0334-2015/CEB-INDECOPI

18 de agosto de 2015

EXPEDIENTE Nº 000120-2015/CEB
DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
DENUNCIANTE : ESCUELA DE CONDUCTORES INTEGRALES BREVETES ABC APURÍMAC S.A.C.
RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como escuela de conductores, contenida en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC.

Ello por cuanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha presentado información que permita demostrar:

i) Que la restricción cuestionada sea idónea para solucionar el problema que afecta al interés público identificado.

ii) Que la exigencia cuestionada es proporcional a los fines que quiere alcanzar.

iii) Que la exigencia cuestionada es la medida menos gravosa para el administrado con relación a otras opciones existentes.

Se dispone la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 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 26BISº del Decreto Ley Nº 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas**:**

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escritos presentados el 17 de abril y 2 de junio de 2015 Escuela de Conductores Integrales Brevete ABC Apurimac S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso 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 originada en la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como Escuela de Conductores, materializada en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC[1].

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

   (i) En anteriores pronunciamientos, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) ha considerado que la cuestionada exigencia del Ministerio incluye este requisito dentro de un procedimiento administrativo, no por su relevancia y necesidad para determinar la aptitud del administrado en la obtención de la respectiva autorización, sino para asegurarse de que las sanciones que puedan imponerse a este sean oportunamente ejecutadas, lo cual no se condice con el objeto del procedimiento correspondiente y, por tanto, contraviene lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley N° 27444.

   (ii) Las leyes vigentes otorgan a la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante Sutran), facultades para fiscalizar el cumplimiento de los dispositivos legales del ámbito de su competencia (entre ellas, las actividades de las Escuelas de Conductores), a través de la detección de infracciones y la correspondiente imposición de sanciones, previendo los mecanismos para ejecutar las mismas.

   (iii) El Ministerio contraviene el principio de legalidad previsto en el título preliminar de la Ley N° 27444, debido a que no acredita la existencia de una ley que le permita ejecutar las cartas fianzas respecto de las

[1] Publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de noviembre de 2008.

sanciones y multas impuestas a los administrados.

(iv) La relación existente entres las Escuelas de Conductores y el Ministerio no es una relación de origen contractual, sino de origen normativo de sujeción, donde la Escuela de Conductores autorizada no tiene la calidad de deudor del Ministerio, respecto de una acreencia determinada, sino una relación de cumplimiento y respeto del marco legal vigente cuya tutela se encuentra a su cargo.

(v) Si bien ya cuenta con la autorización como escuela de conductores por parte del Ministerio, también es cierto que de no presentar la carta fianza en un plazo de 30 días calendario, la autoridad competente se encuentra facultada para declarar la nulidad de nuestra autorización, lo que pone en riesgo su permanencia en el mercado.

(vi) El ministerio cuenta con competencias normativas y de gestión. Respecto de la primera la Ley N° 27181 establece que el MInisterio cuenta con facultades para dictar reglamentos nacionales así como aquellos necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito, sin embargo ello no se relaciona con las Escuelas de de Conductores.

(vii) Respecto de las competencias de gestión, la mencionada ley únicamente hace referencia a la emisión de las licencias de conducir, la cual ya ha sido regulada mediante la directiva aprobada mediante Resolución Directoral N° 599-2010-MTC/15.

(viii) La exigencia de una carta fianza no garantiza el cumplimiento de la obligación puesto que el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC señala que la cancelación de la autorización contenida en resolución firme conlleva a la inmediata ejecución de la Carta Fianza Bancaria emitida a favor del Ministerio.

(ix) Existen otros mecanismos como las fotopapeletas para prevenir el exceso de velocidad en las pistas la cual es una de las principales causas de accidentes en Lima. La entidad denunciada no ha evaluado la magnitud, la proporcionalidad, ni los costos que la exigencia de la carta fianza bancaria generaría a los agentes económicos, es decir a las escuelas de conductores, el mercado y los consumidores.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución Nº 0390-2015/STCEB-INDECOPI del 22 de junio 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 al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 25 de junio del 2015 y a la denunciante el 1 de julio del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas[2].

C. Contestación de la denuncia:

4. Mediante escrito presentado el 1 de julio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

(i) Previamente a que la Comisión determine si las disposiciones cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad deberá precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en consideración 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 este.

(ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le 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 Nº 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada.

(iii) El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, que contiene las normas reglamentarias correspondientes a las Autorizaciones a Establecimientos de Salud encargados de la toma de Exámenes de Aptitud Psicosomática para Licencias de Conducir y a las Escuelas de Conductores, permite la profesionalización del conductor en la prestación del servicio de transporte terrestre, con la participación de instituciones u organismos especializados así como el control psicosomático del conductor, garantizando la seguridad de las personas, la propiedad y legitimidad de las licencias de conducir.

(iv) La Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores, regula la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos

[2] Cédulas de Notificación Nº 1435-2015/CEB (dirigida a la denunciante), Nº 1436-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y Nº 1437-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio).

motorizados para transporte terrestre y establece como condición para obtener licencias de conducir la aprobación de los cursos correspondientes. Su artículo 3° establece como principios para el funcionamiento de escuelas de conductores la capacitación universal (conocimientos básicos y esenciales), la capacitación integral (conocimientos teóricos - prácticos de manejo, mecánica, entre otros), la especialización por categorías (de acuerdo al tipo de licencia) y el reconocimiento a la experiencia.

(v) El artículo 5° de la Ley N° 29005 establece que el Ministerio se encarga de fijar el régimen de infracciones y sanciones a imponer a las escuelas de conductores.

(vi) Una de las condiciones generales para acceder a una autorización como escuela de conductores es contar con suficiente capacidad técnica y económica para verificar los aspectos técnicos y requisitos que deben cumplir los postulantes para obtener una licencia de conducir.

(vii) De conformidad con el artículo 39° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC constituye un requisito para obtener una licencia de conducir, recibir instrucción de una escuela de conductores autorizada por el Ministerio y aprobar sus cursos. Por tal motivo, las escuelas de conductores son importantes dado que imparten conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que deseen obtener, recategorizar o revalidar su licencia de conducir en diferentes categorías.

(viii) El artículo 51° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC dispone que en un plazo de treinta (30) días calendario de obtenida la autorización como escuela de conductores, se presentará el original de la carta fianza bancaria según el numeral 43.6) del artículo 43° del reglamento, bajo sanción de declarar la nulidad de la resolución directoral de autorización.

(ix) La carta fianza bancaria es un instrumento que no solo asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas de conductores sino el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso, asegurando así el cumplimiento de las aptitudes mínimas necesarias para la prestación del servicio brindado.

II. ANÁLISIS:

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

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BISº del Decreto Ley Nº 25868[3] la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado[4].

6. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley Nº 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[5].

7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución Nº 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o carente de razonabilidad[6].

B. Cuestiones Previas:

B.1 <u>Competencia de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la medida</u>

---

[3] Vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo del Decreto Legislativo Nº 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 Nº 25868.-
Deróguese el Decreto Ley Nº 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.

[4] **Decreto Ley Nº 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 Nº 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo Nº 776 y la Ley Nº 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 Nº 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.

[6] Resolución Nº 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.

cuestionada:

8. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades.

9. 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, la disposición cuestionada no debería considerarse barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocida por esta Comisión.

10. Según lo establecido en el artículo 2º de la Ley Nº 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 desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de transporte de personas en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables para prestar el referido servicio, por lo que la disposición cuestionada califica como barrera burocrática, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.

12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la exigencia cuestionada por la denunciante, dado que en el presente caso la medida dispuesta por el Ministerio restringe la posibilidad de que la denunciante acceda o permanezca en el mercado.

B.2. Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:

13. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que *no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados*, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.

14. Al respecto, es preciso indicar que de la revisión de la denuncia se evidencia que dicho cuestionamiento, no ha sido invocado por la denunciante.

15. Por tanto, se precisa que esta Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con la materia controvertida del presente procedimiento y no ha sido objeto de denuncia.

B.3. Con relación a los argumentos de constitucionalidad presentados por las partes:

16. La denunciante menciona que el fundamento de su denuncia es de acuerdo a lo establecido en la Constitución Política del Perú.

17. El Ministerio argumenta que si bien el rol del Estado es de promoción y no de prestación debe tenerse en cuenta que en ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio o industria de ningún modo se puede lesionar la moral, la salud ni la seguridad pública.

18. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BISº del Decreto Ley Nº 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas que conoce y no para evaluar su constitucionalidad.

19. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente Nº 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.

20. De ese modo, los argumentos constitucionales presentados por la denunciante y el Ministerio no serán tomados en cuenta para el presente análisis, 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 esta Comisión.

21. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante y el Ministerio en los extremos indicados. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada.

B.4 Respecto al alcance de la barrera burocrática admitida a trámite y otros argumentos presentados por la denunciante:

22. De acuerdo a la barrera burocrática admitida a trámite mediante Resolución Nº 039-2015/STCEB-INDECOPI, en el presente procedimiento se analizará la exigencia de contar con una carta fianza bancaria por el importe de US$ 100 000.00 (cien mil y 00/100 dólares americanos) para mantener la vigencia de su autorización como Escuela de Conductores.

23. Asimismo, de acuerdo a los argumentos planteados en el escrito de denuncia, el cuestionamiento realizado en el presente procedimiento es respecto de la exigencia de contar con una carta fianza bancaria que impide la permanencia de la denunciante en el mercado.

24. Sobre la base de la precisión indicada y los términos de la denuncia debe indicarse que la exigencia cuestionada no debe confundirse con un cuestionamiento a la exigencia de presentar una carta fianza bancaria por el importe de US$ 100 000.00 (cien mil y 00/100 dólares americanos) como requisito para obtener una autorización para funcionar como escuela de conductores. Así, el presente análisis no tendrá por objeto determinar si es que resulta legal y/o razonable que se exija la carta fianza bancaria como un requisito de acceso al mercado.

25. En ese sentido, la evaluación de legalidad de la exigencia en análisis consistirá en: (i) determinar la competencia legal del Ministerio para establecer una medida para mantener la vigencia de una autorización como escuela de conductores, además de verificar que la disposición normativa ha cumplido con las formalidades; y, (ii) si se ha vulnerado alguna disposición con rango de ley. En caso sea necesario, el análisis de razonabilidad de este tipo de medida debe consistir en: (i) la existencia de un interés público que justifique que el Ministerio exija una carta fianza bancaria para mantener vigente una autorización para prestar el servicio de escuela de conductores y de qué manera esta medida soluciona o ayuda a lograr el cometido; (ii) de qué manera la medida es proporcional a la finalidad en función al impacto que se genera; y (iii) si la exigencia cuestionada es el resultado del análisis de otras opciones más gravosas que la elegida.

26. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe indicar que los argumentos de la denuncia en los que se señaló que el Decreto Legislativo Nº 757 es el sustento de su denuncia, no serán materia de evaluación en el presente caso toda vez que dicha norma regula los supuestos en los que los agentes económicos pretenden acceder al mercado.

27. Asimismo, es preciso señalar que en respuesta al requerimiento realizado a través de la Carta Nº 0285-2015/INDECOPI-CEB, la denunciante mediante escrito del 2 de junio de 2015, señaló que el cuestionamiento respecto de la exigencia de la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) está referido a la permanencia en el mercado para mantener la vigencia de su autorización para prestar el servicio de escuela de conductores.

C. Cuestión controvertida:

28. Determinar si constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la exigencia de contar con una carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) para mantener la vigencia de su autorización para prestar el servicio de escuela de conductores, contenida en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC.

D. Evaluación de legalidad:

29. La Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que el Ministerio cuenta con competencias de gestión para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir, de acuerdo al reglamento nacional correspondiente[7]. Dicha ley establece, además, que esta entidad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias de conducir[8].

---

7 **Ley Nº 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**
Artículo 16º.- (…)
Competencias de gestión: (…)
g) Mantener un sistema estándar la emisión de licencias de conducir, conforme lo establece el reglamento nacional correspondiente. (…).

8 **Ley Nº 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".

30. De acuerdo con la norma antes señalada, el Ministerio se encuentra facultado a regular las disposiciones reglamentarias que establezcan las condiciones técnicas y requisitos necesarios que deben cumplir las escuelas de conductores que pretendan operar en el mercado.

31. No obstante lo indicado, corresponde verificar si es que se ha cumplido con las formalidades y procedimientos que exige el marco legal vigente en la materia y con las normas que rigen la simplificación administrativa.

32. El artículo 23º de la Ley Nº 27181, establece que mediante decreto supremo se podrán aprobar las disposiciones de alcance nacional relacionadas con las características técnicas y requisitos relativos a la seguridad y emisiones que deben cumplir los vehículos para ingresar al sistema nacional de transporte[9].

33. En virtud a ello, se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte (Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC), el cual establece, entre otros, los requisitos y condiciones de operación que deben cumplir las personas jurídicas para ser autorizadas como escuela de conductores:

> ***Artículo 47.- Obligaciones de las Escuelas de Conductores***
> *Las Escuelas de Conductores deben cumplir con las siguientes obligaciones:*
> *a) Mantener las condiciones que permitieron su acceso a la autorización.*
> *b) Renovar la Carta Fianza Bancaria y las pólizas de seguro requeridas en el presente reglamento con anterioridad a su vencimiento.*
> *(...)*

34. De ese modo se advierte que en el presente caso, el Ministerio ha cumplido con aprobar el exigencia objeto de cuestionamiento a través del instrumento legal

---

9 **Ley Nº 27181**
Artículo 23º.- Del contenido de los reglamentos
Competencias de gestión: (...).
Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministerio 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:(...)
b) Reglamento Nacional de Vehículos
Contiene las características y requisitos técnicos relativos a seguridad y emisiones que deben cumplir los vehículos para ingresar al sistema nacional de transporte y aquellos que deben observarse durante la operación de los mismos. Contiene también los pesos y medidas vehiculares máximos para operar en la red vial y las infracciones y sanciones respectivas.
Asimismo, contiene los procedimientos técnicos y administrativos para la homologación de vehículos nuevos que se incorporan a la operación en la red vial y los correspondientes al sistema de inspecciones técnicas vehiculares y de control aleatorio en la vía pública; así como reglamenta y clasifica el marco general de los servicios complementarios relacionados con los vehículos. Establece que todo vehículo se encuentra obligado a cumplir con las normas de las revisiones técnicas.
(...)

idóneo (Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC) y que ha sido debidamente publicado en el Diario Oficial El Peruano[10].

35. Por lo expuesto, esta Comisión considera que la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como Escuela de Conductores, materializada en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC, 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.

E. Evaluación de razonabilidad:

36. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución Nº 182-97-TDC, habiéndose determinado que la exigencia cuestionada, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.

37. Al respecto, cabe indicar que si bien se ha reconocido la competencia del Ministerio para regular las disposiciones reglamentarias que establezcan las condiciones técnicas y requisitos necesarios que deben cumplir las escuelas de conductores que pretendan operar en el mercado, dicha facultad no resulta irrestricta pues se encuentra sujeta a los límites de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones administrativas. Dichos límites fueron reconocidos por el Tribunal Constitucional en el Sentencia emitida en el Expediente Nº 00016-2009-AI[11].

38. Según el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución Nº 182-97-TDC, para que la Comisión inicie el análisis de la razonabilidad es necesario que la denunciante aporte elementos de juicio en los que se sustente por qué considera que la medida: (i) establece tratamientos discriminatorios; (ii) carece de fundamentos (medida arbitraria); o, (iii) resulta excesiva en relación a sus fines (medida desproporcionada).

---

10 El 18 de noviembre de 2008.

11 Ver Sentencia recaída en el Expediente Nº 00016-2009-AI: *En suma, las intervenciones estatales en los derechos fundamentales podrán ser realizadas siempre que se pretenda maximizar el orden público en favor de la libertad de los individuos. Evidentemente tal intervención de los derechos solo podrá ser efectuada si las medidas legales son racionales y proporcionales*.

39. Sobre el particular, la denunciante argumentó lo siguiente con relación a la normativa cuestionada:

a) El Ministerio no tiene sustento que justifique técnicamente la necesidad de que la carta fianza sea por el monto de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), toda vez que no cuenta con informes técnicos y/o estudios elaborados con anterioridad a la incorporación de la exigencia cuestionada al ordenamiento jurídico mediante el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC.

b) La entidad denunciada no ha evaluado la magnitud, la proporcionalidad, ni los costos que la exigencia de la carta fianza bancaria generaría a los agentes económicos, es decir a las escuelas de conductores, el mercado y los consumidores.

c) No se ha evaluado que la carta fianza bancaria por la suma de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como requisito para la prestación del servicio de capacitación en una escuela de conductores es la medida menos gravosa en relación con las demás existentes para lograr la tutela del interés público.

40. Respecto a los argumentos señalados en los puntos a), b) y c) se advierte que la denunciante ha planteado argumentos destinados a cuestionar si la exigencia denunciada se encuentra justificada en un interés público, es proporcional y si resulta idónea para solucionar los problemas que afectan dicho interés.

41. Por tanto, a criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por la denunciante constituyen indicios de carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada. Por ello, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos[12]:

---

[12] A través de la Resolución Nº 182-97-TDC, el Tribunal de Indecopi estableció lo siguiente:
"*En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. Por ejemplo, indicando en qué forma y en qué medida se había previsto que la exigencia impuesta contribuiría con el fin propuesto. (ii) Que las cargas o restricciones impuestas sobre los administrados eran adecuadas o razonables, teniendo en cuenta los fines que se pretendía alcanzar; lo que significa haber evaluado la magnitud y proporcionalidad de los costos que los agentes económicos deberían soportar, así como los efectos que tales cargas tendrían sobre las actividades productivas. (iii) Que existen elementos de juicio que permiten arribar a la conclusión, en términos generales, que la exigencia cuestionada era una de las opciones menos gravosas para los interesados, en relación con las demás opciones existentes para lograr el fin previsto. Ello implica demostrar que se analizó otras alternativas que permitieran alcanzar el mismo objetivo a un menor costo y exponer las razones por las que fueron descartadas.*"

a) Que la exigencia se encuentra justificada por un interés público y que es idónea para solucionar el problema que lo afecta.

b) Que la exigencia es proporcional a los fines que quiere alcanzar. En otras palabras, que los beneficios obtenidos por la restricción son mayores que los costos impuestos por ella.

c) Que, en términos generales, la exigencia es la menos gravosa para los administrados en relación con otras opciones existentes.

42. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como Escuela de Conductores, materializada en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC.

E.1. Interés público:

43. A efectos de determinar si una barrera burocrática se encuentra justificada por razones de interés público es necesario acreditar la existencia de una problemática concreta y explicar de qué manera la exigencia cuestionada es capaz de solucionar dicho problema.

44. Esto es, no basta con alegar la existencia de un interés público, sino que la entidad se encuentra obligada a sustentar:

- Si efectivamente existe una problemática que afecte un interés público a su cargo.
- Si lo que pretende obtener con la barrera burocrática cuestionada, se vincula a dicho interés.
- Si la barrera burocrática cuestionada es una medida capaz de solucionar dicha problemática específica.

45. En el presente caso, el Ministerio, en su escrito de fecha 1 de julio de 2015 sostuvo que se tiene por objeto solucionar un problema concreto que afecta a la población por la habitual costumbre de los accidentes de tránsito, para lo cual las escuelas de conductores deben garantizar que las evaluaciones realizadas a los conductores sea de manera responsable y que garantice la seguridad de las personas en el transporte terrestre en general.

46. Asimismo, argumentó que busca garantizar el interés público a fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Implementar una política de profesionalización de los conductores de vehículos automotores, a fin de alcanzar la calidad de los servicios públicos del transporte terrestre y la seguridad de los usuarios.
- La adopción de requisitos mínimos y establecer el procedimiento para la obtención de la autorización y/o renovación de las escuelas de conductores para la toma de los exámenes de aptitud correspondiente.
- Asegurar que se cumplan con las exigencias establecidas en el Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC.

47. Respecto a las medidas de interés general indicadas por el Ministerio, cabe señalar que no ha presentado pruebas que acrediten:

- Que efectivamente exista una problemática que afecte un interés público a su cargo.
- Qué es lo que pretende obtener con la barrera burocrática cuestionada, y en todo caso, cómo es que dicha pretensión se vincula al mencionado interés.
- Que la barrera burocrática cuestionada sea una medida capaz de solucionar dicha problemática específica.

48. En efecto, más allá de afirmar que la medida es adecuada y que puede solucionar las dificultades indicadas, el Ministerio no ha presentado información que demuestre que las actividades que realizan las escuelas de conductores podrían originar (o han originado) los problemas de falta de protección y seguridad de las personas por no contar con una carta fianza bancaria por la suma de US$ 100 000.00 (cien mil y 00/100 dólares americanos), de tal manera que resulte evidente que la medida adoptada resulte ser adecuada o servirá para alcanzar los objetivos públicos deseados.

49. De ese modo, se advierte que el Ministerio presume que el hecho de no contar con una carta fianza bancaria impacta negativamente en la protección y seguridad de las personas. Sin embargo, el Ministerio no ha cumplido con presentar documentación (informes estadísticos, reportes, estudios técnicos, entre otra documentación) que demuestre de qué manera es que con el solo hecho de contar con una carta fianza bancaria se pueda proteger los intereses públicos antes mencionados.

50. En consecuencia, la barrera burocrática cuestionada no supera el primer análisis de razonabilidad. Sin perjuicio de lo expuesto, la Comisión considera que corresponde evaluar si la barrera burocrática en cuestión es proporcional.

E.2. Proporcionalidad:

51. Para determinar la proporcionalidad de una medida, la Administración Pública debe haber evaluado la magnitud de los costos que los agentes económicos afectados deberán soportar a consecuencia de la imposición de la medida en cuestión en comparación con los beneficios que la misma genera para la sociedad.

52. Sobre el particular, la Sala ha señalado que la entidad denunciada tiene la carga de probar que su medida es proporcional, no pudiendo argumentar que tomó una decisión razonable si no demuestra que consideró y evaluó los costos y beneficios derivados de la implementación de dicha medida[13].

53. El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia emitida el 18 de marzo de 2009 recaída en el Expediente Nº 04466-207-PA/TC, indicó que:

> *"A través del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, se busca establecer si la medida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, a través de un balance entre sus costos y sus beneficios*"

54. Para tal efecto, el Ministerio tiene la carga de probar que ha evaluado:

- Los costos que irroga para el administrado, la implementación y cumplimiento de la medida cuestionada.
- Los costos que irroga para la propia entidad, la implementación y fiscalización del cumplimiento de la medida.
- Los beneficios que genera dicha medida para la sociedad.
- Que este beneficio es mayor a los costos antes mencionados.

55. Esta acreditación puede efectuarse, a través de la presentación de estudios, informes u otro medio probatorio similar, que permita verificar que el procedimiento de adopción de la decisión pública no ha sido arbitrario.

56. En el presente caso, el Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado de la denuncia; sin embargo, a pesar de haber presentado sus

13 Ver Resoluciones Nº 0922-2009/SC1-INDECOPI y Nº 1511-2009/SC1-INDECOPI.

descargos el 1 de julio de 2015, no ha presentado documentación alguna que justifique que cuando impuso la exigencia denunciada evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la medida en los términos antes expuestos.

57. En tal sentido, la barrera burocrática cuestionada no supera el segundo análisis de razonabilidad. Sin perjuicio de lo expuesto, la Comisión considera que corresponde evaluar si la barrera burocrática en cuestión es la menos gravosa para el administrado.

E.3. Opción menos gravosa:

58. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10) del artículo 55º de la Ley Nº 27444, es derecho de los administrados que las actuaciones de las entidades administrativas sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible[14].

59. Para tal efecto, el Ministerio debe presentar información y/o documentación que acredite:

- Que tuvo en consideración otras alternativas igualmente satisfactorias para conseguir la finalidad pública que persigue.
- Que entre dichas alternativas optó por la opción que menos daño genera a los administrados.

60. En el presente caso, el Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar que la medida adoptada era la menos gravosa para el administrado desde que se le corrió traslado de la denuncia. Sin embargo, a pesar de haber presentado sus descargos el 1 de julio de 2015, no ha presentado documentación alguna que acredite que cuando impuso dicha obligación tuvo en consideración otras medidas y que la ahora cuestionada era la menos gravosa.

61. En consecuencia, la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar escuela de conductores, contenida en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº

---

14 **Ley Nº 27444.**
Artículo 55º.- Derechos de los administrados
Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:
(...)
10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.
(…)

040-2008-MTC, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos expuestos en la presente resolución; y, en consecuencia corresponde declarar fundada la denuncia presentada.

POR LO EXPUESTO:

En ejercicio de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley Nº 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 Brevete ABC Apurímac S.A.C. en el presente procedimiento, los cuales se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) para operar como Escuela de Conductores, contenida en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC.

Tercero: declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de renovar la carta fianza bancaria por el importe de US$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) para operar como Escuela de Conductores, contenida en el literal b) del artículo 47º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales Brevete ABC Apurímac S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Cuarto: disponer que no se aplique a Escuela de Conductores Integrales Brevete ABC Apurímac S.A.C., la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad en el presente procedimiento, así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley Nº 28996.

Quinto: 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 26BISº del Decreto Ley Nº 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