

0089-2015/CEB-INDECOPI

26 de febrero de 2015

EXPEDIENTE N° 000421-2014/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : ESCUELA DE CONDUCTORES INTEGRales Y SERVICIOS
MÚLTIPLES CONTINENTAL S.R.L.

RESOLUCIÓN FINAL

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

(i) La exigencia de contar con un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

(ii) La prohibición del uso de las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre materializada en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

La ilegalidad de las referidas exigencias se sustenta 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, las exigencias cuestionadas, que han sido aprobadas por Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 exceden lo establecido en el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.

(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 el requisito mediante la referida resolución directoral.

(iii) Se contraviene el Principio de Legalidad recogido en el artículo 1º de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, debido a que no existe una ley que faculte al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a establecer restricciones para el uso de las vías públicas.

Se declara que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con un circuito de manejo de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobadas en el artículo 1º de la referida resolución directoral, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 (cuando se aplica como condición de permanencia), efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

La razón es que el Ministerio cuenta con competencia para disponer dicha medida, la cual no vulnera el marco legal vigente. Asimismo, la denunciante no ha aportado indicios suficientes sobre la existencia de una posible barrera burocrática carente de razonabilidad, conforme lo exige el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal de Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC.

Asimismo, se declara improcedente la denuncia presentada por Escuela de Conductores Integrales y Servicios Múltiples Continental S.R.L., en el extremo referido a la exigencia de adecuarse a las características especiales del circuito de manejo hasta el 31 de diciembre de 2014, toda vez que, del literal a) del artículo 3º de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, no se advierte que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones haya establecido la citada exigencia.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 28 de octubre de 2014, Escuela de Conductores Integrales y Servicios Múltiples Continental S.R.L. (en adelante, la denunciante) interpone denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de las siguientes barreras burocráticas para funcionar como escuela de conductores:
 - (i) La exigencia de contar con un circuito de manejo de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
 - (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente como mínimo de: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 modificada por la Resolución N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
 - (iii) La exigencia de adecuarse a las características especiales del circuito cerrado de prácticas de manejo hasta el 31 de diciembre de 2014, materializada en el literal a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.
 - (iv) La prohibición del uso de las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.¹
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) Es una escuela de conductores integrales autorizada mediante Resolución Directoral N° 170-2013-MTC/15² con el objetivo de impartir los

¹ Si bien la denunciante en su escrito denunció dicho extremo como una exigencia de acuerdo al Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, se verificó que dicha exigencia se materializa en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15 como una prohibición, por tanto de acuerdo a lo antes mencionado se procedió a admitir dicho extremo como la prohibición del uso de vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos (...)

² Emitida el 9 de enero de 2013.

conocimientos teóricos - prácticos requeridos para conducir vehículos motorizados de transporte terrestre.

- (ii) Con la emisión de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, el Ministerio afecta la libertad de educación, trabajo y empresa, toda vez que excede sus funciones al exigir características del circuito de manejo fuera de los alcances de la inversión de las escuelas de conductores. Asimismo, dicha norma debió regular lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre (en adelante, el Reglamento).
- (iii) El Ministerio crea una barrera burocrática al establecer que la exigencia del circuito es aplicada a las escuelas de conductores integrales y no a las escuelas de conductores profesionales.
- (iv) No se ha demostrado con ningún estudio técnico, que la exigencia de las características especiales del circuito de manejo, reduzca los accidentes de tránsito. Contrariamente a ello, los conductores que reciban clases en un circuito cerrado presentarán dificultades para adaptarse a la conducción de vehículos en las vías públicas.
- (v) Al establecer las características del circuito de manejo, el Ministerio no consideró el área de terreno para su implementación, el estudio de impacto ambiental ni las características de factibilidad e ingeniería en sus diferentes modalidades. Ello es consecuencia de que dicha entidad estableció las citadas características sin establecer una mesa de diálogo con la participación de las escuelas de conductores.
- (vi) Si bien en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 no se ha establecido el área de terreno necesaria para la implementación del circuito, del análisis del "*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*", realizado por profesionales en materia de transporte se desprende que el área requerida para la citada implementación sería de 20 000 m².
- (vii) Mediante Resolución Directoral N° 170-2013-MTC/15, emitida por la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio, se autorizó a la

denunciante para funcionar como escuela de conductores integrales, con circuito de manejo que cuentan con un área de 8 769,15 m².

- (viii) No existe justificación alguna para que el Ministerio haya modificado lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, el Reglamento, que permitía el uso de vías públicas para las prácticas de manejo. El Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15, que contempla la prohibición cuestionada, no permite que las Escuelas de Conductores, a falta de un circuito propio o de terceros, puedan usar la vía pública para las prácticas.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0591-2014/CEB-INDECOPI del 19 de diciembre de 2014 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que ejerza su defensa y presente información que permita evaluar la legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas admitidas a trámite. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a la Procuraduría del Ministerio el 24 de diciembre de 2014 y a la denunciante el 29 de diciembre del mismo año, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

4. El 30 de diciembre de 2014, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

- (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
- (ii) No existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, respetándose estrictamente el derecho de petición, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA y en la

³ Cédulas de Notificación N° 3541-2014/CEB (dirigida al Ministerio), N° 3542-2014/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio) y N° 3540-2014/CEB (dirigida a la denunciante).

normativa vigente del sector transportes y comunicaciones para acceder al servicio solicitado.

- (iii) Mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, se aprobó el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, el mismo que contiene las normas reglamentarias correspondientes a las Escuelas de Conductores.
- (iv) Las Escuelas de Conductores buscan profesionalizar al conductor para que pueda prestar el servicio de transporte terrestre, con la participación de instituciones u organismos especializados en la instrucción de conductores, así como el control psicosomático del conductor mediante los exámenes pertinentes, garantizando de esta forma la seguridad de las personas, de la propiedad y la legitimidad de las licencias de conducir.
- (v) La Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores, tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las Escuelas de Conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre y establecer como condición obligatoria para obtener las licencias de conducir, la aprobación de los cursos correspondientes impartidos por dichas escuelas, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (vi) El artículo 3° de la Ley N° 29005 establece los principios generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores: (i) Capacitación Universal, (ii) Capacitación Integral, (iii) Especialización por Categorías y (iv) Reconocimiento a la Experiencia. Por otra parte, el artículo 5° de la referida ley señala que el Ministerio es el encargado de fijar el régimen de infracciones y sanciones de las Escuelas de Conductores en relación con el régimen de acceso, infraestructura, equipamiento mínimo y el personal docente acorde con los reglamentos respectivos.
- (vii) Dentro de las condiciones generales para acceder a una autorización como Escuela de Conductores se encuentra la de contar con suficiente capacidad técnica y económica para verificar que los postulantes cumplan las condiciones, requisitos y características técnicas para obtener una licencia de conducir.
- (viii) El artículo 39° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establece que para la obtención de las licencias de conducir de clase A (categorías II y III) es requisito indispensable recibir instrucción en una Escuela de Conductores

autorizada por el Ministerio y aprobar los cursos impartidos en las mismas. Las referidas escuelas también pueden emitir los certificados de capacitación del conductor en transporte de personas para licencias de conducir de clase B (categoría II-c), conforme al inciso a) del artículo 67° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.

- (ix) Las Escuelas de Conductores son importantes porque se encargan de impartir los conocimientos teóricos y prácticos de manejo a los postulantes que desean obtener, revalidar o recategorizar 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.
- (x) El literal g) del numeral 43.3) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establece que las Escuelas de Conductores deben contar con un circuito propio o de terceros donde el postulante realizará sus prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre.
- (xi) 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, conforme a lo señalado en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
- (xii) El “Estudio para la determinación de las características técnicas para un circuito vial de prácticas de manejo en las Escuelas de Conductores a nivel nacional⁴” tiene como finalidad disponer de una solución para el diseño de los circuitos viales de manejo para conductores acorde con la realidad nacional, para ser incorporados como infraestructura física a las Escuelas de Conductores. Por tanto, resultaba necesario aprobar las características especiales del circuito de manejo con la finalidad de implementar lo establecido en la norma vigente, a efectos de que las escuelas cuenten con una infraestructura adecuada para impartir las prácticas de manejo.
- (xiii) El circuito de manejo es un modelo a escala que refleja la conducción en una infraestructura vial en el ámbito urbano y/o rural para la funcionalidad, comodidad, seguridad e integración, razón por la cual el Estudio de Ingeniería que forma parte del Expediente Técnico de obra, es, por tanto, la justificación técnica de las dimensiones del circuito de manejo.

4

Estudio elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo de Transporte de Lima y Callao.

- (xiv) Asimismo, el circuito de manejo tiene como principal objetivo que los futuros conductores de manejo cumplan con la normativa del Ministerio, mitigar accidentes y dar seguridad a los usuarios para obtener una licencia de conducir, conforme al Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito.
- (xv) Existe una necesidad de instrucción práctica de los postulantes con una adecuada formación orientada hacia la conducción responsable y segura de vehículos motorizados que circulan en el territorio nacional. Para evaluar ello se ha realizado un estudio de la situación y condiciones del circuito y que ha posibilitado determinar las características técnicas y condiciones de diseño adecuadas a la realidad nacional que permitan mediante la práctica desarrollar habilidades y destrezas necesarias a los postulantes para obtener la licencia de conducir.
- (xvi) Para elaborar la propuesta de diseño geométrico, se ha utilizado una metodología de estudio que se inicia por un análisis secuencial de aspectos como la clasificación de los vehículos y sobre las características y condiciones de diversos circuitos de manejo así como condicionantes físicos y normativos (normas de circulación y tránsito). Todo ello dio origen a una propuesta de diseño de un circuito integral de manejo que constituye el objeto de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15.
- (xvii) El Ministerio es la entidad competente para establecer el procedimiento de autorización y los requisitos que deben reunir las personas jurídicas que pretendan operar como Escuelas de Conductores, por lo que está facultado a establecer los requisitos o exigencias necesarias para dar cumplimiento a dicho objetivo.

D. Otros:

5. Mediante escritos presentados el 19 de enero y 3 de febrero de 2015 el Ministerio remitió copia del Informe Técnico Legal N° 017-2015-MTC/15.01 y copia del expediente administrativo de la denunciante los cuales han sido considerados en el análisis y resolución del presente caso.

II. ANÁLISIS:

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

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868⁵ la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁶.

7. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y 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 competencia⁷.

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 del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales⁸.

⁵ Artículo vigente en virtud de la primera disposición final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi, que a la letra dice:

Disposiciones Finales

Primera.-

Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

⁶ **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. (...).

⁷ **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.

⁸ Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el

B. Cuestiones previas:

B.1 Cuestionamientos del Ministerio

a) Sobre la competencia de la Comisión

9. El Ministerio ha señalado que la Comisión debe precisar cuáles son las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades. Para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, las disposiciones cuestionadas no deberían considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podría ser conocidas por esta Comisión.

10. 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 la tramitación de procedimientos administrativos.

11. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen condiciones indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que las referidas disposiciones calificarían como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión.

12. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio con relación a las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por la denunciante.

b) Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados

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

caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) correspondiente.

14. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.

15. De la revisión de dicho argumento se aprecia que el mismo no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias que cuestiona la denunciante sino de otro tipo de actuación.

16. Por tanto, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre dicho argumento, toda vez que el mismo no guarda relación con las materias controvertidas del presente procedimiento.

B.2 Precisión sobre la exigencia de presentar un Expediente Técnico:

17. Mediante Resolución N° 0591-2014/CEB-INDECOPI se admitió a trámite la denuncia en la que se cuestionaba la exigencia de presentar un Expediente Técnico (antes, Estudio de Ingeniería), mencionándose que dicho expediente debía contener como mínimo: diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación y estudio de impacto vial.

18. De la revisión de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, que modifica la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, se advierte que el contenido mínimo del Expediente Técnico está dado también por los siguientes aspectos: resumen ejecutivo, memoria descriptiva y diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas. Por tanto, se precisa que el contenido del Expediente Técnico abarca también los aspectos mencionados, toda vez que ellos han sido incluidos en la modificatoria de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, aprobada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, lo cual ha sido materia de denuncia en el presente procedimiento.

19. La presente precisión no afecta el derecho de defensa del Ministerio, toda vez que dicha entidad se ha defendido respecto de la exigencia de presentar la totalidad del contenido del Expediente Técnico.

B.3 Improcedencia de extremo

20. La denunciante ha cuestionado el plazo para la adecuación impuesto por el Ministerio es arbitrario y carente de razonabilidad debido a que no se ha tomado en cuenta la cuantiosa inversión que representa cumplir con las exigencias impuestas, no solo en la implementación del circuito de manejo sino también en encontrar el terreno apto para tal adecuación y el financiamiento del mismo.

21. Al respecto, 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, las cuales se encuentra: "*La exigencia de implementar y adecuar las características especiales en un plazo de noventa (90) días*".

22. El 19 de febrero de 2014, el Ministerio modificó la resolución anteriormente señalada a través de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, indicando lo siguiente respecto al plazo de adecuación:

Plazo de adecuación: hasta el 30 de abril de 2014 para las Escuelas de Conductores previamente autorizadas y hasta el 31 de diciembre de 2014 para aquellas Escuelas de Conductores que soliciten por primera vez una autorización.

23. Sobre el particular, si bien la modificación a la resolución directoral señala que un plazo de adecuación hasta el 31 de diciembre, este aplica solo para los casos en que las Escuelas de Conductores soliciten su autorización por primera vez. En el caso de las denunciante, ambas cuenta con autorización previa, por tanto se le aplica el plazo de adecuación establecido hasta el 30 de abril de 2014.

24. En tal sentido, el plazo de adecuación aplicable a las denunciante ya no era exigible al 30 de julio de 2014, fecha en que denuncian la presunta barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad, toda vez que el plazo había vencido al 30 de abril del mismo año. Asimismo, se ha verificado que el plazo de adecuación señalado hasta el 31 de diciembre de 2014 no es aplicable por no ser la primera vez que solicitan la autorización.

25. El artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868⁹ la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la

⁹ Aún vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la

Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado, con el fin de disponer su eliminación¹⁰.

26. En los procedimientos seguidos de parte ante esta Comisión, quien pretende la eliminación de una barrera burocrática, debe acreditar que se le viene aplicando o imponiendo dicha barrera (sea mediante un acto o una disposición), debiendo para ello presentar los medios probatorios que acrediten su existencia y que sustenten su ilegalidad o carencia de razonabilidad, de ser el caso.

27. Lo mencionado guarda relación con la finalidad del procedimiento de identificación de barreras burocráticas, que es justamente la eliminación de dichas exigencias cuando son ilegales y/o carentes de razonabilidad facilitando el acceso o la permanencia de los agentes económicos al mercado, así como la tramitación de procedimientos administrativos; conforme se puede desprender del artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Indecopi¹¹.

Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, que a la letra dice:

Disposiciones Finales.

PRIMERA.- Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-

Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.

¹⁰ **Decreto Ley N° 25868**

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

¹¹ **Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la ley de organización y funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual**
Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas aplicar las leyes que regulan el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

28. Por consiguiente, no resulta posible que se elimine una situación producida por algo que no se exige, impone o realiza a la persona que presenta una denuncia, ya sea de manera real o potencial¹².

29. El artículo 427^o del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo¹³, establece que las demandas (entiéndase denuncias) deberán ser declaradas improcedentes cuando el demandante (entiéndase denunciante) carezca manifiestamente de interés para obrar¹⁴, el cual debe ser entendido como el estado de necesidad de tutela jurisdiccional efectiva que requiere una persona jurídica o natural cuando alguno de sus derechos es vulnerado, desconocido o incumplido¹⁵.

30. En tal sentido, corresponde declarar la improcedencia de este extremo de la denuncia, toda vez que las denunciantes carecen de interés para obrar al no haber acreditado la imposición actual del plazo de adecuación cuestionado.

C. Cuestiones controvertidas:

31. En el presente procedimiento corresponde determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio:

¹² Dicho criterio ha sido adoptado por la Comisión en anteriores procedimientos, ver Resoluciones N° 211-2008/CEB y N° 0043-2009/CEB-INDECOPI.

¹³ **Ley N° 27444**

Título Preliminar

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: (...)

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

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

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

¹⁴ **Código Procesal Civil**

Artículo 427°.- Improcedencia de la demanda.-

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

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

¹⁵ CARRIÓN LUGO, Jorge. *Tratado de Derecho Procesal Civil, Vol. II.* 2da Ed., Lima, Grijley, 2007. 672 p.

- (i) La exigencia de contar con un circuito de manejo de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
- (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente como mínimo de: Resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución N° 430-2014-MTC/15, y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 y en la Resolución Directoral N° 2679-2014-MTC/15.
- (iii) La prohibición del uso de las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

D. Evaluación de legalidad:

D.1 Sobre las exigencias de contar con un Expediente Técnico establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

32. La denunciante ha cuestionado la medida impuesta por el Ministerio consistente en la exigencia de contar con un Expediente Técnico con las características especiales del circuito de práctica de manejo, establecida en el Artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizadas mediante los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03.

33. Por lo tanto corresponde analizar si esta exigencia vulnera el marco normativo vigente y si cumplió con las formalidades de ley. Para tales efectos, se debe precisar la diferencia entre aquellas exigencias impuestas por las entidades como requisitos en la tramitación de un procedimiento, de las impuestas como condiciones o elementos de evaluación para aprobar o denegar una solicitud; entendiéndose a los requisitos como piezas documentales, y a las condiciones como los factores y aspectos de fondo que debe evaluar una entidad para determinar si corresponde la aprobación de lo solicitado.

34. Cabe resaltar que esta Comisión ha realizado esta distinción entre condiciones y requisitos en pronunciamientos anteriores¹⁶, los mismos que han sido confirmados por la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi¹⁷

35. En el presente análisis nos encontramos ante un requisito, toda vez que el Expediente Técnico es una pieza documental que puede ser presentado a la entidad y no implica realización de un hecho material que deba ser evaluado por la administración pública que debe ser presentado para acceder o permanecer en el mercado como Escuela de Conductores.

36. De acuerdo con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181 que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los mismos que deben aprobarse mediante decreto supremo¹⁸.

37. En el presente caso, el Ministerio ha establecido la exigencia del Expediente Técnico a través de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15. De este modo, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley N° 27181, toda vez que el requisito exigido no fue creado por Decreto Supremo, sino mediante una Resolución Directoral.

38. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC¹⁹, se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.

39. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que toda

¹⁶ Diferenciación reconocida en pronunciamientos tales como las Resoluciones N° 0200-2009/CEB-INDECOPI y N° 0039-2012/CEB-INDECOPI y Resolución N° 0067-2014/CEB

¹⁷ Ver Resolución N° 1849-2012/SC1-INDECOPI recaída en el Expediente N° 0129-2011/CEB

¹⁸

Ley N° 27181

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

¹⁹ Publicado el 18 de noviembre de 2008.

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.

40. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con un Expediente Técnico que contemple como mínimo: resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico de las edificaciones, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

D.2 La prohibición del uso de las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre

41. En el presente caso, la denunciante ha cuestionado como presunta barrera burocrática la prohibición del uso de vías públicas, materializada en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

42. Al respecto, el Principio de Legalidad recogido en el artículo 1º de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece que, las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico, debiendo desarrollar sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas. De ese modo, cualquier prohibición que pudiera haber sido establecida debe estar sustentada en las facultades del Ministerio, sin poder considerar para ello facultades genéricas o no prohibidas²⁰.

43. En concordancia con lo anterior, la Ley N° 27444 establece que las entidades administrativas están sujetas al Principio de Legalidad, lo que implica que las actuaciones y disposiciones que de ellas emanen, se encuentran

²⁰

Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
Artículo 1º.- Principio de legalidad

Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas.

limitadas al ámbito de facultades que la Constitución y las leyes les han otorgado²¹.

44. En el presente caso, el Ministerio emitió el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, mediante el cual estableció la prohibición del uso de la vía pública como circuito de manejo pese a que las escuelas de conductores cuenten con la autorización municipal respectiva, exigiéndose de esta manera la adecuación a un circuito privado de manejo.

45. Al respecto, de acuerdo al artículo 81° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades²², las municipalidades son competentes en materia de tránsito, vialidad y transporte público para otorgar licencias de circulación de vehículos menores y demás. Sobre la definición de “vehículo”, es preciso señalar que de acuerdo al Anexo II del Decreto Supremo N° 058-2003-MTC, Reglamento Nacional de Vehículos, este término significa “todo medio capaz de desplazamiento pudiendo ser motorizado o no, que sirve para transportar personas o mercancías”.

46. Sobre el particular, la Ley N° 27972 señala que la competencia de las municipalidades es respecto de vehículos menores y demás. De ahí que, a entender de esta Comisión, cuando la norma hace referencia al término *demás* se está refiriendo a los otros vehículos considerados en la normativa de la materia, la misma que corresponde al Decreto Supremo N° 058-2003-MTC. Asimismo, es relevante indicar que, de manera específica, el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC señala que los vehículos de instrucción son aquellos utilizados para realizar la enseñanza de práctica de conducción²³.

²¹ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Título Preliminar
Artículo IV°.-

(...)

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 están atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

²² **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo 81°.- Tránsito, Vialidad y Transporte Público

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas compartidas de las municipalidades distritales:

3.2. Otorgar licencias para la circulación de vehículos menores y demás, de acuerdo con lo establecido en la regulación provincial.

²³ **Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre**
Artículo 3°.- Definiciones

47. En atención a lo anteriormente expuesto, se desprende que las municipalidades son las autoridades competentes para otorgar los permisos de circulación en la vía pública a las escuelas de conductores, toda vez que estas últimas son las que imparten la enseñanza de práctica de conducción de acuerdo a la clase y categoría de la licencia de conducir a la que postulan. Como consecuencia de ello corresponde a las municipalidades, y no al Ministerio, la facultad de dejar sin efecto los permisos concedidos.

48. En ese sentido, el Ministerio al establecer, a través del Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 y la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, la prohibición del uso de las vías públicas se arroga competencias que no le corresponden de acuerdo a la legislación vigente. Por lo cual, a entender de esta Comisión, el Ministerio contraviene el principio de legalidad recogido en el artículo 1° de la Ley N° 29158, debido a que no ha acreditado la existencia de una ley que lo faculte a regular el permiso de circulación en la vía pública, razón por la cual corresponde declarar que dicha prohibición constituye una barrera burocrática ilegal.

D.3 Sobre las exigencias de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

49. La denunciante cuestiona la exigencia impuesta por Ministerio consistente en contar con un circuito de manejo de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC-15 y efectivizadas mediante los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03.

50. De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 16^{o24} y 23^{o25} de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y el artículo 4° la Ley N°

o) Vehículo de instrucción: Son vehículos que cumplen con todas las especificaciones establecidas por el Reglamento Nacional de Vehículos y sus modificatorias, que son utilizados para realizar la enseñanza práctica de conducción de acuerdo a la clase y categoría de la licencia de conducir a la que postulan. (subrayado nuestro)

24

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

Artículo 16°.- (...)

Competencias de gestión: (...)

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

25

Ley N° 27181

Artículo 23°.- Del contenido de los reglamentos

Los reglamentos nacionales necesarios para la implementación de la presente Ley serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción y rigen en todo el

29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores²⁶, el Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir de acuerdo al reglamento nacional correspondiente. Para tal efecto mediante decreto supremo podrá aprobar las disposiciones de alcance nacional relacionadas con el otorgamiento de licencias de conducir. Asimismo, dicha entidad se encuentra facultada para autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en el país de acuerdo a sus normas reglamentarias.

51. En tal sentido, el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación necesaria para la adecuada obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores. No obstante ello, debe verificarse que estas competencias se ejerzan en armonía con lo establecido en el artículo 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 supremo²⁷.

52. Sobre la base de las referidas competencias es que se aprobó el Reglamento (Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC)²⁸, estableciéndose las

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)

²⁶ **Ley Nº 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**

Artículo 4º.- 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.

(...)
²⁷

Ley Nº 27181

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

²⁸ Publicado el 18 de noviembre de 2008.

condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores:

“Artículo 43°.- Condiciones de Acceso

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

(...)

43.3. Condiciones en Infraestructura

Contar con infraestructura propia o de terceros, que cuente con los siguientes ambientes mínimos:

(...)

*g) Un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales **serán determinadas por resolución direccional de la DGTT.***

(...)” (énfasis añadido)

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

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

- 1. **Mantener las condiciones de acceso con las que fue autorizada.***
- 2. Mantener vigente la personería jurídica y no estar afecto a disolución o cualquier otra forma de extinción de la persona jurídica.*
- 3. Mantener en su objeto social, la enseñanza y/o capacitación de los conductores de vehículos automotores de transporte terrestre, como actividad de la misma.*
- 4. Mantener activo el Registro Único de Contribuyentes y que se señale en la actividad principal la enseñanza y/o capacitación.*
- 5. Iniciar el servicio dentro del plazo de sesenta (60) días calendario de otorgada la autorización.*
- 6. No recaer en imposibilidad técnica para seguir operando como Escuela de Conductores por carecer de recursos humanos, infraestructura, flota vehicular, equipamiento, pólizas de seguro vigentes y/o carta fianza bancaria vigente, luego de haber transcurrido un plazo de quince (15) días calendarios de formulado el requerimiento por la autoridad competente para que subsane la carencia.*
- 7. Renovar la carta fianza en el plazo establecido, de tal manera que ésta se encuentre vigente por todo el plazo de la autorización.” (énfasis añadido)*

53. Dentro de las condiciones de acceso, el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43° de la citada norma establece que para funcionar como Escuela de Conductores se debe contar con una determinada infraestructura, un circuito propio o de terceros, donde el postulante realice sus prácticas de manejo. Asimismo, dispone que las características especiales del citado circuito serán determinadas por resolución direccional de la Dirección General de Transporte Terrestre - DGTT.

54. En el caso de las condiciones de permanencia establecidas en el artículo 62º del citado Reglamento, se parte del supuesto de que la Escuelas de Conductores ya se encuentran funcionando en el mercado (como es el caso de la denunciante) y deben de mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas. Sin embargo, la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del mismo reglamento señala que dentro del plazo de noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito de manejo, las Escuelas de Conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones²⁹ (condición de permanencia).

55. El Ministerio emitió la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 (modificada mediante Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15), que regula las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores³⁰ que deseen acceder o permanecer en el mercado, las mismas que fueron exigidas posteriormente a la denunciante a través de los Oficios Circulares N° 011-2013-MTC/15.03³¹.

56. En tal sentido, vencido el plazo establecido en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, resultan exigibles las condiciones del circuito de manejo reguladas mediante la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, no habiéndose vulnerado lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley N° 27181, toda vez que es el Decreto Supremo que aprueba las condiciones efectúa la remisión a la Resolución Directoral.

29

**Decreto Supremo 040-2008-MTC
Disposiciones Complementarias Transitorias**

Sexta.- Dentro de los noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito donde se realizarán las prácticas de manejo, las Escuelas de Conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones.

³⁰ **Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 18 de septiembre de 2013**

Artículo 1.- Características Especiales del Circuito de Manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores

Aprobar las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las Escuelas de Conductores, las cuales se encuentran establecidas en el Anexo I que forma parte integrante de la presente Resolución Directoral.

³¹ El referido oficio circular indica y exige que todas las Escuelas de Conductores a Nivel Nacional deben cumplir con la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, bajo sanción de declararse la nulidad de sus autorizaciones por incumplimiento y las demás sanciones que les corresponda.

57. Cabe señalar que, mediante Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI de fecha 11 de diciembre de 2014 la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi resolvió un caso similar utilizando el criterio antes señalado.

58. Por lo expuesto, esta Comisión considera que la exigencia de contar con un circuito de manejo de las características especiales, materializada en el Anexo I de la Resolución N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, toda vez que el Ministerio cuenta con las facultades para imponer la medida y no se ha contravenido el marco legal vigente.

C. Evaluación de razonabilidad:

59. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que las medidas contenidas en los puntos ii) y iv) del párrafo 1 de la presente resolución, constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las mismas.
60. Sin embargo, de acuerdo con la metodología aplicada por esta Comisión y con el referido precedente de observancia obligatoria, habiéndose determinado que no constituye una medida ilegal la exigencia de contar con un circuito de manejo de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, correspondería proceder con el análisis de razonabilidad de la misma.
61. En el presente caso, la denunciante no ha aportado argumentos que cuestionen la razonabilidad de la medida antes señalada.
62. Por tanto, conforme al precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, al no haber indicios que cuestionen la razonabilidad de la medida, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.
63. Es importante precisar que **el presente pronunciamiento no valida en modo alguno la razonabilidad de las medidas cuestionadas**, aspecto que no ha sido evaluado debido a que la denunciante no ha aportado indicios suficientes

sobre la existencia de una posible barrera burocrática carente de razonabilidad, conforme lo exige el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal de Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC.

POR LO EXPUESTO:

En ejercicio de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, modificado por la Ley N° 30056 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

RESUELVE:

Primero: desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones que fueron evaluados en las cuestiones previas de la presente resolución.

Segundo: declarar la improcedencia del extremo de la denuncia en el que se cuestiona la exigencia de adecuarse a las características especiales del circuito cerrado de prácticas de manejo hasta el 31 de diciembre de 2014, materializada en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2014-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

Tercero: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas, y en consecuencia fundada la denuncia presentada por Escuela de Conductores Integrales y Servicios Múltiples Continental S.R.L. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- (i) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo que cuente como mínimo de: Resumen ejecutivo, memoria descriptiva, diseño geométrico, señalización y seguridad vial, capacidad de operación, modelación en 3D, estudio de impacto vial y diseño arquitectónico, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 y efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
- (ii) La prohibición del uso de las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

Cuarto: declarar que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con un circuito de manejo de las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 (cuando se aplica como condición de permanencia), materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

Quinto: declarar que Escuela de Conductores Integrales y Servicios Múltiples Continental S.R.L. no ha aportado indicios de carencia de razonabilidad respecto de la barrera burocrática no declarada ilegal; en consecuencia, infundada la denuncia en dicho extremo.

Sexto: disponer que se inaplique a Escuela de Conductores Integrales y Servicios Múltiples Continental S.R.L. las barreras burocráticas declaradas ilegales, así como los actos que las efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444.

Séptimo: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en el artículo 26BIS° 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 la abstención del señor Cristian Ubia Alzamora.

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**