

0401-2015/CEB-INDECOPI

22 de septiembre de 2015

**EXPEDIENTE N° 000157-2015/CEB**

**DENUNCIADOS : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE  
PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍAS**

**DENUNCIANTE : ESCUELA DE CONDUCTORES INTEGRALES KMR S.A.C.**

**RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, que contemple, como mínimo, entre otros de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías en este extremo.***

***La ilegalidad de esta medida radica en lo siguiente:***

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

**marco legal vigente al exigir requisitos mediante la referida resolución directoral.**

**Asimismo, se declara que constituye barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de contar con una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras 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 operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 6) del artículo 43° y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías en este extremo.**

**Ello por cuanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha presentado información que permita demostrar la razonabilidad de la medida impuesta en cuanto a:**

- i) Que la restricción cuestionada sea idónea para solucionar el problema que afecta al interés público identificado.**
- ii) Que la exigencia cuestionada es proporcional a los fines que quiere alcanzar.**
- iii) Que la exigencia cuestionada es la medida menos gravosa para el administrado con relación a otras opciones existentes.**

**Se dispone que no se aplique a la denunciante la barrera burocrática declarada ilegal y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.**

***Habiéndose declarado ilegal la exigencia de contar con un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, se declara que carece de objeto que la Comisión emita pronunciamiento sobre el extremo en que se cuestiona la exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito presentado el 20 de mayo de 2015, Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (en adelante, la Sutran), por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales que tienen origen en las siguientes medidas:
  - (a) La exigencia de contar con una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, 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 operar como Escuela de Conductores materializada en el numeral 6) del artículo 43° y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre.
  - (b) La exigencia de contar con un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, que contemple como mínimo, entre otros de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, esto materializado en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo

1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

- (c) La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución N° Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) El numeral 43.6) y los numerales 6) y 7) del artículo 62° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre<sup>1</sup> contravienen los artículos 39° y 61°, así como el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>2</sup>, toda vez que se trata de requisitos ilegales, discriminatorios y carentes de razonabilidad.
- (ii) La Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias vulneran el artículo 23° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre<sup>3</sup>, así como el numeral 1.1) del Título Preliminar y el artículo 61° de la Ley N° 27444 al establecer exigencias ilegales, discriminatorias y carentes de razonabilidad.
- (iii) El Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03 requiere a las escuelas de conductores la adecuación a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, presentando el expediente técnico en el artículo 2° de la mencionada resolución directoral; estableciendo exigencias ilegales, discriminatorias y carentes de razonabilidad.
- (iv) Cuenta con autorización de funcionamiento como escuela de conductores en virtud de la Resolución Directoral N° 3740-2013-MTC/15 del 13 de

<sup>1</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 18 de noviembre de 2008.

<sup>2</sup> Publicada en el diario oficial «El Peruano» el 11 de abril de 2001.

<sup>3</sup> Publicada en el diario oficial «El Peruano» el 8 de octubre de 1999.

septiembre de 2013, otorgada por la Dirección General de Transportes y Comunicaciones del Ministerio (en adelante, la DGTT).

- (v) El incumplimiento de la exigencia de contar con una carta fianza bancaria, establecida en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, ocasiona la sanción de declararse la nulidad de la resolución directoral de autorización.
- (vi) Los numerales 6) y 7) del artículo 62° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establecen como condición de permanencia, la exigencia de contar con una carta fianza bancaria renovable durante el plazo de vigencia de la autorización.
- (vii) La Ley N° 27181 establece que el Estado promueve e incentiva la libre y leal competencia en materia de transportes, garantizando la estabilidad de las reglas para los agentes privados. Asimismo, el artículo 23° de la referida ley establece que corresponde al Ministerio mantener un sistema estándar de licencias de conducir; la obtención de dichas licencias sería establecida en el Reglamento Nacional de Tránsito.
- (viii) El Ministerio no cuenta con estudios que amparen la exigencia de contar con una carta fianza, tampoco cuenta con una ley que le permita ejecutar las sanciones y multas impuestas por el incumplimiento de obligaciones, por lo que contraviene el Principio de Legalidad, que exige la observancia por parte de las entidades de una norma que señale de manera expresa su ámbito de competencias, el cual no puede ser ilimitado.
- (ix) La exigencia de contar con una carta fianza vulnera el artículo 39° de la Ley N° 27444, en tanto dicha medida es aplicable en relaciones de índole privado (sic). En procedimientos anteriores, la Comisión ha declarado que la medida antes citada vulnera la mencionada norma.
- (x) La exigencia de una carta fianza carece de sustento legal y técnico que justifique el monto exigido en la misma.
- (xi) La medida cuestionada carece de sustento para la ejecución de una futura sanción, toda vez que el Ministerio controla la cancelación de las autorizaciones mediante el sistema denominado Sistema Brevete-T, que impide a las empresas seguir emitiendo certificados.

- (xii) La medida denunciada no está vinculada con el objeto del procedimiento, sino que lo desnaturaliza, y no garantiza que la escuela de conductores cumpla con las obligaciones que exigen las normas respectivas.
- (xiii) La medida es innecesaria, toda vez que el Ministerio cuenta con otros mecanismos para fiscalizar a las escuelas de conductores; asimismo la Sutran cuenta con competencias para exigir a dichos agentes económicos el cumplimiento de la normativa, aplicación de multas, sanciones y cancelación de autorizaciones otorgadas.
- (xiv) En caso se incumpla con la exigencia, el Ministerio está facultado a declarar la nulidad de autorización.
- (xv) Es una medida desproporcionada, toda vez que no es indispensable para prestar el servicio de escuela de conductores, por lo que contraviene el artículo 58° de la Constitución y los literales (sic) 1.1) y 1.4) de la Ley N° 27444.
- (xvi) Respecto de la exigencia de contar con un expediente técnico, establecida en las Resoluciones Directorales N° 3534-2013-MTC/15, N° 430-2014-MTC/15 y N° 5487-2014-MTC/15, a través de la imposición de esta medida se impedirá su permanencia en el mercado; toda vez que pese a que ha realizado importantes inversiones en la adquisición de equipos e instalaciones, alquiler de inmuebles para oficinas, circuitos de manejo con un área de 2500 m<sup>2</sup> y 2200 m<sup>2</sup>; se requiere un costo de aproximadamente S/. 150 000 000,00 (ciento cincuenta millones y 00/100 nuevos soles) y contar con una superficie de 20 000 m<sup>2</sup> para implementar esta medida.
- (xvii) El Ministerio no cuenta con estudios que sustenten la exigencia antes mencionada, ni ha absuelto las consultas formuladas sobre las cuestiones técnicas, ni la elaboración del expediente técnico.
- (xviii) La medida cuestionada no se encuentra contemplada en la Ley N° 29005, Ley que establece los Lineamientos Generales para el Funcionamiento de las Escuelas de Conductores<sup>4</sup>, ni en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, como un requisito para obtener una autorización para el funcionamiento de una escuela de conductores, por lo que constituye una

---

<sup>4</sup> Publicada en el diario oficial «El Peruano» el 20 de julio de 2007.

barrera burocrática ilegal, como lo ha establecido la Comisión en un pronunciamiento anterior<sup>5</sup>.

