

0369-2015/CEB-INDECOPI

4 de setiembre de 2015

**EXPEDIENTE N° 000128-2015/CEB**

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

**DENUNCIANTE : INSTITUTO DE GESTIÓN PARA LA CALIDAD  
RESOLUCIÓN FINAL**

***SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1º de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.***

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

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

***Se dispone la inaplicación, al caso concreto de la denunciante, de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y de todos los actos que la materialicen. El incumplimiento de dicho mandato podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) UIT de conformidad con lo dispuesto en el***

**literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.**

**Por otro lado, se declara que la exigencia de 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, no constituye una barrera burocrática ilegal.**

**La razón es que la barrera burocrática cuestionada no contraviene el numeral 39.1) del artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que la medida cuestionada constituye una condición y no un requisito para el funcionamiento de las escuelas de conductores, por lo que su legalidad no podrá ser analizada verificando el cumplimiento del mencionado artículo. Asimismo, la Ley N° 27181 faculta al Ministerio a imponer la exigencia objeto de controversia en el presente procedimiento.**

**En la medida que Instituto de Gestión para la Calidad no ha cuestionado la carencia de razonabilidad de la exigencia antes indicada, sino, solamente su legalidad; no corresponde efectuar el correspondiente análisis de razonabilidad. En consecuencia, se declara infundada la denuncia presentada contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías en este extremo.**

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito presentado el 26 de febrero de 2015 complementado por los escritos del 19 de marzo, 4 y 18 de junio del mismo año, Instituto de Gestión para la Calidad (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 barreras burocráticas presuntamente ilegales que tienen origen en las siguientes medidas:

- (a) 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 43º 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 presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por el artículo 1º 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.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Mediante Resolución Directoral N° 4887-2013-MTC/15 del 15 de noviembre de 2013 el Ministerio la autorizó para funcionar como escuela de conductores, una vez cumplidos los requisitos contemplados en los artículos 43º y 51º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre<sup>1</sup>.
- (ii) Pese a que la finalidad de la carta fianza, en tanto condición económica, es garantizar el cumplimiento de obligaciones de las escuelas de conductores; sin embargo, dicha medida no es útil para la prosecución de esta finalidad; por el contrario, su exigencia le ocasiona efectos negativos, como impedirle contratar personal calificado, realizar capacitaciones y adquirir

---

<sup>1</sup>

Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 18 de noviembre de 2008.

mejor logística (sic). Además, dicha exigencia no es un requisito indispensable para el funcionamiento de una escuela de conductores, sino que por el contrario, resulta contraproducente.

- (iii) De acuerdo a la leyes vigentes, el Ministerio no se encuentra facultado para, valiéndose de los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones, disuadir a las escuelas de conductores a no cometer infracciones; ello por cuanto es la Sutran la entidad competente para exigir a estos centros el cumplimiento de la normativa correspondiente, así como para imponer multas y suspender las habilitaciones otorgadas.
- (iv) La exigencia cuestionada contraviene el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>2</sup>, el cual impide al Ministerio utilizar los procedimientos administrativos relacionados al otorgamiento de autorizaciones para establecer medidas para disuadir a los administrados a través de la imposición de sanciones.
- (v) Se vulnera el Principio de Legalidad de la Ley N° 27444, debido a que el Ministerio no cuenta con una ley que lo faculte a ejecutar, a través de cartas fianzas, eventuales sanciones por incumplimiento de obligaciones.
- (vi) La exigencia de contar con una carta fianza vulnera el artículo 58° de la Constitución Política del Perú.
- (vii) La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), debe tener en consideración, en aplicación del Principio de Predictibilidad de la Ley N° 27444, que en anteriores pronunciamientos se ha declarado ilegal dicha exigencia, dichos pronunciamientos han sido confirmados por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la Sala).
- (viii) Dado que a la fecha cuentan con autorizaciones para prestar el servicio de escuela de conductores, la medida denunciada es de permanencia y su cuestionamiento es en abstracto.

---

<sup>2</sup>

Publicado en el diario oficial «El Peruano» el 11 de abril de 2001.

- (ix) La exigencia de presentar un expediente técnico desconoce sus derechos adquiridos, asimismo, no se encuentra establecida en el Texto Único de Procedimientos del Ministerio (TUPA) del Ministerio.
- (x) En anteriores pronunciamientos la Comisión ha declarado que la medida cuestionada constituye una barrera burocrática ilegal.
- (xi) De acuerdo al artículo 23° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre<sup>3</sup>, el instrumento legal idóneo para que el Ministerio regule en materia de licencias y prestación del servicio de escuelas de conductores es a través de un decreto supremo.
- (xii) Pese a que el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establece en sus artículos 43° y 62° respectivamente las condiciones de acceso y permanencia para operar como escuela de conductores, a través de las Resoluciones Directorales N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, crea nuevas condiciones de permanencia a través de una resolución directoral y no mediante un decreto supremo.
- (xiii) Solicita que el Ministerio cumpla con presentar los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

## **B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0389-2015/STCEB-INDECOPI del 22 de junio de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio, a su Procuraduría Pública, a la Sutran y a su Procuraduría Pública el 30 de junio del 2015, así como a la denunciante el 7 de julio del mismo año, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación correspondientes<sup>4</sup>.

## **C. Contestación de la denuncia:**

---

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

<sup>4</sup> Cédulas de Notificación N° 1734-2015/CEB (dirigida al Ministerio); y N° 1735-2015/CEB (dirigido al al Procurador Público del Ministerio); N° 1736-2015/CEB (dirigida a la Sutran); N° 1737-2015/CEB (dirigido al Procurador Público de la Sutran); y N° 1733-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

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 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobre costos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada.
  - (iii) No existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.
  - (iv) El artículo 3º de la Ley N° 27181 establece que la acción estatal en materia de transportes se orienta a la satisfacción de los usuarios, a las condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del medio ambiente y la comunidad en su conjunto.
  - (v) En el marco de la competencia de gestión del Ministerio del artículo 12º de la aludida ley, se encuentran facultados para otorgar concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de servicios de transporte terrestre de acuerdo a la normativa vigente.
  - (vi) El artículo 16º de la Ley N° 27181 dispone que son el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre y cuentan con la competencia normativa para dictar los reglamentos nacionales establecidos en dicha ley y dictar las medidas necesarias para el cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

- (vii) Se ha cumplido con detectar la existencia de un problema y que la medida cuestionada es idónea para su solución. Además, se ha considerado la magnitud y proporcionalidad de los costos que los agentes económicos deben soportar debido a la imposición de la barrera burocrática. Finalmente, se han descartado otras medidas que no solucionan la problemática identificada o son más gravosas.
- (viii) Con base en dichas facultades, a través del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, por el cual se regulan las condiciones y requisitos de los procedimientos para obtener, entre otros, la autorización y funcionamiento de las escuelas de conductores.
- (ix) El Ministerio se encuentra autorizado para exigir la carta fianza bancaria, a fin de proteger, según lo establecido por mandato legal, la salud y la seguridad de las personas; asimismo, ha cumplido con el Principio de Legalidad, en tanto expidió la norma de conformidad con la Ley N° 27181 y el referido decreto supremo.
- (x) La medida busca garantizar el interés público, el cual se disgrega en los siguientes objetivos (i) implementar una política de profesionalización de los conductores de vehículos automotores con la mejor calidad en el servicio público de transporte terrestre y seguridad de los usuarios; (ii) adoptar los requisitos mínimos del procedimiento para obtener la autorización y/o renovación de escuelas de conductores; y, (iii) asegurar que se cumpla con las exigencias establecidas en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y demás normas relacionadas.
- (xi) De acuerdo a la definición de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú (SBS) la carta fianza es un contrato de garantía de cumplimiento del pago de una obligación ajena suscrita entre el fiador y el deudor, garantizando las obligaciones del deudor a favor de un acreedor en caso de incumplimiento del deudor, el fiador asume la obligación.
- (xii) La carta fianza bancaria es un instrumento que no solo asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las

escuelas sino el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso, asegurando así las aptitudes mínimas para la prestación del servicio.

- (xiii) El artículo 59º de la Constitución Política del Perú establece que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio e industria no puede ser lesivo a la moral, la seguridad y a la salud.
- (xiv) Las escuelas de conductores no solo deben contar con un sólido respaldo económico o financiero, sino que pueden otorgar al Estado una garantía que respalde el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas, durante el tiempo de la autorización vigente.
- (xv) La medida cuestionada tiene como finalidad primordial garantizar la seguridad vial en el país.
- (xvi) Respecto de la exigencia referida a los circuitos de manejo, el artículo 3º de la Ley N° 27181 establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud así como a la protección del medio ambiente y a la comunidad.
- (xvii) Asimismo, Ley N° 29005, Ley que establece los Lineamientos Generales para el Funcionamiento de las Escuelas de Conductores<sup>5</sup>, tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre. Dicha ley establece como condición obligatoria para obtener una licencia de conducir que se cuente con la aprobación de los cursos correspondientes impartidos por las escuelas de conductores, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (xviii) El artículo 3º de la Ley N° 29005, establece como lineamientos generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores: (i) capacitación universal, (ii) capacitación integral, (iii) especialización por categorías y (iv) reconocimiento a la experiencia.

---

<sup>5</sup> Publicada en el diario oficial «El Peruano» el 20 de julio de 2007.

- (xix) El artículo 38° del Reglamento establece que las escuelas de conductores tienen por objetivo brindar conocimientos teóricos y prácticos a los postulantes para obtener una licencia de conducir, garantizándose la conducción segura y responsable de los vehículos que circulan dentro del territorio nacional. El artículo 43° de dicho dispositivo establece las condiciones de acceso para el funcionamiento de las escuelas de conductores.
- (xx) El literal g) del numeral 4.3) del artículo 43° del Reglamento, establece la exigencia de contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante DGTT).
- (xxi) Mediante Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 del 4 de septiembre de 2014, se aprobaron las características especiales del circuito de manejo con el que deben contar las escuelas de conductores, teniendo entre ellas: (i) la exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la referida resolución, y (ii) la exigencia de contar con un estudio de ingeniería que contemple como mínimo: diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación, diseño de pavimentos y edificaciones y estudio de impacto vial. Dicha disposición ha sido modificada por la Resolución Directoral N° 430--2014--MTC/15.
- (xxii) Para la emisión de la Resolución Directoral N° 3634-2013--MTC/15 (y sus modificatorias), ha cumplido con lo dispuesto en el Principio de Legalidad, toda vez que el Reglamento establece que las características del circuito de manejo se deben efectuar mediante resolución directoral. Asimismo, la citada Resolución ha sido emitida por la DGTT, órgano facultado para dicha finalidad.
- (xxiii) Las escuelas de conductores son importantes porque se encargan de impartir los conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que desean obtener, recategorizar o revalidar su licencia de conducir, por cuanto para la obtención de algunas categorías los

postulantes deben recibir instrucción por parte de ellas y aprobar los cursos que imparten.

(xxiv) Las escuelas de conductores tienen conocimiento de la exigencia del circuito de manejo desde el momento de su autorización, por lo cual la exigencia del circuito de manejo resulta indispensable para que un postulante realice sus prácticas de manejo.

(xxv) El circuito de manejo tiene como principal objetivo que los futuros conductores cumplan con la normativa establecida por el Ministerio, mitigar los accidentes y dar seguridad a los usuarios en los trámites para obtener una licencia de conducir.

(xxvi) La racionalidad y legalidad de las medidas adoptadas por el Estado tienen como finalidad primordial garantizar la seguridad vial del país.

(xxvii) De acuerdo con los Manuales de Carretera Diseño Geométrico DG-2013, aprobado mediante Resolución Directoral N° 31-2013-MTC/14, para la ejecución de toda obra de infraestructura vial debe contar con un estudio definitivo o expediente técnico de obra con una serie detallada de requisitos.

(xxviii) Pone en conocimiento que la Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI del 11 de diciembre de 2014 expedida por la Sala en que señaló que el criterio para determinar que la exigencia de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, no constituye una barrera burocrática ilegal.

5. El 6 de julio de 2015, la Sutran presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

(i) Con relación a la exigencia de una carta fianza bancaria la Sala<sup>6</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

---

<sup>6</sup> La Sutran cita la Resolución N° 404-2013/SDC-INDECOPI, recaída en el Expediente N° 000266-2014-CEB.

necesarias para ello, a fin de salvaguardar el derecho a la vida, a la integridad y a la salud de las personas.

- (ii) 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.
- (iii) 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.
- (iv) 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 el artículo 4° de la Ley N° 29005.
- (v) El Ministerio ha cumplido con el procedimiento establecido en el literal g) del numeral 3) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, que a su vez sustenta su validez en el numeral 1) del artículo 11° de la Ley N° 27181, el cual no contempla que las disposiciones reglamentarias como las cuestionadas tengan que ser amparadas por decreto supremo.
- (vi) La exigencia de contar con un circuito de manejo cerrado, es una medida idónea para garantizar el cumplimiento de las prácticas de manejo, evitándose con ello la tendencia dominante de omisión de clases incompletas de prácticas de manejo y lo que es más grave aún, la ocurrencia de accidentes de tránsito, que ponen en riesgo la seguridad y la vida de la comunidad en general.
- (vii) 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.

- (viii) 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.
- (ix) 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.

**D. Otros:**

- 6. A través del escrito presentado el 21 de julio de 2015, el Ministerio remitió el Informe N° 558-2015-MTC/15.01 el cual será tomado en consideración al momento de resolver el presente procedimiento.

**II. ANÁLISIS:**

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

- 7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS 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>7</sup>.

<sup>7</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. (...).

8. 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>8</sup>.
9. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, 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, siempre que dicho aspecto haya sido cuestionado<sup>9</sup>.

## **B. Cuestiones previas:**

### **B.1 De la solicitud adicional de la denunciante:**

10. Mediante escrito del 4 de junio de 2015<sup>10</sup> la denunciante solicitó a la Comisión que ordene al Ministerio cumpla con exhibir el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 y el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03, toda vez que no cuenta con los mismos. Al respecto, carece de objeto pronunciarse sobre el pedido formulado por la denunciante, toda vez que esta Comisión ya cuenta con el referido documento.

11. Adicionalmente, cabe precisar que el Ministerio ha indicado con anterioridad, mediante Oficio N° 1556-2014-MTC/04 de fecha 18 de noviembre de 2014, considerado en el presente caso en virtud del principio de verdad material contenido en el numeral 1.11) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>11</sup>, y remitido a la Secretaría Técnica de la Comisión; la relación de

---

<sup>8</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>9</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.

<sup>10</sup> Dicho escrito da respuesta a la Carta N° 0292-2015/INDECOPI-CEB, notificada el 1 de junio de 2015, mediante la cual la Secretaría Técnica de la Comisión requiere a la denunciante que adjunte el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 y el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

<sup>11</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

escuelas de conductores que fueron notificadas con los oficios circulares N° 011-2013-MTC/15.03 y N° 007-2014-MTC/15.03.

12. De la revisión del mencionado oficio se aprecia que la denunciante ha sido notificada con el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03, tal como se aprecia a continuación:

RELACION DE ESCUELAS QUE RECIBIERON OFICIOS CIRCULARES SOBRE EL CIRCUITO DE MANEJO					
N° de Escuelas	Región	Distrito	Razón Social	Oficio Circular 011-2013	Oficio Circular 007-2014
302	MOQUEGUA	Moquegua	INSTITUTO DE GESTION PARA LA CALIDAD "IGC" - "IGC"		X

13. Asimismo, se aprecia que el Oficio N° 007-2014-MTC/15.03, considerado en virtud del Principio de Verdad Material (antes mencionado), también contiene las exigencias cuestionadas por la denunciante<sup>12</sup>.

**B.2 Precisión de admisorio:**

14. Mediante Resolución N° 0389-2015/STCEB-INDECOPI del 22 de junio de 2015 se admitió a trámite la presente denuncia por:

*«Primero: admitir a trámite la denuncia presentada por el Instituto de Gestión para la Calidad contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancía, por la presunta imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:*

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

<sup>12</sup> El mismo que consta en expedientes que originaron pronunciamientos anteriores de la Comisión sobre la exigencia cuestionada.

**Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03**

"(...)

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

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

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

*i. La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, (...)*»

15. Al respecto, se advierte que se habría consignado un error material, en tanto la denuncia presentada por la denunciante tiene por finalidad cuestionar únicamente la presunta ilegalidad de la medida<sup>13</sup>; asimismo, se ha consignado la denominación de la Sutran y de la Superintendencia Nacional de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones, de manera inexacta; por lo que su pedido debió admitirse como:

*«Primero: admitir a trámite la denuncia presentada por el Instituto de Gestión para la Calidad contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales:  
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, (...)*»  
(Énfasis añadido)

16. 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.
17. 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.
18. Siguiendo el criterio de la Sala<sup>14</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>13</sup> Escrito de denuncia del 26 de febrero de 2015:

«I. **EXPRESIÓN CONCRETA DE LO PEDIDO**

*En defensa de mis derechos de consumidor (sic.), presento denuncia para que se inicie el procedimiento administrativo sancionador (sic). porque se me viene generando una **barrera burocrática ilegal** (...)*» (Énfasis añadido)

<sup>14</sup> Cfr.: Resolución 0915-2012/SC1-INDECOPI del 4 de abril de 2012.

19. 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.
20. Por lo expuesto, corresponde rectificar el error material incurrido en el Resuelve Primero de la Resolución N° 0389-2015/STCEB-INDECOPI y precisar la barrera burocrática cuestionada como a continuación se indica:

*«Primero: admitir a trámite la denuncia presentada por el Instituto de Gestión para la Calidad contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales:  
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, (...)»*

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

21. 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.
22. 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.
23. Las disposiciones aplicables a las empresas que desean acceder o permanecer en el mercado para prestar el servicio de escuela de conductores constituyen **condiciones 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.

24. 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:

25. 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.

26. En diversos pronunciamientos<sup>15</sup> la Sala ha indicado que el cuestionamiento contra barreras burocráticas puede ser realizado en concreto o en abstracto, conforme se indica a continuación:

- En concreto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **en el marco de un procedimiento administrativo** que sigue ante la entidad denunciada, por lo que en dicho supuesto, la Comisión debe evaluar la legalidad y razonabilidad de la presunta barrera burocrática aplicada en dicho procedimiento administrativo.
- En abstracto: el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática **fuera de un procedimiento administrativo**, por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de dicha barrera.

27. En el presente caso, la denunciante no ha acreditado encontrarse dentro de un procedimiento administrativo ante el Ministerio para permanecer en el mercado como escuela de conductores.

28. Empero, en tanto resulta posible cuestionar la imposición de barreras burocráticas fuera del marco de un procedimiento administrativo ante el Ministerio (en abstracto), como ocurre con la denuncia presentada, exigidas únicamente a través de una norma administrativa de alcance general (Decreto Supremo N° 040-2008-MTC); corresponde desestimar lo alegado por la entidad.

---

<sup>15</sup> Resolución N° 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, Resolución N° 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, y Resolución N° 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008.

B.5. Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:

29. El Ministerio ha señalado que «*no existe negativa*» de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.
30. Al respecto, en observancia del precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, el Ministerio, como entidad denunciada, tiene la obligación de presentar los argumentos que sustenten la legalidad de la medida cuestionada.
31. Del argumento en cuestión, este no sustenta alguno de los dos aspectos antes indicados sobre la exigencia materia de denuncia, sino, por el contrario, otro tipo de actuación.
32. En ese sentido, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, en tanto no guarda relación con la materia controvertida del presente procedimiento.

B.6. Argumentos constitucionales del Ministerio:

33. La autoridad sectorial ha indicado que, de acuerdo al artículo 59° de la Constitución Política del Perú, si bien el rol del Estado es de promoción, se debe tener en cuenta que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio o industria no puede ser lesivo a la moral, salud ni a la seguridad pública.
34. Según el artículo 26°BIS 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.
35. 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>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr.: Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC:

36. 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.7. Precisión de la materialización de la barrera burocrática cuestionada:

37. A través de la Resolución N° 0389-2015/STCEB-INDECOPI se admitió a trámite la denuncia por la imposición de una barrera burocrática originada en la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo.
38. En la citada resolución se consideró que los siguientes actos y disposiciones establecían la medida materia de cuestionamiento:

*«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 la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.».*  
(Énfasis añadido)

39. Al respecto, de la revisión de la denuncia, se ha verificado que la denunciante no ha cuestionado expresamente la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15; en tal sentido, se advierte que la mencionada disposición no materializa la barrera burocrática objeto de cuestionamiento.

40. En consecuencia, se debe precisar que la barrera burocrática referida a la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo se encuentra materializada únicamente en 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.

41. De conformidad con el criterio de la Sala antes señalado, esta precisión no implica una modificación de la barrera burocrática cuestionada que afecte el derecho de defensa del Ministerio y de la Sutran quienes se han defendido sobre la legalidad de la barrera burocrática denunciada.

---

*«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.»*

42. En consecuencia, no es necesario otorgar un plazo adicional a las entidades denunciadas para presentar argumentos adicionales y así, la Comisión puede emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

B.8. Del argumento del Ministerio sobre los alcances de la Resolución N° 0849-2014/CEB-INDECOPI y de la Sutran respecto de la Resolución N° 404-2013/SDC-INDECOPI

43. El Ministerio señala que la Comisión pondere lo señalado en la Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI del 11 de diciembre de 2014 expedida por la Sala en que señaló que el criterio para determinar que la exigencia de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, no constituye una barrera burocrática ilegal.

44. Al respecto, cabe indicar que dicha resolución corresponde al Expediente N° 000272-2013/CEB, el cual fue presentado por Escuela de conductores Garcilaso de la Vega S.A.C. contra el Ministerio; y no contra la Sutran, ni por la denunciante.

45. Asimismo, 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»*.

46. En atención a ello, cabe indicar que la Resolución N° 1404-2013-SDC-INDECOPI<sup>17</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.

---

<sup>17</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. Conforme a lo expuesto, no corresponde aplicar los efectos de la Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI y de la Resolución N° 1404-2013-SDC-INDECOPI al presente caso.
48. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos planteados por el Ministerio y la Sutran en los extremos indicados.

**C. Cuestión controvertida:**

49. 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° N° 007-2014-MTC/15.03.

**D. Evaluación de legalidad:**

- D.1 Sobre la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria como condición para operar como Escuela de Conductores:

50. 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>18</sup>.
51. 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>19</sup>
52. 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 43º.- Condiciones de Acceso**

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

*(...)*

**43.6. Condición Económica**

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

---

<sup>18</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

**Artículo 16º.- (...)**

Competencias de gestión: (...)

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

<sup>19</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

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

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

53. 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.
54. 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>20</sup>
55. 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.
56. 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>21</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

20

**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.

21

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>22</sup>, y (iii) ha sido publicado en el diario oficial «El Peruano»<sup>23</sup> (legalidad de forma).

57. 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.

58. 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)

59. 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

22

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.

23

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.

presentación de información y/o documentación<sup>24</sup>, tal como se aprecia a continuación:

**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)

60. 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.

[...]»

61. En anteriores pronunciamientos<sup>25</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

<sup>24</sup> Ver por ejemplo, la Resolución N° 0718-2014/SDC-INDECOPI del 18 de septiembre de 2014.

<sup>25</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.

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 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)

62. 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>26</sup>, por tanto, no vulnera dicha norma.

63. Finalmente, se verificó 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**

64. 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

---

<sup>26</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.

Nº 3634-2013-MTC/15 modificada por la Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC/15.

65. Adicionalmente, al análisis realizado en el punto anterior sobre las competencias del Ministerio, es preciso indicar que el artículo 4º de la Ley Nº 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores, 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.

66. 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.

67. Cabe precisar que, de acuerdo a lo señalado en el párrafo 63 de la presente resolución<sup>27</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.

68. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley Nº 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>28</sup>.

---

27 Sin perjuicio de lo señalado por la Comisión en pronunciamientos tales como las Resoluciones Nº 0200-2009/CEB-INDECOPI y Nº 0039-2012/CEB-INDECOPI y Resolución Nº 0067-2014/CEB.

28 **Ley Nº 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. 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.

70. 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.

71. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, señala que toda autoridad administrativa debe actuar dentro de sus facultades y con respeto a la Constitución y a las leyes vigentes (Principio de Legalidad). Por tanto, el Ministerio ha vulnerado este principio al establecer un requisito que vulnera el marco normativo vigente.

72. 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.

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

73. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, al haberse identificado que la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo constituye una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad respecto de este extremo.
74. 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 una barrera burocrática ilegal, correspondería efectuar el análisis de razonabilidad de dicha exigencia.

75. Empero, en el presente caso la denunciante no cuestionó la supuesta carencia de razonabilidad de la medida cuestionada, ya que el petitorio de su denuncia y sus argumentos se encuentran referidos únicamente a cuestionar la presunta ilegalidad de la misma, por lo que no corresponde continuar con el análisis de razonabilidad.
76. Por lo expuesto, se debe declarar infundada la denuncia presentada por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal originada en la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, 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.
77. Lo resuelto en el presente pronunciamiento no desconoce el derecho de la denunciante de cuestionar, posteriormente, la presunta carencia de razonabilidad de la exigencia analizada, para lo cual se deberán cumplir con los requisitos de admisibilidad y procedencia correspondientes, previstos en el TUPA del Indecopi para la formulación de denuncias ante esta Comisión.

#### **POR LO EXPUESTO:**

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

#### **RESUELVE:**

**Primero:** rectificar el error material incurrido en el Resuelve Primero de la Resolución N° 0389-2015/STCEB-INDECOPI y precisar la barrera burocrática indicada debiendo entenderse como:

*Primero: admitir a trámite la denuncia presentada por el Instituto de Gestión para la Calidad contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales:  
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, (...).»*

**Segundo:** desestimar los cuestionamientos efectuados por Instituto de Gestión para la Calidad, 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 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, 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, no constituye una barrera burocrática ilegal.

**Cuarto:** declarar que Instituto de Gestión para la Calidad no ha cuestionado la carencia de razonabilidad respecto de la barrera burocrática denunciada, por lo que no corresponde efectuar dicho análisis; y, en consecuencia, infundada la denuncia interpuesta contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en este extremo.

**Quinto:** 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.

**Sexto:** disponer la eliminación al caso concreto de Instituto de Gestión para la Calidad de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y de todos los

actos administrativos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

**Sétimo:** 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 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

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

***LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE***