

0289-2015/CEB-INDECOPI

17 de julio de 2015

EXPEDIENTE N° 000071-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTES : PERÚ VÍAS SEGURAS S.R.L.

ESCUELA DE CONDUCTORES LIMA-PERÚ S.R.L.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.*

La ilegalidad de esta exigencia radica en lo siguiente:

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

Se dispone, la inaplicación a las denunciadas 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 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

Por otro lado, se declara que la exigencia de contar con las características especiales del circuito de manejo establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de dicha resolución, 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, las denunciantes no han 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 19 de marzo de 2015, complementado por el escrito del 22 de mayo del mismo año, Perú Vías Seguras S.R.L. y Escuela de Conductores Lima-Perú S.R.L. (en adelante, las denunciantes) interpusieron denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio), por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en los siguientes aspectos para operar como escuela de conductores:
 - (a) La exigencia de contar con las características especiales del circuito de manejo establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de dicha resolución, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

- (b) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

2. Fundamentaron su denuncia en los siguientes argumentos¹:

- (i) Son empresas privadas constituidas con las formalidades de ley, con el objetivo de prestar un servicio a la comunidad así como propiciar la creación de empleo para el desarrollo del país.
- (ii) Mediante las Resoluciones Directorales N° 302-2013-MTC/15² y N° 3411-2012-MTC/15³ han sido autorizadas, por el Ministerio, para impartir los conocimientos teóricos y prácticos a los postulantes a obtener una licencia de conducir, al haber cumplido con todos los requisitos exigidos por el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, que aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre (en adelante, el Reglamento).
- (iii) Si bien el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación para la obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de escuela de conductores, dicha competencia debe ser ejercida en concordancia con lo establecido en el artículo 23° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- (iv) Las barreras burocráticas cuestionadas debieron ser aprobadas a través de un decreto supremo y no a través de resoluciones directorales, por cuanto ello implica la creación de nuevos requisitos por una norma de inferior jerarquía.
- (v) El artículo 62° del Reglamento dispone que las escuelas de conductores deben mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas, por tanto, no es posible que el Ministerio exija nuevas condiciones vinculadas a la infraestructura de sus circuitos de manejo y menos que sean impuestas a través de una resolución directoral.

¹ Cabe indicar que los argumentos señalados corresponden a las barreras burocráticas cuyo cuestionamiento ha sido admitido a trámite.

² Emitida el 15 de enero de 2013 a favor de Perú Vías Seguras S.R.L.

³ Emitida el 6 de septiembre de 2012 a favor de Escuela de Conductores Lima-Perú S.R.L.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0223-2015/CEB-INDECOPI del 19 de junio 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:
 - (a) La exigencia de contar con las características especiales del circuito de manejo establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de dicha resolución, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
 - (b) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
4. Por otro lado, mediante la citada resolución la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) resolvió lo siguiente:
 - (i) Declarar improcedente el extremo de la denuncia en el que se cuestionó la exigencia de presentar una carta fianza bancaria por la suma de US\$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para el funcionamiento de una escuela de conductores, materializada en el inciso b) de los Artículos Quinto de las Resoluciones Directorales N° 302-2013-MTC/15 y N° 3411-2012-MTC/15.
 - (ii) Declarar inadmisibles el extremo de la denuncia en el que se cuestionó la exigencia de presentar una carta fianza bancaria por la suma de US\$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como escuela de conductores contenida en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
 - (iii) Denegar la solicitud de medida cautelar solicitada por las denunciadas.
5. La Resolución N° 0223-2015/CEB-INDECOPI, fue notificada al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 25 de junio de 2015 y a las denunciadas,

el 30 de junio de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas⁴.

C. Contestación de la denuncia:

6. El 1 de julio 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) Las denunciantes no han acreditado que el Ministerio les haya impuesto alguna exigencia, requisito, prohibición o cobro que limite su competitividad en el mercado de tal manera que constituya barrera burocrática conforme a lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada.
 - (iii) El Reglamento contiene las normas correspondientes a las autorizaciones de las escuelas de conductores toda vez que constituye una materia de regulación desagregada del Reglamento Nacional de Tránsito.
 - (iv) La Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores, 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.
 - (v) El artículo 3º 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. Asimismo, el artículo 5º de la citada Ley

⁴ Cédulas de Notificación N° 1655-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 1656-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio), N° 1653-2015/CEB (dirigida a la Perú Vías Seguras S.R.L.).

contiene el régimen de infracciones y sanciones imponibles a las escuelas de conductores con relación a la infraestructura, equipamiento mínimo y el personal docente.

- (vi) El artículo 39° del Reglamento establece que para la obtención de las licencias de conducir de la clase A categorías II y III constituye un requisito indispensable recibir instrucción de una escuela de conductores autorizada por el Ministerio, así como aprobar los cursos impartidos por ella.
- (vii) Las escuelas de conductores son importantes en tanto se encargan de impartir los conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que desean obtener, recategorizar o revalidar una licencia de conducir.
- (viii) 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.
- (ix) El artículo 51° del Reglamento establece que para solicitar una autorización para funcionar como escuela de conductores se requiere presentar, entre otras, la declaración jurada suscrita por su representante legal precisando la adecuación del circuito de manejo en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo. De ese modo, dicha condición no es una nueva disposición toda vez que las escuelas de conductores tenían conocimiento de dicha exigencia.
- (x) Con la interposición de la presente denuncia, las denunciadas pretenden que ser exoneradas del cumplimiento de las disposiciones vigentes bajo argumentos que no cuentan con sustento lógico ni jurídico que lo ampare.
- (xi) No existen derechos fundamentales absolutos sino que estos deben ser ejercidos en armonía con el interés común que se desarrolla en el marco de un estado social y democrático de derecho.
- (xii) El artículo 59° de la Constitución Política del Perú, establece que las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, a la salud o a la seguridad pública. Asimismo en reiterada jurisprudencia, aplicando el test de proporcionalidad, se ha señalado que

resulta factible restringir, más no desconocer, derechos fundamentales cuando tales restricciones resultan razonables, adecuadas y proporcionales a los fines que se pretende obtener en favor del colectivo social.

- (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.
- (xiv) 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”.
- (xv) El circuito de manejo es un modelo a escala el cual refleja la conducción en una infraestructura vial en el ámbito urbano y/o rural para la funcionabilidad, comodidad, seguridad e integración, por ello, el expediente técnico constituye un estudio de justificación técnica de las dimensiones del circuito de manejo en función al requerimiento que pueda brindar el interesado.
- (xvi) El Reglamento tiene como principal objetivo que los futuros conductores cumplan con la normativa del Ministerio, así como mitigar los accidentes y dar seguridad a los usuarios que deseen obtener una licencia de conducir.
- (xvii) Para solicitar una autorización como escuela de conductores es necesario presentar una carta fianza bancaria emitida por una entidad autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.
- (xviii) La exigencia de una carta fianza bancaria por el monto de US\$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) resulta razonable en la medida que hace viable la cobranza de multas que se impongan a las escuelas de conductores como consecuencia de la comisión de infracciones.

II. ANÁLISIS:

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

7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868⁵ 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 mercado⁶.
8. 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 competencia⁷.
9. 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 razonabilidad⁸.

B. Cuestiones Previas:

B.1 Del cuestionamiento sobre la competencia de la Comisión:

⁵ 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.

⁶ **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 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.(...).

⁷ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 20º.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (...)

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

⁸ Resolución N° 182-97-TDC, 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.

10. 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.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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 las denunciantes.

B.2 De la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas al caso de las denunciantes:

15. Según el Ministerio, las denunciantes no han acreditado que se les haya impuesto a sus casos particulares alguna barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad que limite su competitividad en el mercado.
16. Al respecto, la Sala ha señalado en diversos pronunciamientos⁹ que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:

⁹ Resolución N° 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, Resolución N° 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, y Resolución N° 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008.

- En concreto: cuando el denunciante identifica la barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo que sigue ante la entidad denunciada**, por lo que en dicho supuesto, este órgano debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la barrera burocrática aplicada en el referido procedimiento, sobre la base de un acto administrativo que acredite su aplicación efectiva.
- En abstracto: cuando el denunciante identifica la barrera burocrática **en una disposición administrativa**, sin que necesariamente haya sido aplicada de manera particular a través de un procedimiento administrativo, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de la medida denunciada.

17. De ahí que, si bien la Comisión puede conocer los casos concretos que se presenten, ello no es óbice para que la misma pueda conocer denuncias que cuestionan disposiciones administrativas en abstracto. En esta línea, aunque la afectación no se realice a través de un acto administrativo concreto dirigido a las denunciadas (en el marco de un procedimiento administrativo), de acuerdo a lo establecido por la Sala, corresponde a la Comisión conocer las disposiciones administrativas de alcance general y emitidas en ejercicio de la función administrativa que son denunciadas por imponer presuntas barreras burocráticas y, por tanto, evaluar en abstracto la legalidad y razonabilidad.
18. De esta manera, resulta posible que este colegiado pueda conocer las disposiciones emitidas a través de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC y sus modificatorias, por cuanto resulta aplicable al caso de las denunciadas. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la entidad en este extremo.

B.3 Sobre los argumentos constitucionales del Ministerio:

19. El Ministerio señaló que el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, establece que las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, a la salud o a la seguridad pública. Asimismo en reiterada jurisprudencia, aplicando el test de proporcionalidad, se ha señalado que resulta factible restringir, más no desconocer, derechos fundamentales cuando tales restricciones resultan razonables, adecuadas y proporcionales a los fines que se pretende obtener en favor del colectivo social.
20. 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.

21. 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.
22. De ese modo, los argumentos constitucionales presentados por el Ministerio no serán tomados en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.
23. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por el Ministerio en los extremos antes indicados.

B.4 Sobre otros argumentos presentados por el Ministerio:

24. En el presente caso, el Ministerio ha señalado, entre otros argumentos relacionados a la exigencia de una carta fianza bancaria, lo siguiente:

- (i) Que, para solicitar una autorización como escuela de conductores es necesario presentar una carta fianza bancaria bancaria emitida por una entidad autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las obligaciones que correspondan.
- (ii) Que, la exigencia de una carta fianza bancaria por el monto de US\$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) resulta razonable en la medida que hace viable la cobranza de multas que se impongan a las escuelas de conductores como consecuencia de la comisión de infracciones.

25. 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, las cuales consisten en (i) la exigencia de contar con las características especiales del circuito de manejo

establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias y (ii) la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la citada resolución directoral.

26. Por tanto, en la medida que los argumentos planteados por el Ministerio 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:

27. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio para funcionar como escuela de conductores:
- (a) La exigencia de contar con las características especiales del circuito de manejo establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1° de dicha resolución, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
 - (b) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

D. Evaluación de legalidad

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

28. Las denunciantes han 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.

29. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 16¹⁰ y 23¹¹ de la Ley N° 27181 y el artículo 4° la Ley N° 29005¹², el Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir de acuerdo al reglamento nacional correspondiente. Para tal efecto, mediante decreto supremo podrá aprobar las disposiciones de alcance nacional relacionadas con el otorgamiento de licencias de conducir. Asimismo, dicha entidad se encuentra facultada para autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las escuelas de conductores en el país de acuerdo a sus normas reglamentarias.
30. 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 23° 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 supremo¹³.

¹⁰ **Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, publicada el 8 de octubre de 1999.**

Artículo 16°.- (...)

Competencias de gestión: (...)

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

¹¹ **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)

¹² **Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**

Artículo 4°.- 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.

(...)

¹³

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)

31. Sobre la base de las referidas competencias es que se aprobó el Reglamento (Decreto Supremo N° 040-2008-MTC)¹⁴, estableciéndose, las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio de escuelas de conductores:

“Artículo 43°.- 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 DGT.**

(...)” (énfasis añadido)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(énfasis añadido)

32. Dentro de las condiciones de acceso, el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43° de la citada norma establece que para funcionar como escuela de Conductores se debe contar con una determinada infraestructura, un circuito propio o de terceros, donde el postulante realice sus prácticas de manejo.

¹⁴

Publicado el 18 de noviembre de 2008.

Asimismo, dispone que las características especiales del citado circuito serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre - DGTT.

33. 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 las denunciadas) 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 disposiciones¹⁵ (condición de permanencia).
34. 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 conductores¹⁶ que deseen acceder o permanecer en el mercado.
35. 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.
36. 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.

15

**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.

16

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.

37. 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:

38. Las denunciantes han cuestionado la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

39. 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.

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

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

42. 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.

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

43. 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 supremo¹⁹.
44. 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.
45. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC²⁰, se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.
46. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que toda autoridad administrativa debe actuar dentro de sus facultades y con respeto a la Constitución y a las leyes vigentes (Principio de Legalidad). Por tanto, el Ministerio ha vulnerado este principio al establecer un requisito que vulnera el marco normativo vigente.
47. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

E. Evaluación de razonabilidad:

19

Ley N° 27181

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

20

Publicado el 18 de noviembre de 2008.

48. 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 b)²¹ 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.
49. Considerando que se ha identificado que la medida contenida en el punto a)²², no constituye una barrera burocrática ilegal, correspondería efectuar el análisis de razonabilidad de dicha exigencia.
50. 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 las denunciantes 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).
51. Empero, en el presente caso las denunciantes no aportaron 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;

²¹ Referida a la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

²² Referida a 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.

RESUELVE:

Primero: desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones 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 con las que deben contar las escuelas de conductores establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03; y en consecuencia, fundada en parte la denuncia interpuesta por Perú Vías Seguras S.R.L. y Escuela de Conductores Lima-Perú S.R.L.

Tercero: disponer que se inaplique a Perú Vías Seguras S.R.L. y Escuela de Conductores Lima-Perú S.R.L. la barrera burocrática declarada ilegal, así como los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° 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 26°BIS 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, aprobadas en el artículo 1° de la referida resolución directoral, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

Sexto: declarar que Perú Vías Seguras S.R.L. y Escuela de Conductores Lima-Perú S.R.L. no han 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 Ubía Alzamora.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE