

0288-2015/CEB-INDECOPI

17 de julio de 2015

EXPEDIENTE N° 000069-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : MSK CONSULTORES S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones una copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma, con la finalidad de obtener la autorización y registro necesarios para prestar el servicio de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos, establecida en el literal c) del artículo 29° del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2008-MTC y efectivizada en el Oficio N° 1441-2015-MTC/15.03.

La ilegalidad radica en que el Ministerio:

- (i) Exige la presentación de una autorización otorgada por el Ministerio de Educación como requisito para operar como escuela de capacitación en el rubro de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, pese a que dicho permiso no puede ser emitido debido a que el perfil profesional para prestar el servicio mencionado no se encuentra incluido en el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones aprobado por Resolución Viceministerial N° 085-2003-ED, el cual es un documento referente para el diseño de los programas curriculares de las instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación, vulnerando el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar y el artículo 61° de la Ley N° 27444.***
- (ii) Ha tratado de modo diferenciado a las entidades de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos y las escuelas de conductores, vulnerando el principio de igualdad ante la ley recogido en el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 757 y el numeral 1.5) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley 27444.***

Se dispone la inaplicación, al caso concreto de la denunciante, de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley N° 27444. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 18 de marzo de 2015, MSK Consultores S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpone denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio), por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en la exigencia de presentar ante la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante DGTT) del Ministerio, copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma, con la finalidad de obtener la autorización y registro necesarios para prestar el servicio de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos, establecida en el literal c) del artículo 29º del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos (en adelante, el Reglamento), aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2008-MTC y efectivizada en el Oficio N° 1441-2015-MTC/15.03.
2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) Que con la tramitación del Expediente N° 027929 de fecha 13 de febrero de 2015, solicitó ante la DGTT una autorización para prestar el servicio de entidad capacitadora en el rubro de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos.
 - (ii) La DGTT mediante Oficio N° 1441-2015-MTC/15.03 indicó que previamente se debería presentar copia de la autorización proporcionada por el Sector de Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma.

- (iii) El Ministerio de Educación ha manifestado que no puede hacer entrega de dicha autorización, dado que para dictar cursos de esa naturaleza no se requiere contar con una Institución Educativa, así también el número de horas de dictado es muy baja, además no existe en el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones el perfil profesional de Capacitación de Transporte en manejo de materiales y residuos sólidos.
- (iv) La DGTT ha realizado un trato diferenciado, entre las instituciones dedicadas a la capacitación de manejo de materiales y residuos peligrosos y las escuelas de conductores, siendo el caso que a estas últimas no se les exige la presentación de una copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma.
- (v) El acto cuestionado exhibe la intención por parte del Ministerio de vulnerar el principio de igualdad ante la ley, establecido en el numeral 1.5) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

B. Admisión a trámite:

- 3. Mediante Resolución Nº 0265-2015/STCEB-INDECOPI del 28 de abril de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 5 de mayo de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas¹.

C. Contestación de la denuncia:

- 4. El 12 de mayo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos sobre la base de los siguientes argumentos

¹ Cédula de Notificación Nº 1207-2015/CEB (dirigida a la denunciante), Nº 1208-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y Nº 1209-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio).

- (i) Previamente a que la Comisión determine si la exigencia cuestionada constituye o no una barrera burocrática, 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 a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
- (ii) El Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2008-MTC, se elaboró con la conformidad de los sectores Transporte y Comunicaciones, Salud, Energía y Minas, Producción y Agricultura, con la finalidad de unificar en un cuerpo legal la normatividad sectorial que regula el transporte de materiales y residuos peligrosos, así como regular la actividad en forma integral y sistemática con el objeto que la prestación de los servicios de transporte se preste en condiciones adecuadas de seguridad y aplicando los estándares internacionales.
- (iii) El reglamento antes citado contiene las normas y los procedimientos que regulan las actividades, procesos y operaciones del transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos con sujeción a los principios de prevención y protección de las personas, ambiente y la propiedad.
- (iv) El personal que intervenga en la operación de transporte de materiales y/o residuos peligrosos deberá contar con una capacitación básica sobre el manejo de materiales y residuos peligrosos y aplicación del plan de contingencia para dicho transporte, la cual será actualizada periódicamente y acreditada con la certificación correspondiente emitida por entidades de capacitación autorizadas e inscritas en el Registro de Entidades de Capacitación.
- (v) El numeral 24) del artículo 5º del reglamento, define al plan de contingencia como el instrumento de gestión, cuya finalidad es evitar o reducir los posibles daños de la vida humana, salud, patrimonio y ambiente.
- (vi) Las Entidades de Capacitación tiene como objetivo dotar de conocimientos al personal que interviene en las actividades de operación de transporte de

materiales y residuos peligrosos sobre el manejo seguro de estos, de manera de preservar la integridad de las personas, la propiedad y el ambiente; asimismo, dotar de conocimientos al personal que interviene en la operación de transporte sobre los procedimientos de seguridad preventivos y los aplicables en caso de emergencia.

- (vii) Las entidades que pretendan ser capacitadoras, deben ser instituciones especializadas en materia educativa, con lo cual se garantizará una capacitación eficiente de los conductores, los cuales deberán culminar dicha capacitación contando con los conocimientos suficientes en la prevención y en la respuesta frente a un siniestro durante la operación de transporte a fin de preservar la integridad de las personas de propiedad y del ambiente.
- (viii) De esta manera una de las condiciones generales para acceder a una autorización como Entidad Capacitadora, es presentar copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, por lo cual es necesario contar con suficiente capacidad técnica y económica para verificar las condiciones, requisitos y características técnicas con las que deben contar los postulantes para obtener una licencia de conducir.
- (ix) El reglamento ha considerado imprescindible que la entidad que capacite a quienes se dediquen a la operación del transporte de materiales y residuos peligrosos, deberá contar necesariamente con la autorización emitida por la autoridad competente en el rubro educativo, ello considerando lo precisado en el numeral c) del artículo 79^{o2} de la Ley 28044-Ley General de Educación.
- (x) El artículo 59^o de la Constitución Política del Perú establece el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública, así como también por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha determinado

²

Ley 28044, Ley General de Educación.

Artículo 79^o Definición y finalidad.

El Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.

que resulta factible restringir mas no desconocer derechos fundamentales cuando tales restricciones resulten razonables, adecuadas, proporcionales a los fines que pretende obtener a favor de la colectividad social.

- (xi) Lo referido en el artículo 29º del Reglamento no afecta los principios y normas de simplificación administrativa, ni limita a la competitividad empresarial en el mercado por cuanto el deber de toda persona natural o jurídica es asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.
- (xii) No se puede considerar a la actividad de la Entidad Capacitadora en la misma dimensión axiológica que las demás actividades económicas que se realizan en el mercado, pues ello significaría caer en una tesis fundamentalista del libre mercado que se contradice con el modelo de la economía social que ha establecido nuestra Constitución Política en su artículo 58³.
- (xiii) La denunciante no ha acreditado que la DGTT le haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro o acto que le haya limitado su competitividad empresarial en el mercado de tal manera que haya determinado una presunta barrera burocrática sea ilegal y/o carente de razonabilidad.

II. ANÁLISIS:

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

- 5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS 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 establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁴.

3

Constitución Política Del Perú

Artículo 58.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

4

Decreto Ley N° 25868

Artículo 26ºBIS.- 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

6. Al respecto, el artículo 2º de la Ley N° 28996⁵ precisa que las barreras burocráticas constituyen aquellos actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública mediante las cuales se establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.
7. Asimismo, el artículo 23º de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi⁶, establecen que la Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa, dentro de las cuales se encuentran las disposiciones contenidas en el Capítulo I del Título II de Ley N° 27444.
8. 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 legales o ilegales y de ser el caso, si son racionales o irracionales⁷.

B. Cuestiones previas:

B.1 Competencia de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la medida cuestionada

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. (...).

⁵ **Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobre costos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada**, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 2007.

Artículo 2º.- Definición de barreras burocráticas Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

⁶ **Decreto Legislativo N° 1033, Ley De Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi**

Artículo 23º.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

⁷ 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.

9. 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, la disposición cuestionada no debería considerarse como barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocida por esta Comisión.
10. 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.
11. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización y registro necesarios para prestar el servicio de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos constituyen condiciones indispensables para el acceso y la permanencia de los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión, dichas disposiciones califican como barreras burocráticas.
12. Por tanto, corresponde desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la exigencia cuestionada por la denunciante.

B.2 Argumentos constitucionales del Ministerio:

13. El Ministerio ha indicado en sus descargos que, en concordancia con el artículo 59º de la Constitución Política del Perú, si bien el rol del Estado es de promoción, se debe tener en cuenta que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio o industria no puede ser lesivo a la moral, salud ni a la seguridad pública.
14. 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 que conoce y no para evaluar su constitucionalidad.

15. 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 razonabilidad⁸.
16. De ese modo, los argumentos constitucionales presentados por el Ministerio no serán tomados en cuenta para el presente análisis, toda vez que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a este órgano.
17. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos planteados por el Ministerio, y en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada.

C. Cuestión controvertida:

18. Determinar si constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de presentar ante la DGTT del Ministerio, copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma, con la finalidad de obtener la autorización y registro necesarios para prestar el servicio de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos, establecida en el literal c) del artículo 29° del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos (en adelante, el Reglamento), aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2008-MTC y efectivizada en el Oficio N° 1441-2015-MTC/15.03.

D. Evaluación de legalidad:

19. El artículo 7° de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones⁹, establece que el Ministerio es el organismo

⁸ Cfr.: Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC:

“25. Sin perjuicio de lo anotado, en este caso este Colegiado debe puntualizar, a partir de lo expresado en los fundamentos anteriores, que la CEB, cuando “inaplica” una ordenanza, formalmente no alega su inconstitucionalidad sino su ilegalidad.”

⁹ **Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**

competente para conducir, supervisar y evaluar el otorgamiento de licencias de conducir.

20. Asimismo, conforme al artículo 16° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre¹⁰, el Ministerio tiene competencias normativas para dictar los reglamentos nacionales establecidos en dicha norma, así como aquellas disposiciones que sean necesarias para el desarrollo del transporte y ordenamiento del tránsito. Cabe precisar que entre las competencias del Ministerio, se encuentra el mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir, conforme se establece en el reglamento nacional correspondiente.
21. En tal sentido, mediante el artículo 7° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, se estableció que el Ministerio tiene

Artículo 7.- Funciones específicas de competencias compartidas En el marco de sus competencias compartidas, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones cumple las siguientes funciones:

1. Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia.
2. Planear, regular, gestionar, ejecutar y evaluar la circulación y seguridad vial, así como conducir, supervisar y evaluar el otorgamiento de licencias de conducir.
3. Planear, regular, gestionar, ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura vial, ferroviaria, aeroportuaria, portuaria y vías navegables, en el ámbito de su competencia.
4. Planear los servicios públicos de telecomunicaciones, servicios de radiodifusión y servicios privados de telecomunicaciones.
5. Promover la infraestructura de telecomunicaciones.
6. Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones sectoriales descentralizadas.
7. Otras funciones que señale la ley. (Subrayado agregado)

10

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

Artículo 16.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias: Competencias normativas:

- a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
 - b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.
- Competencias de gestión:
- c) Desarrollar, ampliar y mejorar las vías de la infraestructura vial nacional.
 - d) Administrar y mantener la infraestructura vial nacional no entregada en concesión.
 - e) Otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte bajo su ámbito de competencia.
 - f) Diseñar sistemas de prevención de accidentes de tránsito.
 - g) Mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente. h) Mantener un sistema estándar de homologación y revisiones técnicas de vehículos, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente.
 - i) Mantener los registros administrativos que se establece en la presente Ley y en la normatividad vigente en materia de transporte y tránsito terrestre.
 - j) Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en todos los niveles de la organización nacional para una mejor aplicación de la presente Ley.
 - k) Representar al Estado Peruano en todo lo relacionado al transporte y tránsito terrestre internacional, promoviendo la integración con los países de la región.
- (Subrayado agregado)

competencias para otorgar autorizaciones a las escuelas de conductores¹¹, dichas competencias se detallan a continuación:

“Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre

Artículo 7.- Competencias Normativas y de Gestión

7.1. El MTC ejerce las siguientes competencias:

(...)

7.1.2. Competencia de gestión

a) Administrar el Sistema Nacional de Conductores.

b) Otorgar las autorizaciones a los Establecimientos de Salud encargados del examen de aptitud psicosomática y a las Escuelas de Conductores, así como modificar y/o renovar las autorizaciones o disponer su conclusión.

c) Administrar el Registro Nacional de Escuelas de Conductores.

d) Mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir, conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento y en las normas complementarias que se dicten.

(...)”

(El subrayado es nuestro)

22. De la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC se desprende que el Ministerio es la entidad competente para el otorgamiento de autorizaciones a las escuelas que prestan capacitación para la obtención de todo tipo de licencias, tales como la licencia de vehículos de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos (licencia categoría IV)¹².
23. En efecto, mediante el Decreto Supremo N° 021-2008-MTC, Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, se establecieron las competencias del Ministerio para regular específicamente esta

¹¹

Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre

Artículo 3.- Definiciones Para los fines del presente reglamento se entenderá por:

(...)

g) Escuela de Conductores: Persona jurídica autorizada por la DGTT para impartir los conocimientos teóricos y prácticos a los postulantes a obtener una licencia de conducir, así como de dictar los 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.

¹²

Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre

Artículo 12.- Clasificación de las licencias de conducir

Las licencias de conducir expedidas conforme al presente reglamento se clasifican en:

(...)

CATEGORÍA IV

Autoriza a conducir vehículos de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos, la misma que tiene el carácter de adicional a la licencia que corresponde a la categoría de vehículo que transporta los materiales y residuos peligrosos.

(...)

materia, señalando que dicha entidad se encuentra facultada para autorizar, fiscalizar y sancionar a las entidades de capacitación de transporte terrestre en el manejo de materiales y residuos peligrosos, tal como se detalla a continuación:

“Decreto Supremo N° 021-2008-MTC, Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos

Artículo 7.- Del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector a nivel nacional del transporte terrestre de materiales y/o residuos peligrosos y tiene las siguientes competencias: (...)

7. Autorizar, fiscalizar y sancionar a los transportistas, al personal que interviene en la operación de transporte de materiales y/o residuos peligrosos, así como a las entidades de capacitación y a los instructores en el manejo de materiales y residuos peligrosos, a través de sus órganos competentes.”

(El subrayado es nuestro)

24. Cabe precisar que, de acuerdo con el Decreto Supremo 011-2012-ED¹³, Reglamento de la Ley General de Educación, los perfiles que pertenecen a la categoría técnico-productiva, deben encontrarse en el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones, como se observa a continuación:

“Decreto Supremo N° 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación

Artículo 95.- Organización del currículo El currículo del ciclo básico está organizado en módulos. El módulo está constituido por un bloque coherente de aprendizajes específicos, complementarios y práctica pre profesional; tiene carácter terminal, orientado a una opción ocupacional específica. Toma como referente el grado elemental del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones y los planes de desarrollo regional. El currículo del ciclo medio toma como referencia los perfiles de cada especialidad técnico-productiva del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones, grado medio y los planes de desarrollo regional. Una especialidad comprende un conjunto de módulos e incluye el itinerario formativo. Cada módulo de especialidad está constituido por un bloque coherente de aprendizajes específicos, complementarios y práctica profesional.”

(El subrayado es nuestro)

25. En consecuencia, el perfil profesional que forman aquellas instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación debe estar incluido en el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones; sin embargo, de la revisión de la Resolución Viceministerial N° 085-2003-ED¹⁴, mediante la cual se aprobó el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones, la Comisión ha podido apreciar que a la fecha no existe un perfil profesional en la especialidad técnico-

¹³ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 7 de julio de 2012.

¹⁴ Publicada en el diario oficial “El Peruano” el 8 de mayo de 2003.

productiva de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos aprobado por el Ministerio de Educación¹⁵, por ello, dicha entidad no podría otorgar la autorización solicitada por el Ministerio.

26. El principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas¹⁶. En ese sentido, toda actuación de una entidad de la administración pública debe estar sustentada en facultades expresas, sin poder considerarse para ello facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61° de la Ley N° 27444¹⁷.
27. De ese modo, la barrera burocrática cuestionada resulta ilegal por vulnerar el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y el artículo 61° de la Ley N° 27444; toda vez que actualmente el perfil profesional para prestar el servicio de especialidad técnico-productiva de transporte terrestre de materiales y residuos peligrosos no se encuentra aprobado dentro del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones por lo que el Ministerio de Educación o alguno de sus órganos no podrían entregar la autorización mencionada.
28. Sin perjuicio de lo señalado, se ha verificado que el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para la Inversión Privada, establece que ninguna autoridad, puede establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados entre los inversionistas y las empresas en que estos participen basándose en el tipo de actividad económica que realicen¹⁸.

¹⁵ **Decreto Supremo N° 011-2012-ED, Reglamento de la Ley General de Educación**

Artículo 97.- Nuevos módulos ocupacionales y especialidades

Los Centros de Educación Técnico-Productiva, previo estudio de factibilidad de la oferta y demanda del mercado ocupacional, en concordancia con su Proyecto Educativo Local y Regional, incorporan nuevas especialidades o nuevos módulos ocupacionales en el contexto de las o familias profesionales del Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones autorizadas para los ciclos básico y medio, los que son aprobados por la respectiva instancia de gestión educativa descentralizada. El Ministerio de Educación con la participación de los sectores económicos, productivos elabora, aprueba y publica los perfiles de nuevas familias profesionales.

¹⁶ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo IV°.- (...)

1.1 Principio de Legalidad: Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

¹⁷ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 61°.- Fuente de competencia administrativa

61.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

¹⁸ **Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada**

29. En esa misma línea, el principio de imparcialidad contenido en el numeral 1.5) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444 establece que las autoridades administrativas deben actuar sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitaria frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y conforme al interés general¹⁹.
30. En el presente caso, de acuerdo a la Novena Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, el requisito de contar con una autorización del Sector Educación para poder ser autorizado como entidad de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos, no es exigido a las escuelas de conductores, pese a que en ambos casos: (i) debería requerirse las mismas aptitudes y capacidades pedagógicas del personal a cargo de la capacitación; y, (ii) la prestación del servicio de capacitación está vinculado con la necesidad de dotar de conocimientos a personas que van a realizar una actividad que puede poner en riesgo la salud e integridad física de las personas, así como la propiedad y el medio ambiente²⁰.
31. Debido a este trato diferenciado, el Ministerio se encuentra en el deber de sustentar la medida cuestionada, estableciendo las razones objetivas y técnicas que puedan presentarse únicamente en los casos de las entidades de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos y no a las

Artículo 12°.- El Estado no establece tratamientos discriminatorios ni diferenciados en materia cambiaria, precios, tarifas o derechos no arancelarios, entre los inversionistas y las empresas en que estos participen ni basándose en sectores o tipo de actividad económica o en la ubicación geográfica de las empresas. Tampoco podrá establecerlos entre las personas naturales nacionales o extranjeras.

Ninguna autoridad, funcionario o empleado del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales en cualesquiera de sus niveles, ni empresas del Estado, podrá establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, bajo responsabilidad.

19

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo.-

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

(...) 1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

20

Cabe precisar que la Novena Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC exige a las escuelas de conductores que ya cuentan con una autorización para prestar el servicio de capacitación en todas las categorías de licencias de conducir a excepción de la categoría IV no deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- (i) Copia simple de sus estatutos, inscrito en los Registros Públicos o norma legal de creación de entidad especializada, en donde se indique como una de sus actividades, la capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos;
- (ii) Para el caso de entidades privadas, copia de la autorización proporcionada por el MINEDU o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma a efectos de que sea recabada por la DGGT;
- (iii) Documentación que acredite contar con un local para el manejo administrativo de la institución.

escuelas de conductores, en virtud de las cuales se justifique el diferente tratamiento normativo.

32. Pese a lo señalado, en el presente caso el Ministerio no ha señalado ni acreditado cuáles son las razones por las que considera que dicho requisito debe ser exigido solo a entidades de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos y no a las escuelas de conductores.
33. En tal sentido, considerando que el Ministerio ha realizado un trato diferenciado sin haber acreditado una situación desigual que amerite la distinción, se determina que dicha entidad ha vulnerado el principio de igualdad ante la ley recogido en el artículo 12º del Decreto Legislativo N° 757 y el numeral 1.5) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
34. Por lo tanto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar ante la DGTT del Ministerio, copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma, con la finalidad de obtener la autorización y registro necesarios para prestar el servicio de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos, establecida en el literal c) del artículo 29º del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2008-MTC y efectivizada en el Oficio N° 1441-2015-MTC/15.03²¹.
35. Finalmente, esta Comisión deja constancia que le parece importante que las entidades de la Administración Pública velen por preservar la salud e integridad física de las personas. Sin embargo, dicha actuación debe realizarse de conformidad con el marco legal vigente y dentro de las facultades que le han sido atribuidas a cada entidad, lo cual no ha ocurrido en el presente caso. En ese sentido, cabe precisar que lo resuelto no afecta las facultades del Ministerio para evaluar las capacidades y aptitudes de las Empresas Prestadoras de Servicio de Transporte de materiales y/o residuos peligrosos, así como para fiscalizar dicha actividad, según las competencias que le han sido legalmente conferidas.

E. Evaluación de razonabilidad:

²¹ Cabe precisar que este criterio ha sido adoptado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia a través de la Resolución N° 2292-2013/SDC-INDECOPÍ que confirmó la Resolución N° 0189-2013/CEB-INDECOPÍ expedida por la Comisión, en la denuncia interpuesta por Symposium Perú S.A.C. contra el Ministerio.

36. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la actuación cuestionada por la denunciante constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

POR LO EXPUESTO:

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

RESUELVE:

Primero: desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, precisados en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar ante la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, una copia de la autorización proporcionada por el Sector Educación o escrito indicando el número y fecha de la resolución autoritativa, así como la dependencia que haya emitido la misma, con la finalidad de obtener la autorización y registro necesarios para prestar el servicio de capacitación en el manejo de materiales y residuos peligrosos, establecida en el literal c) del artículo 29° del Reglamento Nacional de Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 021-2008-MTC y efectivizada en el Oficio N° 1441-2015-MTC/15.03; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada por MSK Consultores S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Tercero: disponer que no se aplique a la denunciante la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

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

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

***LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE***