 4° la Ley N° 29005<sup>10</sup>, el Ministerio tiene competencia para mantener un

---

8

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

Artículo 16°.- (...)

Competencias de gestión: (...)

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.

31. 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 supremo<sup>11</sup>.
32. Sobre la base de las referidas competencias es que se aprobó el Reglamento (Decreto Supremo N° 040-2008-MTC)<sup>12</sup>, estableciéndose, las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio de escuelas de conductores:

---

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

9

**Ley N° 27181**

**Artículo 23º.- 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)

10

**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.

(...)

11

**Ley N° 27181**

**Artículo 23º.- 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)

12

Publicado el 18 de noviembre de 2008.

**“Artículo 43º.- Condiciones de Acceso**

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 62º.- 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)

33. Dentro de las condiciones de acceso, el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43º 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.
34. En el caso de las condiciones de permanencia establecidas en el artículo 62º del citado Reglamento, se parte del supuesto de que escuelas de conductores ya se encuentran funcionando en el mercado (como es el caso de la denunciante) y deben mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas. Sin

embargo, en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del mismo Reglamento se 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 disposiciones<sup>13</sup> (condición de permanencia).

35. Posteriormente, 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 conductores<sup>14</sup> que deseen acceder o permanecer en el mercado.
36. 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.
37. La denunciante ha señalado que con la emisión de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, el Ministerio pone en grave riesgo su estabilidad jurídica, toda vez que, ha cambiado las reglas de acceso y permanencia en el mercado. De ese modo, dicha entidad no cumpliría con su deber de garantizar que no se alteren injustificadamente las reglas del mercado sobre las cuales habría tomado sus decisiones de inversión y operación en materia de transporte, conforme dispone el artículo 5° de la Ley N° 27181.
38. Al respecto, cabe precisar que la denunciante cuenta con una autorización para funcionar como escuela de conductores concedida mediante Resolución Directoral N° 4198-2014-MTC/15, emitida el 15 de octubre de 2014, como resultado del procedimiento administrativo que inició el 30 de setiembre de 2013<sup>15</sup>.

---

13

**Decreto Supremo N° 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.

14 **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.

15

Mediante los Partes Diarios N° 142529, N° 166744, N° 175160 y N° 048322.

39. De ese modo, se advierte que a la fecha en la que la denunciante solicitó una autorización para funcionar como escuela de conductores la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15<sup>16</sup> se encontraba vigente. De ese modo, el Ministerio realizó la evaluación de su solicitud sobre la base de la citada disposición, razón por la cual no se puede considerar que las reglas de mercado sobre las cuales tomó su decisión de inversión u operación hayan cambiado, por lo cual dicho argumento debe ser desestimado.
40. Por lo expuesto, habiendo cumplido el Ministerio con la legalidad de fondo y de forma al aprobar las características contenidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, esta Comisión considera que la exigencia de contar con dichas características, 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.
41. Cabe señalar que, mediante Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI de fecha 11 de diciembre de 2014, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (en adelante, la Sala) resolvió un caso similar utilizando el criterio antes señalado.

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

42. La denunciante ha cuestionado la exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo que debe contar como mínimo de: 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.
43. 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.
44. Para tales efectos, se debe precisar la diferencia entre aquellas exigencias impuestas por las entidades como requisitos en la tramitación de un

---

16

Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 18 de septiembre de 2013.

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.

45. Cabe resaltar que esta Comisión ha realizado esta distinción entre condiciones y requisitos en pronunciamientos anteriores<sup>17</sup>, los mismos que han sido confirmados por la Sala<sup>18</sup>.
46. En el presente análisis nos encontramos ante un requisito, toda vez que el Expediente Técnico es una pieza documental que debe ser presentada 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.
47. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181 se otorgaron facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo<sup>19</sup>.
48. 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 Resolución Directoral.

---

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.

18 Ver Resolución N° 1849-2012/SC1-INDECOPI recaída en el Expediente N° 0129-2011/CEB  
Ver Resolución N° 0701-2014/SDC-INDECOPI recaída en el Expediente N° 000061-2012/CEB

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)

49. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC<sup>20</sup>, se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.
50. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IV° 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 vulnerado este principio al establecer un requisito que vulnera el marco normativo vigente.
51. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo que debe contar como mínimo de: 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

#### **E. Evaluación de razonabilidad:**

52. 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)<sup>21</sup> del párrafo 1 de la presente resolución, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.
53. Por otro lado, dado que se ha identificado que la medida contenida en el punto i)<sup>22</sup>, no constituye una barrera burocrática ilegal, correspondería efectuar el análisis de razonabilidad de dicha exigencia.

---

<sup>20</sup> Publicado el 18 de noviembre de 2008.

<sup>21</sup> Referida a la exigencia de presentar un Expediente Técnico que la exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito que debe contar como mínimo de: 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

<sup>22</sup> Referida a la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

54. Para tal efecto, de acuerdo al precedente de observancia obligatoria antes indicado, para que la Comisión inicie el análisis de razonabilidad de una medida, es necesario que previamente la denunciante aporte indicios suficientes o elementos de juicio razonables acerca de la posible existencia de una barrera burocrática carente de razonabilidad ya sea por alguna de las siguientes razones:
- (i) Establece criterios discriminatorios (medidas discriminatorias).
  - (ii) Carece de fundamentos (medidas arbitrarias).
  - (iii) Resulta excesiva en relación a sus fines (medidas desproporcionadas).
55. Empero, en el presente caso la denunciante no aportó indicios sobre una posible carencia de razonabilidad del requisito antes indicado, toda vez que sus argumentos se encuentran referidos únicamente a cuestionar la supuesta ilegalidad de la medida impuesta por el Ministerio, por lo que no corresponde continuar con el análisis de razonabilidad.

#### **POR LO EXPUESTO:**

En ejercicio de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, modificado por la Ley N° 30056 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:** desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por Escuela de Conductores Integrales Los Profesionales al Volante E.I.R.L. consignados en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo que debe contar como mínimo de: 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 la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15; y en consecuencia, fundada en parte la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales Los Profesionales al Volante E.I.R.L.

**Tercero:** disponer que se inaplique a Escuela de Conductores Integrales Los Profesionales al Volante E.I.R.L. la barrera burocrática declarada ilegal, así como los actos que la materialicen, 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 dispuesto en el literal a) del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

**Quinto:** declarar que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

**Sexto:** declarar que Escuela de Conductores Integrales Los Profesionales al Volante E.I.R.L. no ha aportado indicios suficientes sobre la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática antes indicada, por lo que no corresponde analizar su razonabilidad; y, en consecuencia, infundada la denuncia presentada en contra del Ministerio de Transportes y Comunicaciones 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 la abstención del señor Cristian Ubia Alzamora.**

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**