

0088-2015/CEB-INDECOPI

26 de febrero de 2015

EXPEDIENTE N° 000339-2014/CEB y N° 000343-2014/CEB (ACUMULADOS)  
DENUNCIADOS : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE  
PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍAS  
DENUNCIANTE : ESCUELA INTEGRAL DE CONDUCTORES JOSÉ PARDO  
PERÚ S.A.C.  
RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para funcionar como escuela de conductores:*

- i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria por la suma de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal, debido a que contraviene:*
  - a. El artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al no estar destinada a comprobar las condiciones técnicas de las escuelas de conductores para obtener licencias de conducir (objeto del procedimiento), sino a asegurar el cumplimiento de obligaciones que podrían producirse por incumplimientos futuros, aspecto que tiene su propio procedimiento de ejecución en la ley.*
  - b. El principio de legalidad contemplado en el numeral 1.1) del artículo IV° la Ley N° 27444 así como el artículo 61° de dicha Ley, dado que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ni la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías han acreditado la existencia de una ley que los faculte a exigir cartas fianzas como medio para garantizar el cumplimiento del pago de multas y sanciones.*
  - c. El artículo 36° de la Ley N° 27444, en tanto dicho requisito no ha sido consignado en el TUPA del Ministerio.*

**ii) La exigencia de presentar un expediente técnico que cuente con: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03, toda vez que, vulnera:**

- a. 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, las exigencias cuestionadas, que han sido aprobadas por Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 exceden lo establecido en el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.**
- b. El principio de legalidad de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que no se ha respetado el marco legal vigente al exigir el requisito mediante la referida resolución directoral.**
- c. El artículo 36° de la Ley N° 27444, en tanto dicho requisito no ha sido consignado en el TUPA del Ministerio.**

**Al haberse verificado la aplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales, corresponde imponer al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, una multa de 13 UIT, de conformidad con lo establecido en numeral 3) del literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.**

**Se dispone, según corresponda, la inaplicación y eliminación a la denunciante de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento y de todos los actos que las materialicen. El incumplimiento de dicho mandato podrá ser sancionado con multa de hasta con 20 UIT de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.**

**Se declara improcedente la denuncia presentada por Escuela Integral de Conductores José Pardo Perú S.A.C., en el extremo referido a la exigencia de presentar hasta el 30 de abril de 2014 el expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, debido a que la denunciante no acreditó**

**contar con interés para obrar sobre dicho cuestionamiento.**

**Se declara que se ha producido la sustracción de la materia controvertida en lo referente a la exigencia de presentar hasta el 31 de diciembre de 2014 la copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, toda vez que mediante Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha reemplazado dicha exigencia, por lo que se concluye el procedimiento en este extremo.**

**Finalmente, al no haberse acreditado la configuración del supuesto previsto en el numeral 6) del literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, se dispone archivar el procedimiento sancionador seguido contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en dicho extremo.**

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito presentado el 10 de septiembre de 2014, complementado por los escritos del 12 de septiembre, 10 y 15 de diciembre del mismo año, Escuela Integral de Conductores José Pardo Perú S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) y contra la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, Sutran) por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en las siguientes medidas:
  - (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal; y, efectivizada en la Resolución N° 4401-2013-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente con: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones

administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03.

- (iii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características del circuito de manejo hasta el 30 de abril de 2014, materializada en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
- (iv) La exigencia de presentar copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad correspondiente, hasta el 31 de diciembre de 2014, materializada en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

2. Fundamentó su denuncia con los siguientes argumentos:

- (i) Se encuentra autorizada para funcionar como escuela de conductores, mediante Resolución Directoral N° 4401-2013-MTC/15 del 21 de octubre de 2013, con un plazo de vigencia de cinco (5) años.
- (ii) Si bien el Ministerio tiene competencias vinculadas con las licencias de conducir, ello no implica que pueda establecer la exigencia de contar con una carta fianza para respaldar las obligaciones de las escuelas de conductores.
- (iii) El Ministerio no ha presentado estudios que amparen la exigencia de la carta fianza ni ha demostrado la existencia de una norma que lo faculte para requerirla, por lo que contraviene el principio de legalidad.
- (iv) La carta fianza exigida no es un requisito relacionado con la idoneidad técnica de un operador que desea entrar en el mercado de transporte, por el contrario se centra en un aspecto distinto, dado que presume que las escuelas de conductores cometerán una infracción.

- (v) En anteriores pronunciamientos, el Indecopi ha determinado que a través de la exigencia de la carta fianza, el Ministerio incluye un requisito sin justificar su relevancia y necesidad para determinar si las empresas son aptas, no evaluando las características necesarias para las escuelas de conductores, sino que pretende garantizar la ejecución de eventuales sanciones, desnaturalizando la necesidad y relevancia que exige el artículo 39º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (vi) La referida exigencia vulnera lo establecido en el literal 1.4 y 1.1 del artículo IV de la Ley N° 27444 y el artículo 58º de la Constitución Política del Perú, dado que la carta fianza no es un requisito indispensable para prestar el servicio, impidiendo a las pequeñas empresas desarrollar su iniciativa privada, por lo que es ilegal o irracional.
- (vii) La implementación de las exigencias por el Ministerio (expediente técnico que contenga resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas como requisito para operar como escuela de conductores y cumplir con la adecuación establecida en el literal a) del artículo 3º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificado por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15) tiene un costo aproximado de S/. 50 000 000,00, lo cual es arbitrario.
- (viii) Es imposible habilitar las características especiales requeridas y elaborar el expediente técnico con las mismas, en la medida que requieren de un área de 20 000 m<sup>2</sup>, lo cual expone a la desaparición de las escuelas de conductores, dado que el plazo para cumplir con las exigencias vence el 31 de diciembre de 2014.
- (ix) No existe una norma que contemple como debe ser la edificación que forma parte de un circuito de manejo y la clasificación o definición de vehículo ligero, por lo que es imposible cumplir con lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15.
- (x) El Ministerio no ha aclarado puntos técnicos básicos vinculados con la construcción del circuito de manejo que supone la implementación de lo exigido en la referida resolución, lo cual cuesta una gran inversión, además, el plazo otorgado es corto, por lo que el cierre de la escuela es factible.

- (xi) La exigencia del expediente técnico no constituye un requisito para la autorización de escuela de conductores en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencia de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados, por lo que no se le puede exigir como requisito.
- (xii) La Sutran ha señalado que las escuelas de conductores que no cumplan con adecuar su circuito a las características establecidas en el Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, serán sancionadas con la cancelación de su autorización, lo cual también ha sido señalado en el Oficio N° 011-2013-MTC/15.03.
- (xiii) Mediante Oficios N° 251-2014-MTC/15 y N° 185-2014-MTC/15, el Ministerio les comunicó que la Resolución N° 3634-2013-MTC/15 entraba en vigencia el 3 de febrero de 2014 y mediante Oficio N° 007-2014-MTC/15.03 se les requirió cumplir con presentar la documentación relacionada a las escuelas de manejo.
- (xiv) Al regular las actividades de los administrados, la autoridad administrativa debe cumplir la ley y la razonabilidad, a efectos de no establecer barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que obstaculicen la permanencia de los agentes económicos en el mercado.
- (xv) Las exigencias impuestas por el Ministerio son barreras burocráticas ilegales o irracionales que no solo generan sobrecostos, sino que en especial frenan y desalientan la iniciativa privada.
- (xvi) Las exigencias cuestionadas son requeridas solo a las escuelas de conductores y no a los centros de evaluación de postulantes a obtener licencia de conducir, lo que evidencia un trato diferenciado que no ha sido justificado por el Ministerio.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0031-2015/CEB-INDECOPI del 23 de enero de 2015 se resolvió, entre otros aspectos admitir a trámite la denuncia y conceder al Ministerio y a la Sutran un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos.

4. Asimismo, se resolvió denegar la medida cautelar solicitada por la denunciante y dispuso la acumulación del procedimiento tramitado en el Expediente N° 000343-2014/CEB al tramitado en el Expediente N° 000339-2014/CEB.
5. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Ministerio, a la Procuraduría Pública del Ministerio, a la Sutran y a la Procuraduría Pública de la Sutran el 29 de enero de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>1</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

6. El 3 de febrero de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si la disposición cuestionada constituye o no una barrera burocrática, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
  - (ii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos correspondiente.
  - (iii) El literal a) del artículo 16° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que el Ministerio es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre y cuenta con la competencia normativa para dictar los reglamentos nacionales establecidos en dicha ley y dictar las medidas necesarias para el cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.
  - (iv) Con base en dichas facultades, a través del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, por el

---

<sup>1</sup>

Cédulas de Notificación N° 324-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 325-2015/CEB (dirigida al Ministerio) N° 326-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio), N° 327-2015/CEB (dirigida a la Sutran), N° 328-2015/CEB (dirigida al Procurador Público de la Sutran).

cual se regulan las condiciones y requisitos de los procedimientos para obtener, entre otros, la autorización y funcionamiento de las escuelas de conductores.

- (v) El Ministerio se encuentra facultado para exigir la carta fianza bancaria, a fin de proteger, según lo establecido por mandato legal, la salud y la seguridad de las personas; asimismo, ha cumplido con el principio de legalidad en tanto expidió la norma de conformidad con la Ley N° 27181 y el Reglamento.
- (vi) La medida busca garantizar el interés público, el cual se disgrega en los siguientes objetivos (i) implementar una política de profesionalización de los conductores de vehículos automotores con la mejor calidad en el servicio público de transporte terrestre y seguridad de los usuarios; (ii) adoptar los requisitos mínimos del procedimiento para obtener la autorización y/o renovación de escuelas de conductores; y, (iii) asegurar que se cumpla con las exigencias establecidas en el Reglamento y demás normas relacionadas.
- (vii) De acuerdo a la definición de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS) la carta fianza es un contrato de garantía de cumplimiento del pago de una obligación ajena suscrita entre el fiador y el deudor, garantizando las obligaciones del deudor a favor de un acreedor en caso de incumplimiento del deudor, el fiador asume la obligación.
- (viii) La carta fianza es un instrumento que no solo asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas sino el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso, asegurando así las aptitudes mínimas para la prestación del servicio.
- (ix) No existen derechos fundamentales absolutos, sino que éstos deben ejercerse en armonía con el interés común, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 59° de la Constitución Política del Perú que establece que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, la seguridad y a la salud.
- (x) Las escuelas de conductores no solo deben contar con un sólido respaldo económico o financiero, sino que puedan otorgar al Estado una garantía que respalde el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas, durante el tiempo de la autorización vigente.



- (xi) El artículo 3º de la Ley N° 27181 establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud así como a la protección del medio ambiente y a la comunidad.
- (xii) 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 escuelas de conductores, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (xiii) El artículo 3º de la Ley N° 29005, establece como lineamientos 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.
- (xiv) El artículo 38º del Reglamento establece que las escuelas de conductores tienen por objetivo brindar conocimientos teóricos y prácticos a los postulantes para obtener una licencia de conducir, garantizándose la conducción segura y responsable de los vehículos que circulan dentro del territorio nacional. El artículo 43º de dicho dispositivo establece las condiciones de acceso para el funcionamiento de las escuelas de conductores.
- (xv) El literal g) del numeral 4.3 del artículo 43º del Reglamento, establece la exigencia de contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante DGTT).
- (xvi) Mediante Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 del 4 de septiembre de 2014, se aprobaron las características especiales del circuito de manejo con el que deben contar las escuelas de conductores, teniendo entre ellas: (i) la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la referida resolución, y (ii) la exigencia de contar con un estudio de

ingeniería que contemple como mínimo: diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación, diseño de pavimentos y edificaciones y estudio de impacto vial. Dicha disposición ha sido modificada por la Resolución Directoral N° 430--2014-MTC/15.

- (xvii) Para la emisión de la Resolución Directoral N° 3634-2013--MTC/15 (y sus modificatorias), ha cumplido con lo dispuesto en el principio de legalidad, toda vez que el Reglamento establece que las características del circuito de manejo se deben efectuar mediante resolución directoral. Asimismo, la citada Resolución ha sido emitida por la DGTT, órgano facultado para dicha finalidad.
- (xviii) Las escuelas de conductores son importantes porque se encargan de impartir los conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que desean obtener, recategorizar o revalidar su licencia de conducir, por cuanto para la obtención de algunas categorías los postulantes deben recibir instrucción por parte de ellas y aprobar los cursos que imparten.
- (xix) Las escuelas de conductores tienen conocimiento de la exigencia del circuito de manejo desde el momento de su autorización, por lo cual la exigencia del circuito de manejo resulta indispensable para que un postulante realice sus prácticas de manejo.
- (xx) 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”*.
- (xxi) El circuito de manejo tiene como principal objetivo que los futuros conductores cumplan con la normativa establecida por el Ministerio, mitigar los accidentes y dar seguridad a los usuarios en los trámites para obtener una licencia de conducir.
- (xxii) La racionalidad y legalidad de las medidas adoptadas por el Estado tienen como finalidad primordial garantizar la seguridad vial del país.

7. El 5 de febrero de 2015, la Sutran presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

- (i) Las exigencias establecidas en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y su modificatoria, Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 han sido emitidas bajo las competencias del Ministerio y mediante norma reglamentaria, conforme lo establece el artículo 4° de la Ley N° 29005.
- (ii) El Ministerio ha cumplido con el procedimiento establecido en el literal g) del numeral 3) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, que a su vez sustenta su validez en el numeral 1) del artículo 11° de la Ley N° 27181, el cual no contempla que las disposiciones reglamentarias como las cuestionadas tengan que ser amparadas por decreto supremo.
- (iii) La exigencia de contar con un circuito de manejo cerrado, es una medida idónea para garantizar el cumplimiento de las prácticas de manejo, evitándose con ello la tendencia dominante de omisión de clases incompletas de prácticas de manejo y lo que es más grave aún, la ocurrencia de accidentes de tránsito, que ponen en riesgo la seguridad y la vida de la comunidad en general.
- (iv) A través de diversos procedimientos administrativos sancionadores se ha detectado (i) que las escuelas de conductores no realizan las clases prácticas de manejo o las efectúan de manera incompleta, y (ii) la ocurrencia de accidentes de tránsito por prácticas de manejo en la vía pública.
- (v) La exigencia de contar con circuitos de manejo son manifiestamente beneficiosos para la comunidad, frente a los costos que puede generar su implementación. Además, permite a la Sutran fiscalizar de mejor modo a las escuelas de conductores.
- (vi) La medida impuesta es la menos gravosa, toda vez que al comparar el costo que le genera a las escuelas de conductores el contar o acondicionar un circuito de manejo y el costo de garantizar las prácticas de manejo que eviten riesgos a la seguridad y a la vida de la comunidad en general, definitivamente resulta menor el primero.
- (vii) Con relación a la exigencia de una carta fianza bancaria la Sala Especializada en Defensa de la Competencia<sup>2</sup>, respecto a un caso similar, ha señalado que el Ministerio se encuentra facultado para adoptar

---

<sup>2</sup>

Resolución N° 404-2013/SDC-INDECOPI, sobre el Expediente N° 00266-2014-CEB.

medidas que eviten la conducción de vehículos por personas que no cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias para ello, a fin de salvaguardar el derecho a la vida, a la integridad y a la salud de las personas.

- (viii) Las apreciaciones de la denunciante son producto de una sesgada e interesada lectura de la norma, siendo inconsistente toda vez que en las mismas se encuentran las condiciones, requisitos y procedimientos indispensables para la autorización y el funcionamiento de una escuela de conductores.
- (ix) La denunciante trata de confundir a la Comisión con el fin de no cumplir con lo establecido en las normas, pretendiendo mermar la función fiscalizadora, supervisora y el buen funcionamiento del Ministerio y la Sutran, que tienen solo el propósito de cuidar la vida y la integridad de la sociedad.

#### **D. Otros:**

- 8. Mediante escrito presentado el 13 de febrero de 2015, el Ministerio remitió el Informe N° 150-2015-MTC/15.01 el cual será tomado en consideración al momento de resolver el presente procedimiento.

## **II. ANÁLISIS:**

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

- 9. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>o</sup> del Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>

#### **Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26BIS<sup>o</sup>.**- 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.

10. De acuerdo a la Ley N° 27181, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte, el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>4</sup>.
11. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales.<sup>5</sup>

## **B. Cuestiones previas:**

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

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

12. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.
13. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros

---

Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

4

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

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

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

5

Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.

14. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen condiciones indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que las referidas disposiciones calificarían como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión.
15. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias denunciadas.
  - b) Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados
16. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos correspondiente.
17. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
18. De la revisión de dicho argumento se aprecia que el mismo no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias que cuestiona la denunciante sino de otro tipo de actuación.
19. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con las materias controvertidas del presente procedimiento.

#### B.2 De los cuestionamientos constitucionales de la denunciante y del Ministerio:

20. La denunciante ha señalado que las barreras burocráticas denunciadas vulnerarían algunos derechos reconocidos en la Constitución Política del Perú. Por otra parte, el Ministerio ha indicado en sus descargos que no existen

derechos fundamentales absolutos sino que los mismos deben ir en concordancia con el referido artículo 59º de la Constitución Política del Estado que señala que las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no pueden ser lesivas a la moral, seguridad y a la salud.

21. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
22. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC.
23. Por tanto, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante y el Ministerio en este extremo 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 las medidas cuestionadas.

### B.3 Improcedencia de extremo

24. La denunciante ha cuestionado la exigencia de presentar hasta el 30 de abril de 2014 el expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, materializada en el literal a) del artículo 3º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
25. De conformidad con el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868 la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>6</sup>, con el fin de disponer su eliminación<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Aún vigente en virtud de la Primera Disposición Final 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.

26. En los procedimientos seguidos de parte ante esta Comisión, quien pretende la eliminación de una barrera burocrática, debe acreditar que se le viene aplicando o imponiendo dicha barrera (sea mediante un acto o una disposición), debiendo para ello presentar los medios probatorios que acrediten su existencia y que sustenten su ilegalidad o carencia de razonabilidad, de ser el caso.
27. Lo mencionado guarda relación con la finalidad del procedimiento de identificación de barreras burocráticas, que es justamente la **eliminación** de dichas exigencias cuando son ilegales y/o carentes de razonabilidad facilitando el acceso o la permanencia de los agentes económicos al mercado, así como la tramitación de procedimientos administrativos; conforme se puede desprender del artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033, que aprueba la ley de organización y funciones del Indecopi<sup>8</sup>.
28. Por consiguiente, no resulta posible que se elimine una situación producida por algo que no se exige, impone o realiza a la persona que presenta una denuncia, ya sea de manera real o potencial<sup>9</sup>.
29. En el presente caso, considerando que la denuncia fue presentada el 10 de septiembre de 2014, se advierte que el plazo objeto de cuestionamiento en este extremo (30 de abril de 2014), a la fecha de interposición de la denuncia ya no era exigible a la denunciante, toda vez que ya había vencido. De ese modo, no se evidencia la existencia de una barrera burocrática que le sea aplicada de manera real o potencial.

---

7

**Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26BIS°.-** 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. (...).

8

**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**  
**Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-**

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas aplicar las leyes que regulan el control posterior y **eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad** que afectan a los ciudadanos y empresas, y 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.

9

Dicho criterio ha sido adoptado por la Comisión en anteriores procedimientos, ver Resoluciones N° 211-2008/CEB y N° 0043-2009/CEB-INDECOPI.



30. El artículo 427º del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo<sup>10</sup>, establece que las demandas (entiéndase denuncias) deberán ser declaradas improcedentes cuando el demandante (entiéndase denunciante) carezca manifiestamente de interés para obrar<sup>11</sup>, el cual debe ser entendido como el estado de necesidad de tutela jurisdiccional efectiva que requiere una persona jurídica o natural cuando alguno de sus derechos es vulnerado, desconocido o incumplido<sup>12</sup>.
31. En tal sentido, corresponde declarar la improcedencia de este extremo de la denuncia, toda vez que la denunciante carece de interés para obrar al no haber acreditado la imposición actual del plazo de presentación cuestionado.

#### B.4 Sustracción de la materia:

32. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 321º del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo, la sustracción de la materia origina la conclusión del procedimiento sin declaración sobre el fondo.
33. La sustracción de la materia en los procedimientos que se tramitan ante la Comisión, se produce cuando en el transcurso del mismo, sin que se haya emitido pronunciamiento definitivo, se eliminan las barreras burocráticas

---

10

**Ley N° 27444**

**Título Preliminar**

**Artículo IVº.- 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: (...)

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (...)

**Artículo VIIIº.- Deficiencia de Fuentes**

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les propongan por deficiencia de sus fuentes; en tales casos acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

11

**Código Procesal Civil**

**Artículo 427º.- Improcedencia de la demanda.-**

El Juez declarará improcedente la demanda cuando:(...)

2. El demandante carezca manifiestamente de interés para obrar;(...)

12

CARRIÓN LUGO, Jorge. *Tratado de Derecho Procesal Civil, Vol. II.* 2da Ed., Lima, Grijley, 2007. 672 p.

cuestionadas ocasionando que carezca de objeto que se emita un pronunciamiento sobre su legalidad y/o razonabilidad.

34. En el presente caso, la denunciante ha cuestionado la exigencia de presentar copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente hasta el 31 de diciembre de 2014, materializada en el literal a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
35. Sobre el particular, cabe indicar que mediante Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15 de fecha 31 de diciembre de 2014, se modificó el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2014-MTC/15, de acuerdo al siguiente detalle:

***“Artículo 1.- Ampliación del plazo de adecuación dispuesto en el inciso a) del artículo 3 de la Resolución Directoral N° 3436-2013-MTC/15***

*Amplíese los plazos establecidos en el inciso a) del artículo 3 de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, en las fechas siguientes:*

*a) Hasta el 31 de marzo de 2015, para las escuelas de conductores autorizadas y que no cuenten con el certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo, a la fecha de la publicación de la presente Resolución, presenten a la DGTT, el Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo, con el objeto de obtener la conformidad del mismo, siempre que cumpla con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.*

*b) Establézcase un plazo de nueve (09) meses, contados a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, para que las escuelas de conductores señaladas en el literal precedente, presenten a la DGTT, la copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente”.*

36. De lo anterior se advierte que la exigencia de presentar una **copia legalizada** de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente ha sido modificado por la exigencia de presentar una **copia** de la conformidad de obra del circuito de manejo. Asimismo, se eliminó el plazo de presentación de la citada exigencia.
37. En ese sentido, teniendo en cuenta que el Ministerio a través de la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15 eliminó (i) la exigencia de presentar una copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la

municipalidad competente y (ii) el plazo otorgado para la presentación del citado requisito (31 de diciembre de 2014) corresponde declarar la sustracción de la materia sobre dicho aspecto.

38. Como consecuencia de ello, corresponde dar por concluido el presente procedimiento en dicho extremo, al no existir materia controvertida respecto de la cual deba pronunciarse esta Comisión.

#### **C. Cuestiones controvertidas:**

39. En el presente procedimiento corresponde determinar lo siguiente:

- (i) Si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:
- La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal y efectivizada en la Resolución N° 4401-2013-MTC/15.
  - La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente con: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03.
- (ii) Si se ha configurado una infracción susceptible de sanción conforme a lo establecido por los numerales 3) ó 6), del literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

#### **D. Evaluación de legalidad:**

- D.1 Sobre la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones

40. La Ley N° 27181, 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<sup>13</sup>. Dicha ley establece, además, que esta entidad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas vinculadas al otorgamiento de licencias de conducir.<sup>14</sup>
41. El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC aprobó el “Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para vehículos automotores y no motorizados de Transporte Terrestre”, a través del cual se estableció el siguiente requisito para solicitar una autorización como escuela de conductores:

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

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

**43.6. Condición Económica**

*Carta Fianza Bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el importe de US\$ 10 000.00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, renovable por períodos similares durante el plazo de vigencia de la autorización, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones como Escuela de Conductores contenidas en el presente reglamento.”*

42. Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 4401-2013-MTC/15 mediante el cual se autorizó a la denunciante a brindar servicio de escuela de conductores, el Ministerio indicó lo siguiente:

**“ARTÍCULO QUINTO.-** La Escuela autorizada deberá presentar:

---

<sup>13</sup> **Ley N° 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. (...).

<sup>14</sup> **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.

(...)

b) *En un plazo no mayor de treinta (30) días calendario de obtenida la autorización como Escuela de Conductores, el original de la Carta Fianza Bancaria, conforme lo señala el numeral 43.6 del artículo 43° de El Reglamento, bajo sanción de declararse la nulidad de la Resolución Directoral de autorización.*

(...)"

43. La Ley N° 27444 establece una serie de disposiciones generales en materia de simplificación administrativa que son de obligatorio cumplimiento para las entidades de la Administración Pública al establecer y tramitar procedimientos administrativos. Entre dichas disposiciones, se encuentra lo establecido en el artículo 39° de la mencionada ley, cuyo tenor es el siguiente:

***“Artículo 39°.- Consideraciones para estructurar el procedimiento***

*39.1 Solamente serán incluidos como requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo aquellos que razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente, atendiendo además a sus costos y beneficios.*

*39.2 Para tal efecto, cada entidad considera como criterios:(...)*

*39.2.2 Su necesidad y relevancia en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido. (...).”*

(Énfasis añadido)

44. La citada disposición señala que los requisitos que establezcan las entidades para la tramitación de un procedimiento deberán ser únicamente aquellos indispensables para el pronunciamiento correspondiente, atendiendo a la finalidad del mismo. Así, los requisitos exigidos deben ser necesarios y relevantes para cumplir con el objeto del procedimiento administrativo y para poder emitir el pronunciamiento correspondiente. De tal manera, no podrán admitirse aquellos requisitos o exigencias que excedan la finalidad del trámite en cuestión o que sean ajenas a esta.
45. El Ministerio ha señalado que el objetivo de las escuelas de conductores es brindar los conocimientos técnicos y prácticos a los postulantes que pretenden obtener una licencia de conducir; por lo tanto, la finalidad de seguir un procedimiento de autorización para prestar el servicio de escuela de conductores, es otorgar este tipo de autorización a aquellas empresas que hayan acreditado el cumplimiento de las condiciones, requisitos y características que les permitan ofrecer este tipo de servicio (brindar conocimientos técnicos y prácticos a quienes postulan a la obtención de una licencia de conducir).
46. No obstante ello, el Ministerio ha indicado que la exigencia de presentar una carta fianza para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento para prestar el servicio de escuela de conductores integrales:

- Asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas. Además, asegura el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso.
  - Es un contrato de garantía de cumplimiento de pago de una obligación ajena suscrita entre el fiador y el deudor, garantizando las obligaciones del deudor a favor de un acreedor en caso de incumplimiento del deudor, el fiador asume la obligación.
  - Las escuelas de conductores deben contar con un sólido respaldo económico o financiero; asimismo, deben otorgar al Estado una garantía (carta fianza), que respalde el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas, durante el tiempo de la autorización vigente.
47. De la revisión de dichos argumentos, se aprecia que el Ministerio está evaluando aspectos que no se condicen con la finalidad del trámite de un procedimiento de autorización para prestar este tipo de servicio.
48. A criterio de esta Comisión, la exigencia cuestionada no es indispensable para obtener un pronunciamiento por parte del Ministerio sobre la aptitud del administrado para brindar un servicio de escuela de conductores, toda vez que no se ha establecido claramente un vínculo entre la necesidad y relevancia de contar con la carta fianza y las condiciones técnicas y profesionales necesarias para prestar el referido servicio. Además, el Ministerio no ha acreditado de manera fehaciente como la exigencia cuestionada es capaz de garantizar el correcto funcionamiento de las escuelas de conductores.
49. Las leyes vigentes otorgan al Ministerio facultades para fiscalizar el cumplimiento de los dispositivos legales del ámbito de su competencia, a través de la detección de infracciones y la correspondiente imposición de sanciones<sup>15</sup>, previendo los mecanismos respectivos para ejecutar coactivamente las mismas<sup>16</sup>.
50. Además, el otorgamiento de una carta fianza bancaria no es un mecanismo contemplado para garantizar el cumplimiento de obligaciones legales, como sí lo es para garantizar el cumplimiento de obligaciones entre acreedores y deudores, dentro del marco de relaciones de índole privada.

---

<sup>15</sup> Ver los artículos 14° y 16° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre que señala las competencias de fiscalización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

<sup>16</sup> Ver Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979.

51. En efecto, el Ministerio se encuentra facultado a exigir coercitivamente a las escuelas de conductores autorizadas, el cumplimiento de la normativa correspondiente, pudiendo no solo imponerles multas en caso de verificar algún tipo de infracción, sino inclusive disponer la suspensión y hasta la cancelación de las autorizaciones otorgadas<sup>17</sup>.
52. Por tanto, esta Comisión considera que el artículo 39º de la Ley Nº 27444 no permite al Ministerio utilizar los procedimientos administrativos, a través de los cuales otorga autorizaciones, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados, toda vez que ya existen los mecanismos de sanción y ejecución correspondientes.
53. De otro lado, las entidades administrativas están sujetas al principio de legalidad, lo que implica que las actuaciones y disposiciones que de ellas emanen, se encuentran limitadas al ámbito de facultades que la Constitución y las leyes les han otorgado<sup>18</sup>. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecida debe estar sustentada en las facultades del Ministerio, sin poder considerar para ello facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61º de la Ley Nº 27444<sup>19</sup>.
54. A entender de esta Comisión, el Ministerio contraviene el principio de legalidad, debido a que no ha acreditado la existencia de una ley que le permita, a través de una carta fianza, asegurar el cumplimiento de obligaciones a las escuelas de conductores<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver Anexo del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, a través del cual se aprueba el Cuadro de Tipificación y Calificación de Infracciones e Imposición de Sanciones para las escuelas de conductores (Códigos A1 hasta A20).

<sup>18</sup> **Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Título Preliminar**

**Artículo IVº.-**

(...)

**1.1º. 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.

<sup>19</sup> **Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 61º.- 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.

<sup>20</sup> A manera de ejemplo, debe tenerse en cuenta que la exigencia de cartas fianzas dentro de trámites de otorgamiento de autorizaciones se sustenta en leyes que facultan expresamente a exigir tales garantías (como sucede en el caso de Casinos y Tragamonedas), a diferencia del presente caso.

55. Por lo expuesto, la exigencia de presentar una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, como condición para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de escuela de conductores integrales constituye una barrera burocrática ilegal; en vista a que contraviene los artículos 39º y 61º de la Ley N° 27444 así como el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV de dicha norma legal.
56. Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde evaluar si la exigencia de presentar una carta fianza bancaria contraviene el artículo 36º de la Ley N° 27444 como parte de las normas sobre simplificación administrativa.
57. El artículo 36º de la Ley N° 27444<sup>21</sup>, establece que las entidades de la administración pública solo podrán exigir a los administrados el cumplimiento de los procedimientos, requisitos, documentos, pagos, entre otros conceptos, cuando estos se encuentren debidamente compilados en el TUPA de la entidad. De lo contrario, tales conceptos no resultan oponibles para los administrados.
58. En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en la citada norma, el Ministerio sólo podrá exigir a la denunciante requisitos cuando estos se encuentren debidamente consignados en su TUPA.
59. De una revisión del TUPA del Ministerio aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC<sup>22</sup> publicado tanto en el Portal Institucional del Ministerio<sup>23</sup> como en el

---

21

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

**Artículo 36º.- Legalidad del procedimiento**

36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.

36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurre en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos. (...)

22

Información visualizada del Portal Institucional y el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE) el día 26 de febrero de 2015, los cuales poseen carácter oficial conforme a lo establecido en los artículos 38.3 de la Ley N° 27444 y el artículo 5º de la Ley N° 29091.



Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas<sup>24</sup>, no se observa procedimiento alguno destinado a la obtención de una autorización para funcionar como escuelas de conductores; y, por ende tampoco se verifica que los administrados deban presentar una carta fianza como requisito para obtener dicho permiso.

60. Cabe indicar que el Ministerio no se ha pronunciado al respecto, pese a que en la Resolución N° 0031-2015/CEB-INDECOPI se le informó que el no haber consignado el requisito cuestionado en su TUPA era un asunto que sería sometido a evaluación por esta Comisión.
61. Por lo tanto, se ha verificado que el requisito cuestionado no ha sido consignado en el TUPA del Ministerio, por lo que se ha vulnerado el artículo 36° de la Ley N° 27444.
- D.2 Sobre la exigencia de contar con un expediente técnico establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la exigencia de las características que integran dicho expediente:
  62. La denunciante ha cuestionado la exigencia de presentar un expediente técnico que contenga: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03.
  63. Habiendo determinado que el Ministerio cuenta con competencias para imponer este tipo de medidas, corresponde analizar si estas exigencias vulneran el marco normativo vigente y si cumplió con las formalidades de ley.
  64. 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

---

<sup>23</sup> Ver: <https://www.mtc.gob.pe/portal/home/tupa.htm>.

<sup>24</sup> Ver: [http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preClaTraInstitucion.asp?ent\\_nom=MinisteriodeTransportesyComunicaciones\(MTC\)&id\\_entidad=14](http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preClaTraInstitucion.asp?ent_nom=MinisteriodeTransportesyComunicaciones(MTC)&id_entidad=14).

que debe evaluar una entidad para determinar si corresponde la aprobación de lo solicitado.

65. Cabe resaltar que esta Comisión ha realizado esta distinción entre condiciones y requisitos en pronunciamientos anteriores<sup>25</sup>, los mismos que han sido confirmados por la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi<sup>26</sup>.
66. En el presente análisis nos encontramos ante requisitos, toda vez que el expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo y las componentes que lo conforman constituyen una pieza documental que debe ser presentado para acceder o permanecer en el mercado como escuela de conductores y no implica la realización de un hecho material que deba ser evaluado por la administración pública.
67. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181 que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo<sup>27</sup>.
68. En el presente caso, el Ministerio ha establecido la exigencia del expediente técnico y sus componentes 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 los requisitos exigidos no fueron creados por Decreto Supremo, sino mediante una Resolución Directoral.

---

25 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.

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

27

#### **Ley N° 27181**

##### **Artículo 23º.- Del contenido de los reglamentos**

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

69. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC<sup>28</sup>, se pudo verificar que las exigencias en cuestión no se encuentran consideradas dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.
70. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, 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.
71. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un expediente técnico que contenga resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03.
72. No obstante la ilegalidad detectada, los numerales 36.1) y 36.2) del artículo 36° de la Ley N° 27444<sup>29</sup>, establecen que las entidades de la administración pública, solo podrán exigir a los administrados el cumplimiento de los procedimientos, requisitos, documentos, pagos, entre otros conceptos, cuando estos se encuentren debidamente compendiados y sistematizados en el TUPA de la entidad. De lo contrario, tales conceptos no resultan oponibles para los administrados.
73. En ese sentido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36° de la Ley N° 27444, el Ministerio solo podrá exigir a la denunciante requisitos cuando estos se encuentren debidamente compilados en su TUPA.

---

<sup>28</sup> Publicado el 18 de noviembre de 2008.

<sup>29</sup>

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

Artículo 36°.- Legalidad del procedimiento

36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.

36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurrirá en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos. (...)

74. De una revisión del TUPA del Ministerio aprobado por Decreto Supremo N° 008-2002-MTC<sup>30</sup> realizada tanto en el portal institucional del Ministerio<sup>31</sup>, así como en el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas<sup>32</sup>, no se observa procedimiento alguno destinado a la obtención de una autorización para funcionar como escuelas de conductores y por ende tampoco se verifica que los administrados deban presentar el expediente técnico y sus componentes como requisitos para obtener o conservar dicho permiso.
75. Cabe indicar que el Ministerio no se ha pronunciado al respecto, a fin de acreditar haber cumplido con incorporar en su TUPA, el procedimiento y los requisitos necesarios para la obtención o conservar una autorización para funcionar como escuela de conductores, conforme lo dispone el artículo 36° de la Ley N° 27444.
76. En tal sentido, se ha verificado que los requisitos cuestionado no han sido consignados en el TUPA del Ministerio, por lo que se ha vulnerado el artículo 36° de la Ley N° 27444.

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

77. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las medidas contenidas en los puntos (i) y (ii) del párrafo 1 de la presente resolución, constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las mismas.

#### **F. Efectos y alcances de la presente resolución:**

78. El artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868 establece lo siguiente:

**26°BIS del Decreto Ley N° 25868**

*“La Comisión, mediante resolución, podrá eliminar las barreras burocráticas a que se refiere este artículo.*

---

<sup>30</sup> Información visualizada del Portal Institucional y el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE), los cuales poseen carácter oficial conforme a lo establecido en los artículos 38.3 de la Ley N° 27444 y el artículo 5° de la Ley N° 29091.

<sup>31</sup> Ver: <https://www.mtc.gob.pe/portal/home/tupa.htm>.

<sup>32</sup> Ver: [http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preClaTraInstitucion.asp?ent\\_nom=Ministeriode Transportes y Comunicaciones\(MTC\)&id\\_entidad=144](http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preClaTraInstitucion.asp?ent_nom=Ministeriode Transportes y Comunicaciones(MTC)&id_entidad=144)

(...)

*La Comisión impondrá sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, en los siguientes supuestos:*

*a) Cuando se incumpla el mandato de inaplicación o eliminación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad.*

(...)

*Las sanciones pueden ser desde una amonestación hasta una multa de veinte (20) UIT, de acuerdo a la siguiente escala: falta leve, amonestación o multa hasta 2 UIT; falta grave, multa hasta 10 UIT; y falta muy grave, multa hasta 20 UIT. Para imponer la sanción, la Comisión evaluará la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular (...).*

(...)"

(Énfasis añadido)

79. En virtud de dicha disposición, mediante resolución esta Comisión puede eliminar al caso concreto de la denunciante las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, en caso dicha inaplicación o eliminación sea desconocida, esta Comisión podrá sancionar con una multa de hasta veinte (20) UIT conforme los parámetros dispuestos en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.
80. En este caso, corresponde disponer la eliminación, al caso en concreto de la denunciante, de las siguientes barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento y de los demás actos que las materialicen:
- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal y efectivizada en la Resolución N° 4401-2013-MTC/15.
  - (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente con: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03.

81. Se deja constancia que, el incumplimiento de dicho mandato constituye una infracción sancionable con una multa de hasta veinte (20) UIT.

**G. Infracción administrativa:**

82. Los numerales 3) y 6) del literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, modificado por la Ley N° 30056, establecen lo siguiente:

*“Artículo 26°BIS.- (...)*

*La Comisión impondrá sanciones al funcionario, servidor público o a cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que aplique u ordene la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, en los siguientes supuestos:*

*(...)*

*d) Cuando en un procedimiento iniciado de parte o de oficio la barrera burocrática es declarada ilegal como consecuencia de cualquiera de los siguientes supuestos:*

*(...)*

*3. Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la entidad, conforme a la Ley 27444.*

*(...)*

*6. Exigir documentación y/o información prohibidas de solicitar conforme a lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Ley 27444.*

*En los supuestos señalados en el literal d), la sanción se impondrá en la misma resolución que declare la ilegalidad, sin que sea necesaria la publicación previa. Para dichos efectos, la sanción recaerá sobre la entidad pública, la cual podrá disponer las acciones necesarias para la recuperación del monto de la multa entre aquellos que resulten responsables, conforme al marco legal vigente.*

*(...)*

*Las sanciones pueden ser desde una amonestación hasta una multa de veinte (20) UIT, de acuerdo a la siguiente escala: falta leve, amonestación o multa hasta 2 UIT; falta grave, multa hasta 10 UIT; y falta muy grave, multa hasta 20 UIT. Para imponer la sanción, la Comisión evaluará la gravedad del daño ocasionado, la reincidencia y/o continuidad de la comisión de la infracción, la intencionalidad de la conducta y otros criterios según el caso particular. La tabla de graduación, infracciones y sanciones será aprobada mediante resolución de Consejo Directivo del INDECOPI.”*

83. En el presente pronunciamiento, la Comisión ha declarado la sustracción de la materia con relación a la exigencia de presentar una copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente hasta el 31 de diciembre de 2014.

84. Por este motivo, dado que no se ha declarado que la citada exigencia constituya la imposición de una barrera burocrática ilegal, no se ha configurado una

conducta sancionable al amparo de lo dispuesto en el numeral 6) del literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

85. De la interpretación sistemática de los numerales 5) y 6) del artículo 235° de la Ley N° 27444, se advierte que concluida la recolección de pruebas, la autoridad competente debe resolver la no existencia de infracción, con la facultad de dictar una resolución mediante la cual disponga archivar el procedimiento<sup>33</sup>.
86. Por lo tanto, al no haberse verificado una conducta infractora susceptible de sanción respecto de la exigencia antes indicada; corresponde dar por concluido y archivar el presente procedimiento sancionador contra el Ministerio en dicho extremo.
87. Por otro lado, respecto a las barreras burocráticas declaradas ilegales, consistentes en la exigencia de (i) presentar y/o renovar cada año una carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) y (ii) presentar un expediente técnico con las características especiales del circuito de manejo que cuente con resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas como requisitos para operar como escuela de conductores; corresponde verificar su aplicación.
88. Para tal efecto se ha considerado que mediante la Resolución Directoral N° 4401-2013-MTC/15 del 21 de octubre de 2013<sup>34</sup>, el Ministerio indicó lo siguiente:

---

<sup>33</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 235°.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

(...)

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, **la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción**. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, **la autoridad instructora formulará propuesta de resolución** en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; **o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción**. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.

6. La resolución que aplique la sanción **o la decisión de archivar el procedimiento** será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.

(Énfasis añadido)

<sup>34</sup> Autorización otorgada a la denunciante para funcionar como escuela de conductores.

**“ARTÍCULO QUINTO.-** La Escuela autorizada deberá presentar:

(...)

b) En un plazo no mayor de treinta (30) días calendario de obtenida la autorización como Escuela de Conductores, el original de la Carta Fianza Bancaria, conforme lo señala el numeral 43.6 del artículo 43° de El Reglamento, bajo sanción de declararse la nulidad de la Resolución Directoral de autorización.

(...)”

89. Del Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03 del 24 de febrero del 2014<sup>35</sup>, se verifica lo siguiente:

*“Mediante Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 publicada el 18 de setiembre de 2013 en el Diario Oficial “El Peruano”, se aprobaron las Características Especiales del Circuito de Manejo con el que deben contar las Escuelas de Conductores.*

*A través de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 de fecha 31 de enero de 2014 y publicada el 19 de febrero de 2014 en el Diario Oficial “El Peruano”, se ha dispuesto la modificación de la Resolución Directoral señalada en el párrafo precedente.*

*En ese sentido, se adjunta al presente copia de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, con la finalidad de que cumplan con presentar la documentación relacionada a los circuitos de manejo, de conformidad con las disposiciones citadas en los párrafos precedentes.”*

(Énfasis añadido)

90. De la revisión de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 del 4 de setiembre de 2013, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 del 31 de octubre de 2014, se desprende que entre la documentación relacionada a los circuitos manejo se encuentra el expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo:

**“Artículo 2.- Expediente Técnico de las Características Especiales del Circuito de Manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores**

*El Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo deberá contar como mínimo de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación (todos ellos con su respectiva memoria de cálculo), modelación en 3D, estudio de impacto vial y **diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas**. Los cuales deben ser diseñados para satisfacer al máximo los objetivos fundamentales, es decir, la funcionalidad y la seguridad.”*

---

35

Notificado a la denunciante, de acuerdo a la información proporcionada por el Ministerio a través del Oficio N° 1556-2014-MTC/04, remitido a la Secretaría Técnica de la Comisión el 18 de noviembre de 2014. Como anexo del citado oficio se remitió la relación de escuelas de conductores notificadas con los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.



(Énfasis añadido)

91. Cabe indicar que las citadas resoluciones fueron emitidas con posterioridad al 3 julio de 2013.
92. De ese modo, se evidencia que el Ministerio aplicó a la denunciante las barreras burocráticas declaradas ilegales referidas a la exigencia de presentar y/o renovar cada año una carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) y un expediente técnico que contenga como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas.
93. Por lo tanto, al haberse declarado que las citadas barreras burocráticas son ilegales, por no haber sido incluidas en el TUPA del Ministerio, transgrediéndose lo dispuesto en el artículo 36° de la Ley N° 27444, se ha configurado una infracción sancionable al amparo del numeral 3) del literal d) del artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868, por lo que corresponde graduar la sanción correspondiente.

#### H. Graduación de la sanción:

94. El artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, establece que la Comisión podrá sancionar a la entidad que aplique la barrera declarada ilegal según la siguiente escala de multas:

Calificación	Sanción
Falta Leve	Amonestación - hasta 2 UIT
Falta Grave	Multa de hasta 10 UIT
Falta Muy Grave	Multa de hasta 20 UIT

95. El cuadro consignado en el punto 2 del Anexo N° 1 de la Tabla de Graduación de Infracciones y Sanciones, aprobada por Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 317-2013-INDECOP/ COD del 26 de diciembre de 2013<sup>36</sup> (en adelante, la Tabla) establece lo siguiente:

Tipo infractor	Calificación
----------------	--------------

<sup>36</sup> Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de diciembre de 2013.

Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos de la entidad, conforme a la Ley N° 27444	Muy grave
--	-----------

96. Asimismo, el artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868, establece que para imponer la sanción la Comisión evaluará los siguientes criterios:

- Gravedad del daño ocasionado.
- Reincidencia y/o continuidad de la infracción.
- Intencionalidad de la conducta.
- Otros criterios.

97. Siguiendo el Anexo 2 de la tabla para la determinación de multas en cada caso deberá utilizar la siguiente fórmula:

$$Multa = \frac{D}{P} * \left( 1 + \sum_{i=1}^{i=7} F_i \right)$$

D = Gravedad del daño ocasionado  
P = Probabilidad de detección y sanción  
F<sub>i</sub> = Factores agravantes y/o atenuantes

### H.1 Gravedad del daño ocasionado (D):

98. Este criterio es el valor expresado en UIT obtenido de la multiplicación de: i) valor del daño base<sup>37</sup>; ii) ponderador de gravedad<sup>38</sup>; y, iii) alcance de la barrera<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Monto expresado en UIT el cual representa la afectación que genera de manera real o potencial la infracción. Según se califique cada tipo infractor como leve, grave o muy grave, el daño base tomará el valor medio del tope máximo establecido. En tal sentido, los valores de daño base se pueden aproximar con los valores medianos que se desprenden de la mencionada norma:

- Valor del daño base para infracciones leves: 1 UIT.
- Valor del daño base para infracciones graves: 5 UIT.
- Valor del daño base para infracciones muy graves: 10 UIT.

<sup>38</sup> Número índice representativo de la gravedad relativa de cada tipo infractor, respecto de los demás tipos infractores de su mismo nivel de gravedad (leve grave o muy grave). Los valores del ponderador de gravedad se encuentran en el rango de 0.5 a 1, siendo 1 el caso en el que el tipo infractor, se considere el de mayor gravedad dentro de los tipos de su misma calificación (leve, grave o muy grave)

99. En el presente caso la tabla asigna los siguientes valores:

Exigir requisitos no incluidos en el Texto Único de Procedimientos de la entidad, conforme a la Ley N° 27444
--

Valor del daño base <sup>40</sup>	Ponderador de gravedad <sup>41</sup>	Alcance de la barrera <sup>42</sup>
10 UIT	0,97	1,34

## H.2 Probabilidad de detección y sanción (P)

100. Se encuentra referido a la posibilidad de que el agente infractor perciba que lo pueden detectar. Para tal efecto es necesario diferenciar si tal probabilidad se encuentra en un acto o en una disposición administrativa.
101. En el presente caso, la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria por la suma de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como requisito para operar como escuela de conductores se encuentra contenida en la Resolución Directoral N° 4401-2013-MTC/15<sup>43</sup> y en el numeral 43.6) del artículo 43° concordado con los numerales 6) y 7) del artículo 62° del Reglamento.
102. Asimismo, la exigencia de presentar un expediente técnico que contenga: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las

---

39 Es un número índice que, según sea el tipo de agente afectado considera los siguientes criterios:  
o Afectación a empresas, se considera como criterio diferenciador el sector al que pertenezca(n) la(s) empresa(s) afectada(s). El índice "alcance de la barrera a empresas" se encuentra en el rango de 0,75 a 1,5. Los valores específicos se encuentran definidos en el Cuadro 2.3.  
o Afectación a ciudadanos, se considera como criterio diferenciador a la población que se encuentra bajo el ámbito de influencia de la entidad asociada a la barrera burocrática. El índice "alcance de la barrera a ciudadanos" se encuentra en el rango de 0,75 a 1,00. Los valores específicos se encuentran definidos en el Cuadro N° 2.4.  
De afectar a ambos (ciudadanos y empresas), se utilizará el criterio que involucre el mayor monto de sanción.

40 Valor asignado de conformidad con los datos establecidos en el Anexo N° 2, el cual forma parte de la Tabla.

41 Valor asignado de conformidad con los datos establecidos en el Cuadro N° 2.2 del Anexo N° 2, el cual forma parte de la Tabla.

42 Valor asignado de conformidad con los datos establecidos en el Cuadro N° 2.3 del Anexo N° 2, el cual forma parte de la Tabla. De acuerdo a dicho cuadro, el índice de alcance de la barrera se establece en función al sector económico de la empresa que en este caso corresponde a "Transporte y actividades conexas" por lo que, corresponde asignarle un valor de 1,34.

43 Autorización correspondiente a la denunciante.

edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores se encuentran contenidas en el artículo 2º de 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° 007-2014-MTC/15.03.

103. En ese sentido, en la medida que lo indicado en los mencionados actos se deriva de lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 4401-2013-MTC/15, el Reglamento y en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 se asumirá el valor correspondiente a dichas disposiciones, por lo que, la probabilidad de detección asumirá el valor 1 de conformidad con lo establecido en el Anexo N° 2 de la Tabla.
104. Por lo expuesto, aplicando la fórmula al presente caso, la multa base asciende a 13 UIT.

### H.3 Factores agravantes y/o atenuantes (Fi)

105. Es el resultado de la suma de los valores individuales, expresado en porcentajes, que se asignen a los factores indicados en el Cuadro N° 2.5 del Anexo N° 2 de la Tabla, que establece lo siguiente:

Factores	Calificación
<b>F1. Reincidencia</b>	
No aplica	0%
Primera reincidencia	30%
Segunda a más reincidencias	45%
<b>F2. Conducta del infractor a lo largo del procedimiento</b>	
Brindó facilidades	0% <sup>44</sup>
No brindó facilidades	20%
<b>F3. Intencionalidad</b>	
No aplica <sup>45</sup>	0%
No hay intencionalidad	-25%

44 El motivo de esta calificación (0%) radica en que si bien una entidad podría brindar facilidades para la administración de justicia administrativa, dicha circunstancia no puede ser considerada como factor atenuante debido a que ello es un deber que debe ser cumplido por todos los administrados.

45 El factor de intencionalidad "no aplica" cuando en el expediente no obra documento alguno que acredite una intención de incurrir, o una intención de no incurrir en la infracción; sino únicamente una forma de proceder con independencia de este tipo de valoraciones.

Hay intencionalidad	35%
<b>F4. Subsanción voluntaria</b>	
No aplica	0%
Subsana antes del inicio del procedimiento	-10%
Subsana antes de la imposición de sanción	-5%
<b>F5. Cuando se acredite que el infractor cuenta con un mecanismo efectivo para la prevención/detección/eliminación de barreras burocráticas</b>	
No aplica	0%
Cuenta con un mecanismo efectivo	-5%
<b>F6. El infractor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, adopta las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias u otros</b>	
No aplica	0%
Adoptó medidas para mitigar consecuencias	-5%
<b>F7. Tamaño del infractor (presupuesto de ENTIDAD en nuevos soles)</b>	
Hasta S/. 700 000	-50%
Desde S/. 700 001 - Hasta S/. 1 750 000	-45%
Desde S/. 1 750 001 - Hasta S/. 2 750 000	-40%
Desde S/. 2 750 001 - Hasta S/. 6 350 000	-30%
Desde S/. 6 350 001 - Hasta S/. 10 450 000	-25%
Desde S/. 10 450 001 - Hasta S/. 21 000 000	-20%
Desde S/. 21 000 001 - Hasta S/. 55 000 000	-15%
Desde S/. 55 000 001 - Hasta S/. 300 000 000	-10%
Desde S/. 300 000 001 - Hasta S/. 2 000 000 000	-5%
Más de S/. 2 000 000 001	0%

106. Aplicado dicho cuadro al presente caso, se obtiene el siguiente resultado:

Factores	Calificación
<b>F1. Reincidencia</b>	
No aplica	0%
<b>F2. Conducta del infractor a lo largo del procedimiento</b>	
Brindó facilidades	0%
<b>F3. Intencionalidad</b>	

No aplica	0%
<b>F4. Subsanación voluntaria</b>	
No aplica	0%
<b>F5. Cuando se acredite que el infractor cuenta con un mecanismo efectivo para la prevención/detección/eliminación de barreras burocráticas</b>	
No aplica	0%
<b>F6. El infractor, teniendo conocimiento de la conducta infractora, adopta las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias u otros</b>	
No aplica	0%
<b>F7. Tamaño del infractor (presupuesto de ENTIDAD en nuevos soles)</b>	
Más de S/. 2 000 000 001	0%

107. De ese modo, en el presente caso, se ha verificado que los factores F1, F3, F4, F5 y F6, no son de aplicación al presente caso, por lo que no pueden ser considerados como factores agravantes o atenuantes.
108. Respecto del factor F2 corresponde calificarlo con 0% en la medida que el infractor brindó facilidades a lo largo del procedimiento, en tanto no se han verificado maniobras dilatorias durante el mismo.
109. Por otro lado, de conformidad con el factor F7, dado que se ha verificado que el presupuesto del Ministerio<sup>46</sup> es mayor a S/. 2 000 000 001<sup>47</sup> corresponde atribuirle a dicho factor un porcentaje de 0%.
110. Por todo lo expuesto la multa total en el presente caso asciende a 13 UIT. Sin embargo debe precisarse que la multa será rebajada en 25% si el Ministerio consiente la presente resolución y procede a cancelarla dentro del plazo de cinco (5) días de su notificación, conforme a lo establecido en los artículos 37° y 38° del Decreto Legislativo N° 807, Ley Sobre Facultades Normas y Organización del Indecopi<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> En el Portal web del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2013&ap=ActProv>).

<sup>47</sup> El presupuesto institucional modificado del Ministerio para el año 2015, asciende a S/ 8 758,824,888 (Visualizado el 26 de febrero de 2015).

<sup>48</sup> **Decreto Legislativo N° 807, Ley de Facultades, Normas y Organización del Indecopi.**  
**Artículo 37°.-** La sanción de multa aplicable será rebajada en un veinticinco por ciento (25%) cuando el infractor cancele el monto de la misma con anterioridad a la culminación del término para impugnar la resolución que puso fin a la instancia, en tanto no interponga recurso impugnativo alguno contra dicha

## **POR LO EXPUESTO:**

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 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 y argumentos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como por Escuela Integral de Conductores José Pardo Perú S.A.C., precisados en las cuestiones previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar improcedente el extremo de la denuncia en el que se cuestionó la exigencia de presentar hasta el 30 de abril de 2014 el expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo.

**Tercero:** declarar que se ha producido la sustracción de la materia controvertida respecto a la exigencia de presentar hasta el 31 de diciembre de 2014 la copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente.

**Cuarto:** declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas; y, en consecuencia fundada la denuncia presentada por Escuela Integral de Conductores José Pardo Perú S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías en los siguientes extremos:

- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del

---

resolución.

**Artículo 38°.-** El único recurso impugnativo que puede interponerse durante la tramitación del procedimiento es el de apelación, que procede únicamente contra la resolución que pone fin a la instancia, contra la resolución que impone multas y contra la resolución que dicta una medida cautelar. El plazo para interponer dicho recurso es de cinco (5) días hábiles. La apelación de resoluciones que pone fin a la instancia se concede con efecto suspensivo. La apelación de multas se concede con efecto suspensivo, pero es tramitada en cuaderno separado. La apelación de medidas cautelares se concede sin efecto suspensivo, tramitándose también en cuaderno separado.

Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal y efectivizada en la Resolución N° 4401-2013-MTC/15.

- (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente con: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada 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° 007-2014-MTC/15.03.

**Quinto:** de conformidad con lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, disponer la eliminación a Escuela Integral de Conductores José Pardo Perú S.A.C., de las barreras burocráticas declaradas ilegales y de todos los actos que las materialicen.

**Sexto:** 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.

**Septimo:** declarar concluido el procedimiento sancionador contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en el extremo referido a la exigencia de presentar una copia legalizada de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente.

**Octavo:** declarar que se ha verificado la aplicación por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, referidas a las exigencias de (i) presentar y/o renovar cada año una carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) y (ii) presentar un expediente técnico con las características especiales del circuito de manejo que cuente con resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas como requisitos para operar como escuela de conductores; por lo que se configura una infracción sancionable al amparo de lo establecido en el numeral 3), literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

**Noveno:** calificar como muy grave la infracción cometida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, en consecuencia, sancionarlo con una multa equivalente a 13 UIT.



**Décimo:** informar que dicha multa será rebajada en 25% si el Ministerio de Transportes y Comunicaciones consiente la presente resolución y procede a cancelarla dentro del plazo de cinco (5) días de su notificación, conforme a lo establecido en los Artículos 37° y 38° del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades Normas y Organización del Indecopi.

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**