- (xix) La Sutran ha señalado que el incumplimiento del requisito cuestionado implica la sanción de cancelación de su autorización.
- (xx) La medida vulnera los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Perú, que tutelan la libre iniciativa privada y proscriben el abuso de posición de dominio.
- (xxi) Mediante el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03, se le requirió cumplir con presentar la documentación establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, estableciendo un plazo hasta el 31 de diciembre de 2014, prorrogado hasta el 31 de marzo de 2015 para la presentación de un expediente técnico; dicho plazo es muy breve para su implementación, por lo que su cumplimiento resulta materialmente imposible.
- (xxii) Constituye una barrera burocrática ilegal por la forma, debido a que los proyectos normativos de las resoluciones directorales no fueron publicados en el diario oficial «El Peruano» y por el fondo, toda vez que el Ministerio carece de competencias para su adopción y contraviene los artículos 58°, 59°, 62° y 63° de la Constitución Política del Perú y los artículos 1° y 2° de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada<sup>6</sup> y el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General<sup>7</sup>; e irracional, toda vez que genera sobrecostos y desalienta (sic) la inversión privada.
- (xxiii) Respecto de la exigencia de cumplir con la adecuación y presentar el expediente técnico hasta el 31 de marzo de 2015, contenido en las Resoluciones Directorales N° 3534-2013-MTC/15, N° 430-2014-MTC/15 y N° 5487-2014-MTC/15 y el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03 contraviene el Principio de Legalidad, en tanto el Ministerio no ha observado la normatividad legal vigente.

---

<sup>5</sup> La denunciante cita la Resolución N° 0267-2014/CEB-INDECOPI, recaída en el Expediente N° 000036-2014/CEB.

<sup>6</sup> Publicada en el diario oficial «El Peruano» el 4 de abril de 2007.

<sup>7</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 15 de enero de 2009.

- (xxiv) Las medidas cuestionadas vulneran el artículo 5° Ley N° 27181, generan un trato discriminatorio que vulnera el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada<sup>8</sup> y el artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en tanto son aplicables a las escuelas de conductores y no a los centros de evaluación de postulantes para obtener una licencia de conducir.
- (xxv) Solicitó que se dicte una medida cautelar y se reserva a ampliar los fundamentos de hecho y de derecho de su denuncia.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0388-2015/STCEB-INDECOPI del 22 de junio de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Ministerio, a su Procuraduría Pública, a la Sutran y a su Procuraduría Pública el 25 de junio del 2015,<sup>9</sup> conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación correspondientes .

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 3 de julio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) Previamente a que la Comisión determine si las disposiciones cuestionadas constituyen o no una barrera burocrática, deberá precisar las variables e indicadores adoptados para calificar una regulación pública como una limitación que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, se deberá hacer una valoración adecuada de los medios probatorios aportados a fin de determinar el mercado y la incidencia en este.
- (ii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto alguna exigencia, requisito, prohibición o cobro que limite su competitividad en el mercado de tal manera que constituya barrera burocrática conforme al artículo 2° de la Ley N° 28996.

<sup>8</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 13 de noviembre de 1991.

<sup>9</sup> Cédulas de Notificación N° 1703-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 1704-2015/CEB (dirigida al Ministerio); y N° 1705-2015/CEB (dirigido al al Procurador Público del Ministerio); N° 1706-2015/CEB (dirigida a la Sutran) y N° 1707-2015/CEB (dirigido al Procurador Público de la Sutran).



- (iii) La exigencia de un circuito de manejo existe desde la dación del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la DGTT.
- (iv) Mediante Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 se aprobaron las características especiales del circuito de manejo con el que deben contar las escuelas de conductores, teniendo entre ellas contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo.
- (v) La aprobación de las características especiales del circuito de manejo de las escuela de conductores es necesaria para implementar lo establecido en la normativa vigente, para garantizar que las escuelas de conductores cuenten con una infraestructura adecuada para impartir las prácticas de manejo conforme lo señalado en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
- (vi) 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*».
- (vii) Al presentar los requisitos para acceder a la autorización, las escuelas de conductores, bajo declaración jurada, se comprometen a dar cumplimiento a lo señalado en la resolución directoral que establece las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo, ello bajo sanción de declararse la nulidad de la resolución directoral de autorización; por lo que, dichas empresas tenían conocimiento de esta situación.
- (viii) Ha realizado un estudio de la situación y condiciones del circuito para realizar prácticas de manejo, que ha posibilitado determinar las características técnicas y condiciones de diseño adecuadas para nuestra realidad que permitan desarrollar aptitudes para la obtención de licencias de conducir.
- (ix) El plazo de adecuación para la presentación de un expediente técnico y la presentación de la copia legalizada de la conformidad de obra del

circuito de manejo ha sido ampliado; de modo que el Ministerio tenga en cuenta la implementación progresiva de los circuitos de manejo, siendo esta una situación conocida por las empresas denunciadas (sic).

- (x) El diseño geométrico es importante para asegurar que los radios de giro que producen los vehículos en las curvaturas del circuito sean los apropiados, de acuerdo a las dimensiones de los vehículos que por allí circularán.
- (xi) El diseño de cada componente físico que constituye el circuito vial es importante, toda vez que a través de éste se organiza dicho circuito. De ese modo, se permite la creación de un circuito vial apropiado para la circulación de vehículos livianos y de vehículos pesados.
- (xii) Dado que el Ministerio cuenta con competencias para establecer requisitos para las escuelas de conductores, no existe una variación de las condiciones, toda vez que estas empresas tenían conocimiento que la reglamentación de las condiciones de sus escuelas se efectuaría mediante resolución directoral.
- (xiii) Respecto de la exigencia de presentar una carta fianza bancaria, 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 cual se regulan las condiciones y requisitos de los procedimientos para obtener, entre otros, la autorización y funcionamiento de las escuelas de conductores.
- (xiv) El artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, establece como requisito de acceso para el funcionamiento de una Escuela de Conductores 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 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.

- (xv) La exigencia de la carta fianza por el monto de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) tiene como propósito hacer más viable la cobranza de las multas que se les impongan como consecuencia de las infracciones que cometan los conductores, siendo un mecanismo de disuasión para que las escuelas de choferes no incumplan sus obligaciones y brinden el servicio de manera eficiente y adecuada.
- (xvi) Las escuelas de conductores que pretendan acceder a una autorización deben demostrar solvencia económica, además de solvencia moral, técnica y profesional, dado que si una escuela tiene precariedad económica, podría fácilmente cometer actos indebidos para captar más usuarios. Por tanto, deben asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, a fin de proteger el interés colectivo de la ciudadanía.
- (xvii) El monto de la carta fianza exigida para los establecimientos de salud ha sido reducido a US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos).
- (xviii) Existen otros sectores en los cuales los ministerios también requieren el otorgamiento de una carta fianza como garantía para la protección del usuario y del Estado, como sucede en el caso de los casinos y tragamonedas.
- (xix) La actividad de escuela de conductores no puede encontrarse en la misma dimensión axiológica que el resto de actividades que se realizan en el mercado, pues de ese modo se cae en la tesis fundamentalista del libre mercado que se contradice con el modelo de economía social de mercado que inspira el artículo 58° de la Constitución Política del Perú.
- (xx) Es importante entender que en cualquier negocio los riesgos por una eventual ineficiencia o deficiencia los asume única y exclusivamente el agente económico, lo cual no sucede en el caso de la inspección física y documentaria de vehículos en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre, donde los riesgos de la evaluación del usuario los asume la sociedad.
- (xxi) Las estadísticas que manejan la Policía Nacional del Perú y el Ministerio, en los últimos quince (15) años, indican que el número de fallecidos en accidentes de tránsito en el Perú sobrepasó los cuarenta y seis mil (46 000). Ello demuestra la poca rigurosidad en el examen psicosomático,

teórico y práctico a los conductores, debido a un sistema precario que permitió el libre acceso de personas naturales y jurídicas a los servicios de transporte, sin necesidad de autorización previa, liberalizándose la importación de vehículos y reduciéndose los requisitos para obtener la licencia de conducir.

(xxii) Es factible que accedan al servicio cualquier tipo de escuela de conductores, y no aquellos con las debidas garantías de solvencia profesional, económica y moral, pudiéndose otorgar licencias de conducir a ciudadanos con defectos que impiden una correcta maniobrabilidad del vehículo. Por ello, se considera que las escuelas de conductores, al cumplir una función delicada, deben contar con las adecuadas condiciones de seguridad vial y que se demuestran a través de las garantías indicadas, dado que un establecimiento con precariedad económica podría fácilmente acceder a actos indebidos para captar usuarios.

5. El 2 de julio de 2015, la Sutran presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) Con relación a 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 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° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>10</sup>, 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

---

<sup>10</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 20 de diciembre de 2007.

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.
- (vii) Con relación a la exigencia de una carta fianza bancaria la Sala<sup>11</sup>, respecto a un caso similar, ha señalado que el Ministerio se encuentra facultado para adoptar 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.

---

<sup>11</sup> La Sutran cita la Resolución N° 404-2013/SDC-INDECOP, recaída en el Expediente N° 000266-2014-CEB.

## II. ANÁLISIS:

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

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° de Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer 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>12</sup>.
7. 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>13</sup>.
8. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, teniendo en cuenta la denuncia presentada corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) razonable o carente de razonabilidad<sup>14</sup>.

### B. Cuestiones previas:

#### B.1. De las solicitudes adicionales de la denunciante:

9. En su escrito del 20 de mayo de 2015, la denunciante solicita que, una vez declarada fundada la presente denuncia se comunique al Ministerio, a la DGTT,

---

<sup>12</sup> **Decreto Ley N° 25868**  
**Artículo 26°BIS.-** La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

<sup>13</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**  
**Artículo 20°.-** De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (...)

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

<sup>14</sup> Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

a la Dirección de Circulación y Seguridad Vial de la Dirección General de Transporte Terrestre la inaplicación de las medidas cuestionadas a la denunciante.

10. Al respecto, cabe precisar que el artículo 12° del Decreto Legislativo N° 1068, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, establece que la defensa jurídica del Estado está a cargo de los procuradores públicos, por lo que estos se encuentran facultados para participar en los procedimientos administrativos y controversias relativas a la entidad que representan, lo cual incluye la notificación de los actos del procedimiento, no así otros órganos de la entidad<sup>15</sup>. En consecuencia se desestima el argumento esgrimido por la denunciante.
11. Asimismo, la denunciante solicitó el dictado de una medida cautelar a fin de que se le inaplique la medida cuestionada en el presente procedimiento. En atención a ello, la Comisión considera que carece de objeto pronunciarse sobre dicha solicitud, toda vez que en la presente resolución se emite un pronunciamiento final sobre el fondo de la controversia planteada.

#### B.2. Precisión de admisorio:

12. Mediante Resolución N° 0388-2015/STCEB-INDECOPI del 22 de junio de 2015 se admitió a trámite la presente denuncia por:

«[...]

- (i) *La exigencia de contar con 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, [...]*
- (ii) *La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución N° Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.*
- (iii) *La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral*

<sup>15</sup> Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 28 de junio de 2008.

**Decreto Legislativo N° 1068, Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado  
Artículo 12.- De los Procuradores Públicos**

12.1 Los Procuradores Públicos del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial y de los Organismos Constitucionales Autónomos ejercen la defensa jurídica del Estado de acuerdo a la Constitución, al presente Decreto Legislativo y sus reglamentos. Tienen sus oficinas en la Capital de la República ejerciendo sus funciones y atribuciones en el ámbito nacional.

[...]

*Nº 430-2014-MTC/15 y la Resolución Nº Directoral Nº 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular Nº 007-2014-MTC/15.03.»*

13. Al respecto, se advierte que se habría consignado un error material, se consignó la Resolución Nº 5487-2014-MTC/15 y la denominación de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones de manera inexacta; por lo que su pedido debió admitirse como:

«[...]

- (i) *La exigencia de contar con una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, [...]*
- (ii) *La exigencia de contar con un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, que contemple como mínimo, entre otros de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, materializada en [...] la Resolución Directoral Nº 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular Nº 007-2014-MTC/15.03.*
- (iii) *La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3º de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1º de la Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral Nº 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular Nº 007-2014-MTC/15.03.»*

14. Al respecto, el artículo 201º de la Ley Nº 27444, establece que los errores materiales pueden ser rectificadas de oficio con efecto retroactivo, en cualquier momento, siempre que no se altere lo sustancial del contenido ni el sentido de la decisión contenida en dicho acto administrativo.
15. En el presente caso, la Comisión considera que es posible rectificar el error material incurrido en la resolución de admisión a trámite, debido a que ello no implica la alteración sustancial del contenido, ni del sentido de la decisión emitida, por cuanto únicamente se precisa los términos de la barrera burocrática cuestionada.
16. Siguiendo el criterio de la Sala <sup>16</sup> debe señalarse que esta precisión no afecta el derecho de defensa del Ministerio y de la Sutran, quienes han tenido expedito su derecho de defensa para presentar argumentos sobre la legalidad de la barrera burocrática a ser analizada.

---

<sup>16</sup> Cfr.: Resolución 0915-2012/SC1-INDECOPI del 4 de abril de 2012.



17. Así, no es necesario otorgarles un plazo adicional para que presenten sus descargos, pudiendo la Comisión emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia mediante el presente acto.
18. Por lo expuesto, corresponde rectificar el error material incurrido en el Resuelve Primero de la Resolución N° 0388-2015/STCEB-INDECOPÍ y precisar la barrera burocrática cuestionada como a continuación se indica:

«[...]

- (i) *La exigencia de contar con una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, [...]*
- (ii) *La exigencia de contar con un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, que contemple como mínimo, entre otros de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, materializada en [...] la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.*
- (iii) *La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.»*

**B.3. Cuestionamiento del Ministerio respecto de la competencia de la Comisión para conocer la presente denuncia:**

19. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar las variables e indicadores tomados para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus capacidades. Para tal efecto, según indicó, se deberá hacer una valoración adecuada de lo aportado a fin de determinar el mercado y la incidencia en este. De ese modo, continuó, la medida cuestionada no debería considerarse como barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocida por este cuerpo colegiado.
20. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o para la tramitación de procedimientos administrativos.
21. Las disposiciones aplicables a las empresas que desean acceder o permanecer en el mercado para prestar el servicio de escuela de conductores constituyen

**condiciones y/o requisitos indispensables** para los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que califican como barreras burocráticas en los términos de las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.

22. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las atribuciones de este órgano para evaluar y pronunciarse sobre la exigencia objeto de denuncia.

B.4. De la imposición de la barrera burocrática cuestionada al caso de la denunciante por parte del Ministerio:

23. Según el Ministerio, no se ha acreditado la imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad al caso de la denunciante que limite la competitividad empresarial en el mercado.
24. En anteriores pronunciamientos<sup>17</sup> la Sala ha señalado que el cuestionamiento contra barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:
  - En concreto, la barrera burocrática denunciada (exigencia, requisito, prohibición y/o cobro) se encuentra materializada en un acto que tiene efectos jurídicos individuales o individualizables en los administrados.
  - En abstracto, la barrera burocrática denunciada se encuentra materializada en una disposición (norma) emitida por una entidad de la Administración Pública como, por ejemplo, en un **reglamento** o en una ordenanza municipal.
25. Con relación a las medidas admitidas a trámite en el presente caso, la denunciante no ha acreditado su imposición a través de un acto proveniente de la autoridad sectorial.
26. Empero, de la revisión de la denuncia se aprecia que dichas medidas fueron cuestionadas como limitaciones para el acceso o permanencia de las escuelas de conductores en el mercado, establecidas en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus

---

<sup>17</sup> Resolución 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008, Resolución 1456-2008/TDC-INDECOPI del 25 de julio de 2008, Resolución 1799-2008/TDC-INDECOPI del 4 de setiembre de 2008, Resolución 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008 y Resolución 0066-2008/SC1-INDECOPI del 31 de octubre de 2008.

modificatorias, los que resultan normas exigibles a un grupo indeterminado de personas.

27. En consecuencia, dado que resulta posible cuestionar la imposición de las barreras burocráticas admitidas a trámite en abstracto, como ocurre en el presente caso, exigidas únicamente a través de un reglamento de alcance general como son el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias; corresponde desestimar lo alegado por la entidad en este extremo.

**B.5. Cuestionamiento de la denunciante:**

28. Las denunciantes manifestaron que la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias constituyen barreras burocráticas ilegales por la forma, por cuanto el Ministerio no ha cumplido con la difusión del proyecto normativo, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS<sup>18</sup>.
29. Al respecto, el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868 establece que la Comisión es competente para conocer 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.
30. Asimismo, tal como se ha sido señalado en el fundamento 38, el artículo 2° de la Ley N° 28996 define a las barreras burocráticas como las exigencias, requisitos,

---

<sup>18</sup> **Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General**  
**Artículo 14°.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general**

1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

2.- La publicación de los proyectos de normas de carácter general deben incluir:

2.1. Referencia a la entidad pública bajo la cual se propone el proyecto de norma;

2.2. El documento que contiene el proyecto de norma y la exposición de motivos, así como una descripción de los temas que involucra;

2.3. Plazo para la recepción de los comentarios;

2.4. Persona dentro de la entidad pública encargada de recibir los comentarios.

3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:

3.1. Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos.

3.2. Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraria a la seguridad o al interés público.

prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas y/o que afectan los principios y normas de simplificación administrativa.

31. A la luz de dicho marco, la Comisión ha señalado que las omisiones o inacciones de una entidad de la Administración Pública no pueden ser consideradas como barreras burocráticas, no obstante que tales aspectos puedan tener alguna incidencia en el acceso o permanencia de un agente económico en el mercado<sup>19</sup>.
32. Un razonamiento distinto implicaría que la Comisión se pronuncie sobre cualquier tipo de incumplimiento (inacción u omisión) de las funciones de las entidades del Estado, a pesar de que las normas que le asignan competencia no la facultan para ello, sino únicamente para eliminar obligaciones o restricciones impuestas para el desarrollo de actividades económicas o la tramitación de procedimientos administrativos.
33. En ese sentido, el cuestionamiento del presunto incumplimiento de la difusión del proyecto de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias en el diario oficial «El Peruano», constituiría una (presunta) omisión por parte del Ministerio, de modo que, en virtud de las competencias otorgadas a la Comisión, corresponde desestimar los argumentos presentados por la denunciante.

B.6. Del argumento de la denunciante referido a que las barreras burocráticas cuestionadas son contrarias a la libre competencia:

34. De acuerdo a lo manifestado por la denunciante, la disposición cuestionada configura un monopolio en el mercado, lo que impide una libre competencia y limita la iniciativa privada que el Estado debe tutelar en virtud de los artículos 58° y 61° de la Constitución Política del Perú. Empero, de la revisión de las medidas contenidas en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y las resoluciones directorales objeto de denuncia, no se evidencia que se generen tales efectos a favor o en perjuicio de algún agente económico en el mercado de escuelas de conductores, razón por la cual se debe desestimar esta alegación.

---

<sup>19</sup> En efecto, mediante Resolución N° 0226-2006/CEB-INDECOPI de fecha 27 de noviembre del 2006, la Comisión señaló lo siguiente:  
[...].Comisión no resulta competente para exigir que las entidades administrativas cumplan con sus funciones, no obstante que el incumplimiento de las mismas pueda generar similares efectos a los que genera una barrera burocrática en cuanto a la condición competitiva de los agentes económicos, por cuanto la competencia de la Comisión, conforme ha sido mencionado es respecto de actos o disposiciones administrativas que puedan constituir barreras burocráticas ilegales y/o irracionales con el propósito de propender a su eliminación. [...].

35. Adicionalmente, por definición legal, la imposición de una barrera burocrática impide u obstaculiza el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, toda vez que son limitaciones que impone la Administración Pública para el ejercicio de una actividad económica o la tramitación de procedimientos administrativos. De ahí que por su propia naturaleza, estas siempre pueden representar una restricción a la competencia en un mercado determinado.
36. Sin embargo, lo antes indicado no implica que tales restricciones administrativas resulten ilegales, pues su imposición se debe al cumplimiento de los fines públicos que la ley les ha encomendado tutelar y son consecuencia de la manifestación de la función administrativa del Estado.
37. Teniendo en cuenta el efecto que puede tener una regulación o actuación administrativa en el proceso competitivo, es que el marco legal vigente ha asignado a esta Comisión la función de identificar y disponer la eliminación y/o inaplicación de aquellas barreras que sean consideradas ilegales (que se encuentren fuera del ámbito de competencias de la entidad, que no hayan respetado las formalidades para su emisión o que infrinjan una disposición legal) o carentes de razonabilidad (aquellas que no están justificadas en un interés público, son desproporcionadas o no son la opción menos costosa).
38. Precisamente, el análisis que efectuará la Comisión en el presente caso se circunscribe a determinar si las barreras burocráticas denunciadas son legales y razonables, en atención al marco legal en materia de transportes y las normas de simplificación administrativa; además, de ser el caso, evaluar la razonabilidad de dichas disposiciones emitidas por el Ministerio.

B.7. Argumentos constitucionales de las partes:

39. La denunciante ha señalado que las medidas cuestionadas contravienen los artículos 58°, 62° y 63° de la Constitución Política del Perú que tutelan la libre iniciativa privada.
40. Por su parte, la autoridad sectorial ha indicado que, de acuerdo al artículo 58° de la Constitución Política del Perú, la actividad de escuela de conductores no puede encontrarse en la misma dimensión axiológica que el resto de actividades que se realizan en el mercado; toda vez que se debe observarse el modelo de economía social de mercado establecido en el mencionado artículo.

41. Según el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad, de ser el caso, de las barreras burocráticas que conoce y no para evaluar su constitucionalidad.
42. El referido 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<sup>20</sup>.
43. Por tal motivo, corresponde desestimar el argumento constitucional planteado por el Ministerio y se precisa que la presente evaluación versará sobre la legalidad de la exigencia cuestionada.

B.8. Del argumento de la Sutran respecto de la Resolución N° 404-2013/SDC-INDECOPI

44. La Sutran en sus descargos señaló que la Sala revocó la Resolución N° 0361-2012/CEB-INDECOPI, a través de la Resolución N° 404-2013-SDC-INDECOPI, en el extremo que declaró fundada la denuncia presentada por Fast Driver License S.A.C. contra el Ministerio respecto a la obligatoriedad de presentar y mantener una carta fianza bancaria y en consecuencia, la Sala declaró infundada la citada resolución al considerar que: *«La razón es la exigencia de una carta fianza bancaria por US\$ 10 000,00 (Diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar una Escuela de Conductores integrales resulta acorde con el marco legal vigente»*.
45. En atención a ello, cabe indicar que la Resolución N° 1404-2013-SDC-INDECOPI<sup>21</sup>, corresponde al Expediente N° 000266-2012/CEB, el cual fue presentado por la empresa Fast Driver License S.A.C. contra el Ministerio, y no por la denunciante.
46. Conforme a lo expuesto, no corresponde aplicar los efectos de la Resolución N° 1404-2013-SDC-INDECOPI al presente caso.

---

<sup>20</sup> Cfr.: Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC:  
*«25. Sin perjuicio de lo anotado, en este caso este Colegiado debe puntualizar, a partir de lo expresado en los fundamentos anteriores, que la CEB, cuando "inaplica" una ordenanza, formalmente no alega su inconstitucionalidad sino su ilegalidad.»*

<sup>21</sup> Si bien la denunciante indicó que la Resolución mencionada era la N° 404-2013-SDC-INDECOPI, se verificó que esta no corresponde al expediente indicado por la Sutran.

47. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos planteados por el Ministerio y la Sutran en los extremos indicados.

**C. Cuestión controvertida:**

48. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio y la Sutran:
- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, 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 operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre.
  - (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
  - (iii) La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

**D. Evaluación de legalidad:**

- D.1. Sobre la exigencia de contar con una carta fianza bancaria como condición para operar como Escuela de Conductores:

49. 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>22</sup>.
50. La ley aludida dispone, además, que dicha autoridad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias de conducir.<sup>23</sup>
51. En ejercicio de dichas atribuciones, el Ministerio emitió el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC que aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, mediante el cual dicha entidad determinó las siguientes condiciones para operar como escuela de conductores y para renovar la autorización, dentro de las cuales se encuentra la exigencia de contar con una carta fianza como **condición económica** para operar como escuela de conductores:

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

**«Artículo 43°.- 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.».*

<sup>22</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**  
**Artículo 16°.-** [...]

Competencias de gestión: [...]

h) Mantener un sistema estándar de homologación y revisiones técnicas de vehículos, conforme al reglamento nacional correspondiente.  
[...]

<sup>23</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**  
**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.



52. De acuerdo a la Ley N° 27181, el Ministerio se encuentra facultado para regular las disposiciones reglamentarias que establezcan las condiciones necesarias que deben cumplir las escuelas de conductores que pretendan continuar operando en el mercado.
53. No obstante, las facultades conferidas a toda entidad de la Administración Pública se encuentran delimitadas por las normas con rango de ley que contienen los principios que garantizan la simplificación administrativa, ello en virtud del Principio de Legalidad consagrado en el artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.<sup>24</sup>
54. En el presente caso se han acreditado las facultades normativas con las que cuenta el Ministerio para regular el funcionamiento de las escuelas de conductores, según la Ley N° 27181 y el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
55. Asimismo, se ha verificado que el Ministerio ha cumplido con las formalidades previstas en el marco legal para la imposición de este tipo de condiciones, utilizando el instrumento legal idóneo, como es la emisión de un decreto supremo<sup>25</sup>, el mismo que ha cumplido con las formalidades establecidas en el ordenamiento legal vigente, toda vez que (i) ha sido refrendado por el Ministro de

<sup>24</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo**

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

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

<sup>25</sup> Adicionalmente a lo señalado en los artículos 16° y 23° de la Ley N° 27181, expuestos en la presente resolución; de acuerdo al artículo 4° de la Ley N° 29005 el Ministerio es el ente encargado de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las escuelas de conductores en diferentes regiones del país, de acuerdo a las normas reglamentarias establecidas por dicha entidad:

**Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**  
**"Artículo 4°.- Del ente rector y de las autorizaciones**

*El Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el ente encargado de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en las diferentes regiones del país, de conformidad con las normas reglamentarias establecidas por dicha entidad, exigencias estas que deben ser las necesarias y suficientes para alcanzar el objetivo de la presente Ley.*  
 [...]"

Asimismo, la Segunda Disposición Transitoria de la mencionada ley, dispuso que el Poder Ejecutivo debía aprobar mediante decreto supremo el reglamento de dicha ley:

**Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**  
**"Disposiciones Transitorias y Finales**

*[...]"*  
**Segunda.- El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de noventa (90) días, aprueba, mediante decreto supremo, el reglamento de la presente Ley, el cual considerará la aplicación progresiva de esta norma, priorizando a los conductores del servicio público urbano, interurbano e interprovincial.**  
 [...]"

Transportes y Comunicaciones<sup>26</sup>, y (iii) ha sido publicado en el diario oficial «El Peruano»<sup>27</sup> (legalidad de forma).

56. Por otro lado, en su escrito de denuncia, la denunciante ha señalado que la exigencia objeto de denuncia contraviene el Principio de Legalidad, así como el artículo 39° de la Ley N° 27444, puesto que, a su criterio, dicha exigencia no se condice con el objeto del procedimiento para la obtención de licencias de conducir.
57. Al respecto, la Ley N° 27444 prevé entre las normas contenidas en su Capítulo I del Título II, determinadas **reglas** que deben observar las entidades de la Administración Pública **para la exigencia de requisitos**, dentro de las cuales se encuentra el artículo 39° que establece lo siguiente:

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

«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:

39.2.1 La documentación que conforme a esta ley pueda ser solicitada, la impedida de requerir y aquellos sucedáneos establecidos en reemplazo de documentación original.

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

39.2.3 La capacidad real de la entidad para procesar la información exigida, en vía de evaluación previa o fiscalización posterior.»

(Énfasis añadido)

58. En este sentido, la Sala ha precisado que una «condición» resulta una exigencia **posterior a la admisibilidad de un trámite** y se distingue de un «requisito», en tanto este último no involucra (necesariamente) la presentación de información y/o documentación<sup>28</sup>, tal como se aprecia a continuación:

<sup>26</sup> De acuerdo al artículo 23° de la Ley N° 27181, los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de dicha ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes.

De la revisión la disposición que contiene la barrera burocrática cuestionada, se aprecia que el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC ha sido refrendado por la señora Verónica Zavala Lombardi, Ministra de Transportes y Comunicaciones durante la entrada en vigencia del mencionado decreto supremo.

<sup>27</sup> De acuerdo con el artículo 109° de la Constitución Política de 1993 y los artículos 4°, 7° y 8° del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General (publicado en el diario oficial «El Peruano» el 15 de enero de 2009), la publicación oficial de las normas legales (dentro de las cuales se encuentran los decretos supremos) de carácter general se realiza en el diario oficial «El Peruano», siendo esta condición esencial para su entrada en vigencia.

De la revisión de la disposición que contiene la barrera burocrática cuestionada, se aprecia que el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC ha sido publicado en el diario oficial «El Peruano» el 18 de noviembre de 2008.

<sup>28</sup> Ver por ejemplo, la Resolución N° 0718-2014/SDC-INDECOPI del 18 de septiembre de 2014.

**RESOLUCIÓN N° 0880-2014/SDC-INDECOPI**

«[...]

12. Como se puede apreciar, según la Ley 27444, los requisitos son todos aquellos documentos y/o información solicitada por una entidad de la Administración Pública, a fin de iniciar la evaluación de una solicitud en particular, por lo que están vinculados con la admisibilidad de los trámites realizados. Así, por ejemplo, un requisito es la presentación de la declaración jurada para la obtención de una licencia de funcionamiento.

13. Por otro lado, a diferencia de los requisitos, una condición es una exigencia posterior a la admisibilidad del trámite y no involucra (necesariamente) la presentación de información y/o documentación, esto es, por ejemplo, la evaluación de la zonificación por parte de la Municipalidad para evaluar si el administrado debe conservar la licencia de funcionamiento emitida a su favor. [...].

(Énfasis añadido)

59. El literal i) del artículo 51° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establece que, para la obtención de la autorización como escuela de conductores debe presentarse en un plazo no mayor de treinta (30) días de obtenida la autorización, una carta fianza, tal como se aprecia a continuación:

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

**«Artículo 51°.- Requisitos para solicitar una autorización como Escuela de Conductores**

Para solicitar autorización como Escuela de Conductores se requiere presentar la siguiente documentación:

[...]

i) Declaración jurada suscrita por el representante legal de la solicitante precisando que:

[...]

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

[...]»

60. En anteriores pronunciamientos<sup>29</sup>, la Sala ha establecido que, puesto que la exigencia de presentar una carta fianza por el monto de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) surge treinta (30) días calendario luego de que el administrado haya obtenido la autorización para operar como escuela de conductores, es decir, cuando ya se encuentren operando en el mercado, conforme lo establece el literal i) del artículo 51° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC; dicha medida califica como una **condición para que el**

<sup>29</sup> Este criterio ha sido adoptado por la Sala en anteriores pronunciamiento, por ejemplo, las Resoluciones N° 0421-2014/SDC-INDECOPI, N° 0718-2014/SDC-INDECOPI, N° 0209-2015/SDC-INDECOPI, entre otros.

**administrado mantenga la vigencia de sus autorizaciones**, tal como se aprecia a continuación:

**RESOLUCIÓN N° 0718-2014/SDC-INDECOPI**

«[...]

33. A diferencia de lo señalado por la Comisión, dado que el artículo 51 literal i) del Decreto Supremo 040-2008-MTC-Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre señala que la exigencia de presentar una carta fianza ascendente a US\$ 10 000.00 (Diez Mil y 00/100 Dólares Americanos) surge treinta (30) días calendario luego de que el administrado obtuvo la autorización para operar como una escuela de conductores, es decir, cuando ya se encuentra operando en el mercado, **la Sala considera que esta medida califica como una condición para que el administrado mantenga su permiso, y no como un requisito para la obtención de la referida autorización.** [...]».

(Énfasis añadido)

61. De ahí que, la **carta fianza bancaria** que debe presentar y renovar una escuela de conductores luego de obtenida su autorización de funcionamiento en observancia del numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, sea considerada como una condición de permanencia en el mercado; en consecuencia, dada la naturaleza de la referida exigencia y contrariamente a lo señalado por la denunciante, dicha medida no puede ser analizada verificando el cumplimiento del artículo 39° de la Ley N° 27444, que establece reglas solo para requisitos<sup>30</sup>, por tanto, no vulnera dicha norma.
62. Finalmente, se verificado que la exigencia materia de denuncia no transgrede alguna norma legal del ordenamiento jurídico vigente (legalidad de fondo), por lo que la exigencia cuestionada supera el análisis de legalidad.
- 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
63. 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.

---

<sup>30</sup> Así como por las normas que establezcan reglas para la exigencia de requisitos, como es el caso del artículo 36° de la Ley N° 27444.

64. Adicionalmente, al análisis realizado en el punto anterior sobre las competencias del Ministerio, es preciso indicar que el artículo 4° de la Ley N° 29005, señala que el Ministerio es el ente encargado de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las escuelas de conductores en las diferentes regiones del país, de conformidad con las normas reglamentarias establecidas por dicha entidad, exigencias estas que deben ser las necesarias y suficientes para alcanzar el objetivo de la presente Ley.
65. En tal sentido, el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación necesaria para la adecuada obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de escuelas de conductores.
66. Cabe precisar que, de acuerdo a lo señalado en el párrafo 58 de la presente resolución<sup>31</sup>, la exigencia cuestionada si califica como un requisito, toda vez que el expediente técnico es una pieza documental que debe ser presentado a la entidad y no implica la realización de un hecho material que deba ser evaluado por la administración pública que debe ser presentado para acceder o permanecer en el mercado como escuela de conductores.
67. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23° de la Ley N° 27181 que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo<sup>32</sup>.
68. En el presente caso, el Ministerio ha establecido la exigencia del Expediente Técnico a través de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15. De este modo, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley N° 27181, toda vez que el requisito exigido no fue creado por decreto supremo, sino mediante una resolución directoral.

<sup>31</sup> Sin perjuicio de lo señalado por la Comisión en pronunciamientos tales como las Resoluciones N° 0200-2009/CEB-INDECOP y N° 0039-2012/CEB-INDECOP y Resolución N° 0067-2014/CEB.

<sup>32</sup> **Ley N° 27181, Ley General del Transporte y Tránsito Terrestre**

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

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

69. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC , se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada 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)<sup>33</sup> . 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 de las características especiales del circuito de manejo, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías en este extremo.
72. Habiéndose declarado ilegal la barrera burocrática cuestionada, corresponde declarar que carece de objeto que esta Comisión emita pronunciamiento respecto de los argumentos de la denunciante referidos a una presunta vulneración del artículo 5° de la Ley N° 27181, así como de aquellos argumentos concernientes a un presunto trato discriminatorio respecto de los centros de evaluación de postulantes para el otorgamiento de licencias de conducir.
- D.3. Sobre la exigencia de presentar y adecuarse a las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias:
73. El artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificado por la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15, establece los siguientes plazos y formas que las escuelas de conductores autorizadas deberán cumplir para adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo:

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

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

[...]

**«Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15**

**Artículo 1°.-** Ampliación del plazo de adecuación dispuesto en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15:

a) Hasta el 31 de marzo de 2015, para que 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 publicación de la presente resolución, presenten a la DGTT, el Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo.

b) Establézcase un plazo de nueve (9) 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 círculo de manejo emitida por la municipalidad competente».

(Énfasis añadido)

74. De la revisión de la norma precitada se advierte que dicha disposición contiene dos exigencias, detalladas en los literales a) y b) del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15:

a) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características del circuito de manejo hasta el 31 de marzo de 2015, materializada en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, como requisito para operar como escuela de conductores.

La mencionada exigencia consiste en la presentación del expediente técnico dentro del plazo que establece la citada disposición. Sin embargo, habiendo declarado barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con dicho requisito, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

b) La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados, a partir de la fecha de emisión del certificado de conformidad del expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT.

No obstante, considerando que se ha declarado ilegal la exigencia de contar con dicho expediente técnico, no sería posible contabilizar un plazo a partir del cual la denunciante deba presentar la copia de conformidad de obra. Por lo tanto, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

75. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 182-97-TDC, habiéndose determinado que la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde proceder con el análisis de razonabilidad respecto de este extremo:
76. Sin embargo, habiéndose determinado que la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, 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 operar como Escuela de Conductores, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.
77. Al respecto, cabe indicar que si bien se ha reconocido la competencia del Ministerio para regular las disposiciones reglamentarias que establezcan las condiciones técnicas y requisitos necesarios que deben cumplir las escuelas de conductores que pretendan operar en el mercado, dicha facultad no resulta irrestricta, pues se encuentra sujeta a los límites de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones administrativas. Dichos límites fueron reconocidos por el Tribunal Constitucional en el Sentencia emitida en el Expediente N° 00016-2009-AI/TC<sup>34</sup>.
78. Según el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, para que la Comisión inicie el análisis de la razonabilidad es necesario que la denunciante aporte elementos de juicio en los que se sustente por qué considera que la medida: (i) establece tratamientos discriminatorios; (ii) carece de fundamentos (medida arbitraria); o, (iii) resulta excesiva en relación a sus fines (medida desproporcionada).

---

<sup>34</sup> Ver Sentencia recaída en el Expediente N° 00016-2009-AI/TC: «En suma, las intervenciones estatales en los derechos fundamentales podrán ser realizadas siempre que se pretenda maximizar el orden público en favor de la libertad de los individuos. Evidentemente tal intervención de los derechos solo podrá ser efectuada si las medidas legales son racionales y proporcionales.»



79. Sobre el particular, la denunciante argumentó lo siguiente con relación a la normativa cuestionada:
- a) El incumplimiento de la exigencia de contar con una carta fianza bancaria, establecida en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, ocasiona la sanción de declararse la nulidad de la resolución directoral de autorización.
  - b) El Ministerio no cuenta con estudios que amparen la exigencia de contar con una carta fianza.
  - c) La exigencia de una carta fianza carece de sustento legal y técnico que justifique el monto exigido en la misma.
  - d) La medida cuestionada carece de sustento para la ejecución de una futura sanción, toda vez que el Ministerio controla la cancelación de las autorizaciones mediante el sistema denominado Sistema Brevete-T, que impide a las empresas seguir emitiendo certificados.
  - e) La medida es innecesaria, toda vez que el Ministerio cuenta con otros mecanismos para fiscalizar a las escuelas de conductores; asimismo la Sutran cuenta con competencias para exigir a las escuelas de conductores el cumplimiento de la normativa, aplicación de multas, sanciones y cancelación de autorizaciones otorgadas.
  - f) Es una medida desproporcionada, toda vez que no es indispensable para prestar el servicio de escuela de conductores.
80. Respecto de los argumentos señalados en los literales b), c), d) y f) del párrafo precedente, se advierte que la denunciante ha planteado argumentos destinados a cuestionar la arbitrariedad de la medida, toda vez que, a su criterio, el Ministerio cuenta con estudios que sustenten la exigencia de una carta fianza, sustento técnico y legal del monto de la misma; así como no resulta indispensable para la prestación del servicio de escuela de conductores, ni tiene sustento en la ejecución de sanciones para el cumplimiento de la normas de la materia.
81. Por otro lado, respecto de los literales a) y e) del párrafo 36 de la presente resolución, se advierte que la denunciante ha planteado argumentos destinados a cuestionar la desproporcionalidad de la medida, toda vez que (su ejecución)

constituye una sanción, de carácter pecuniario, adicional a la cancelación de la autorización para el funcionamiento de una escuela de conductores.

82. Por tanto, a criterio de esta Comisión, los argumentos presentados por la denunciante constituyen indicios de carencia de razonabilidad de la barrera burocrática denunciada, toda vez que se cuestiona una presunta desproporción de la medida adoptada. Por ello, le corresponde al Ministerio acreditar el cumplimiento de los siguientes aspectos<sup>35</sup>:
- a) Que la exigencia se encuentra justificada por un interés público y que es idónea para solucionar el problema que lo afecta.
  - b) Que la exigencia es proporcional a los fines que quiere alcanzar. En otras palabras, que la entidad haya evaluado la magnitud y proporcionalidad de los costos en los agentes económicos en relación con los beneficios que irroge la medida.
  - c) Que, en términos generales, la exigencia es la menos gravosa para los administrados en relación con otras opciones existentes.
83. Asimismo, cabe indicar que en diversos pronunciamientos, esta Comisión<sup>36</sup> y la Sala<sup>37</sup>, han declarado barrera burocrática carente de razonabilidad a la exigencia de contar con carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como Escuela de Conductores; los cuales también constituyen indicios razonables<sup>38</sup> para cuestionar la razonabilidad de dicha medida.

<sup>35</sup>

A través de la Resolución N° 182-97-TDC, el Tribunal de Indecopi estableció lo siguiente:

*"En tal sentido, la entidad denunciada tiene la carga de probar ante la Comisión: (i) El interés público que justificó la medida impugnada y los beneficios para la comunidad que se esperaban obtener con ella. Por ejemplo, indicando en qué forma y en qué medida se había previsto que la exigencia impuesta contribuiría con el fin propuesto. (ii) Que las cargas o restricciones impuestas sobre los administrados eran adecuadas o razonables, teniendo en cuenta los fines que se pretendía alcanzar; lo que significa haber evaluado la magnitud y proporcionalidad de los costos que los agentes económicos deberían soportar, así como los efectos que tales cargas tendrían sobre las actividades productivas. (iii) Que existen elementos de juicio que permiten arribar a la conclusión, en términos generales, que la exigencia cuestionada era una de las opciones menos gravosas para los interesados, en relación con las demás opciones existentes para lograr el fin previsto. Ello implica demostrar que se analizó otras alternativas que permitieran alcanzar el mismo objetivo a un menor costo y exponer las razones por las que fueron descartadas."*

<sup>36</sup>

Ver Resoluciones N° 0279-2015/CEB-INDECOPI; N° 0281-2015/CEB-INDECOPI; N° 0334-2015/CEB-INDECOPI; entre otras.

<sup>37</sup>

Ver Resoluciones N° 0433-2014/SDC-INDECOPI; N° 0437-2014/SDC-INDECOPI; N° 0154-2015/SDC-INDECOPI; entre otras.

<sup>38</sup>

En pronunciamientos anteriores, la Sala y esta Comisión han considerado que los antecedentes resolutivos que declaren barrera burocrática carente de razonabilidad determinada medida, constituyen indicios razonables que permiten a la Comisión requerir a la autoridad administrativa para que acredite la racionalidad de la exigencia cuestionada (ver las Resoluciones N° 0819-2011/SC1-INDECOPI y N° 0315-2012/CEB-INDECOPI, respectivamente).

84. Por ello, corresponde realizar el análisis de razonabilidad de la exigencia de contar con una carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar como Escuela de Conductores, materializada en numeral 6) del artículo 43° y el inciso b) del artículo 47° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.

E.1. Interés público:

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

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

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

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

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

- Implementar una política de profesionalización de los conductores de vehículos automotores, a fin de alcanzar la calidad de los servicios públicos del transporte terrestre y la seguridad de los usuarios.
- La adopción de requisitos mínimos y establecer el procedimiento para la obtención de la autorización y/o renovación de las escuelas de conductores para la toma de los exámenes de aptitud correspondiente.

- Asegurar que se cumplan con las exigencias establecidas en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
  - Acreditar la solvencia económica de las escuelas de conductores, para asegurar la cobranza de multas.
89. Respecto a las medidas de interés general indicadas por el Ministerio, cabe señalar que no ha presentado pruebas que acrediten:
- Que efectivamente exista una problemática que afecte un interés público a su cargo.
  - Qué es lo que pretende obtener con la barrera burocrática cuestionada, y en todo caso, cómo es que dicha pretensión se vincula al mencionado interés.
  - Que la barrera burocrática cuestionada sea una medida capaz de solucionar dicha problemática específica.
90. En efecto, más allá de afirmar que la medida es adecuada y que puede solucionar las dificultades indicadas, el Ministerio no ha presentado información que demuestre que las actividades que realizan las escuelas de conductores podrían originar (o han originado) los problemas de falta de protección y seguridad de las personas por no contar con una carta fianza bancaria por la suma de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), de tal manera que resulte evidente que la medida adoptada resulte ser adecuada o servirá para alcanzar los objetivos públicos deseados.
91. De ese modo, se advierte que el Ministerio presume que el hecho de no contar con una carta fianza bancaria impacta negativamente en la protección y seguridad de las personas. Sin embargo, el Ministerio no ha cumplido con presentar documentación (informes estadísticos, reportes, estudios técnicos, entre otra documentación) que demuestre de qué manera es que con el solo hecho de contar con una carta fianza bancaria se pueda proteger los intereses públicos antes mencionados.
92. En consecuencia, la barrera burocrática cuestionada no supera el primer análisis de razonabilidad. Sin perjuicio de lo expuesto, la Comisión considera que corresponde evaluar si la barrera burocrática en cuestión es proporcional.

E.2. Proporcionalidad:

93. Para determinar la proporcionalidad de una medida, la Administración Pública debe haber evaluado la magnitud de los costos que los agentes económicos afectados deberán soportar a consecuencia de la imposición de la medida en cuestión en comparación con los beneficios que la misma genera para la sociedad.
94. Sobre el particular, la Sala ha señalado que la entidad denunciada tiene la carga de probar que su medida es proporcional, no pudiendo argumentar que tomó una decisión razonable si no demuestra que consideró y evaluó los costos y beneficios derivados de la implementación de dicha medida<sup>39</sup>.
95. El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia emitida el 18 de marzo de 2009 recaída en el Expediente N° 04466-2007-PA/TC, indicó que:
- «A través del juicio de proporcionalidad en sentido estricto, se busca establecer si la medida guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar, a través de un balance entre sus costos y sus beneficios»*
96. Para tal efecto, el Ministerio tiene la carga de probar que ha evaluado:
- Los costos que irroga para el administrado, la implementación y cumplimiento de la medida cuestionada.
  - Los costos que irroga para la propia entidad, la implementación y fiscalización del cumplimiento de la medida.
  - Los beneficios que genera dicha medida para la sociedad.
97. Esta acreditación puede efectuarse, a través de la presentación de estudios, informes u otro medio probatorio similar, que permita verificar que el procedimiento de adopción de la decisión pública no ha sido arbitrario.
98. En el presente caso, el Ministerio tuvo la oportunidad de acreditar la proporcionalidad de la barrera burocrática denunciada desde que se le corrió traslado de la denuncia; sin embargo, a pesar de haber presentado sus descargos el 1 de julio de 2015, no ha presentado documentación alguna que justifique que cuando impuso la exigencia denunciada evaluó la magnitud o la proporcionalidad de la medida en los términos antes expuestos.

---

<sup>39</sup> Ver Resoluciones N° 0922-2009/SC1-INDECOPI y N° 1511-2009/SC1-INDECOPI.

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

E.3. Opción menos gravosa:

100. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10) del artículo 55° de la Ley N° 27444, es derecho de los administrados que las actuaciones de las entidades administrativas sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible<sup>40</sup>.

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

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

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

103. En consecuencia, la exigencia de contar con una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, 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 operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias

---

<sup>40</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Artículo 55°.-** Derechos de los administrados

Son derechos de los administrados con respecto al procedimiento administrativo, los siguientes:

[...]

10. A que las actuaciones de las entidades que les afecten sean llevadas a cabo en la forma menos gravosa posible.

[...]

de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, constituye una barrera burocrática carente de razonabilidad, en los términos expuestos en la presente resolución; y, en consecuencia corresponde declarar fundada la denuncia presentada en este extremo.

#### **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:** rectificar el error material incurrido en el Resuelve Primero de la Resolución N° 0388-2015/STCEB-INDECOPI y precisar la barrera burocrática indicada debiendo entenderse como:

«[...]

- (i) *La exigencia de contar con una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, [...]*
- (ii) *La exigencia de contar con un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, que contemple como mínimo, entre otros de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas, materializada en [...] la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.*
- (iii) *La exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.»*

**Segundo:** desestimar los cuestionamientos efectuados por Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C., el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, contenidos en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Tercero:** declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el

artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° N° 007-2014-MTC/15.03; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías en este extremo.

**Cuarto:** declarar barrera burocrática carente de razonabilidad la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, 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 operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías en este extremo.

**Quinto:** disponer que no se aplique a Escuela de Conductores Integrales KMR S.A.C., la barrera burocrática declarada ilegal y la barrera burocrática declarada carente de razonabilidad, y todos los actos que la materialicen, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996.

**Sexto:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) UIT de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

**Séptimo:** declarar que carece de objeto que la Comisión emita pronunciamiento sobre el extremo en que se cuestiona la exigencia de adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.



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

***LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE***