

0111-2015/CEB-INDECOPI

13 de marzo de 2015

EXPEDIENTE N° 000472-2014/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : CONSULTORA Y CONSTRUCTORA ELGA S.R.L.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria por la suma de US\$ 10 000.00 (Diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para el funcionamiento de una Escuela de Conductores, materializada en el numeral 6) del artículo 43° del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, debido a que:*

- (i) Contraviene lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al no estar destinada a comprobar las condiciones técnicas de las escuelas de conductores para obtener licencias de conducir (objeto del procedimiento), sino a asegurar el cumplimiento de obligaciones que podrían producirse por incumplimientos futuros, aspecto que tiene su propio procedimiento de ejecución en la ley.*
- (ii) Debido a que en el presente procedimiento se ha declarado la rebeldía del Ministerio, esta entidad no ha acreditado la existencia de una ley que los faculte a exigir cartas fianzas como medio para garantizar el cumplimiento del pago de multas y sanciones, contraviniendo así el Principio de Legalidad contemplado en el numeral 1.1) del artículo IV° la Ley N° 27444 así como el artículo 61° de dicha Ley.*

Se dispone la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 18 de diciembre de 2014 Consultora y Constructora Elga S.R.L. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad 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 el funcionamiento de una 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 (en adelante, el Reglamento).
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) Se encuentra autorizada para impartir los conocimientos teórico-prácticos a los postulantes a obtener una licencia de conducir vehículos motorizados de transporte, dicha autorización fue otorgada mediante Resolución N° 2260-2012-MTC/15, de fecha 12 de junio de 2012, cuyo artículo quinto establece un plazo no mayor a treinta (30) días calendario de obtenida la autorización para presentar el original de la carta fianza bancaria, conforme al numeral 6) del artículo 43º del Reglamento, bajo sanción de declararse la nulidad de su resolución de autorización.
 - (ii) La exigencia señalada en el numeral 6) del artículo 43º del Reglamento se establece con el objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las Escuelas de Conductores. Sin embargo, como ya ha sido resuelto en procedimientos anteriores¹ por la Comisión de Eliminación de Barreras

¹ Ver Resoluciones N° 0073-2015/CEB-INDECOPI, N° 0013-2015/CEB-INDECOPI, N°0012-2015/CEB-INDECOPI entre otros.

Burocráticas (en adelante, la Comisión), a través de esta exigencia el Ministerio incluye un requisito dentro de un procedimiento administrativo no por su relevancia y necesidad sino para asegurarse de que las sanciones que se impongan puedan ser oportunamente ejecutadas.

- (iii) De igual forma, tal y como señaló la Comisión, la relación que existe entre las Escuelas de Conductores y el Ministerio no es una relación de origen contractual, sino de origen normativo de sujeción. Donde la Escuela de Conductores autorizada no tiene la calidad de deudor del Ministerio respecto de una determinada acreencia, sino una relación de cumplimiento y respecto del marco legal vigente cuya tutela se encuentra a su cargo.
- (iv) La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN, cuenta con facultades para fiscalizar el cumplimiento de los dispositivos legales del ámbito de su competencia a través de la detección de infracciones y la correspondiente imposición de sanciones, previendo los mecanismos respectivos para ejecutar coactivamente las mismas.
- (v) El Ministerio a través de la SUTRAN cuenta con mecanismos para efectivizar el cobro oportuno en caso de infracciones cometidas por los administrados, en especial por las Escuelas de Conductores; lo cual no se condice con el objeto del procedimiento correspondiente en tanto contraviene el Principio de Legalidad, así como lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley N° 27444.
- (vi) En caso de que el pronunciamiento de la Comisión sea favorable, debe ordenarse que el Ministerio cumpla con pagar las costas y costos que se originen en el procedimiento.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0055-2015/STCEB-INDECOPI del 15 de enero de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 19 de enero de 2015 y a la denunciante

el 21 de enero del mismo año, respectivamente, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación².

C. Declaración de Rebeldía:

4. Conforme ha sido señalado, la Resolución N° 0055-2015/STCEB-INDECOPI del 15 de enero de 2015, fue notificada debidamente a las partes que forman parte del presente procedimiento.
5. Sin embargo, hasta la emisión de este acto, el Ministerio no ha cumplido con presentar sus descargos, por lo que se configura la situación jurídica de rebeldía al haberse vencido el plazo estipulado en la ley.
6. El artículo 461° del Código Procesal Civil³, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo⁴, señala que la declaración de rebeldía causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos expuestos en la demanda, salvo que:
 - a. Habiendo varios emplazados, alguno contesta la demanda.
 - b. La pretensión se sustente en un derecho indisponible.

² Cédulas de Notificación N° 152-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 153-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio) y N° 151-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

³ **Código Procesal Civil**

Artículo 461.- La declaración de rebeldía causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos expuestos en la demanda, salvo que:

1. Habiendo varios emplazados, alguno contesta la demanda;
2. La pretensión se sustente en un derecho indisponible;
3. Requiriendo la ley que la pretensión demandada se pruebe con documento, éste no fue acompañado a la demanda; o
4. El Juez declare, en resolución motivada, que no le producen convicción.

⁴ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

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 estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

- c. Requiriendo la ley que la pretensión demandada se pruebe con documento, este no fue acompañado a la demanda.
 - d. El juez declare, en resolución motivada, que no le producen convicción.
7. Asimismo, el artículo 223° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala que por medio de la contestación se deben absolver todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho, siendo que se tendrán meritadas como ciertas las alegaciones y hechos relevantes de la denuncia salvo que estos hayan sido negados de forma expresa⁵.
8. En el presente procedimiento, habiéndose emplazado debidamente al Ministerio y al no haber presentado sus descargos hasta el momento de la emisión de la presente resolución, esta entidad es declarada rebelde, configurándose la presunción legal respecto de la veracidad de las afirmaciones brindadas por la denunciante, debido a que no se han presentado ninguna de las salvedades señaladas en el citado artículo del Código Procesal Civil.
9. Por tanto, teniendo en consideración los principios de verdad material e impulso de oficio, establecidos en el artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en virtud de los cuales la autoridad administrativa deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley (incluyendo la realización o prácticas de actos que resulten convenientes), aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados⁶, se tendrá en consideración toda la documentación que obra en el presente procedimiento.

5

Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 223°.- Contestación de la reclamación

223.1 (...) La contestación deberá contener los requisitos de los escritos previstos en el Artículo 113° de la presente Ley, así como la absolución de todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho, Las alegaciones y los hechos relevantes de la reclamación, salvo que hayan sido específicamente negadas en la contestación, se tendrán por aceptadas o meritadas como ciertas. (Énfasis añadido)

6

Ley N° 27444

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:

(...)

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)

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

II. ANÁLISIS:

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

10. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁷.
11. 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 competencia⁸.
12. 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 la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional.⁹

corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.
(...)

⁷ **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 **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.

⁹ Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar

B. Cuestión controvertida:

13. Determinar si 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 el funcionamiento de una Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6 del artículo 43º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

C. Evaluación de legalidad:

14. La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que el Ministerio cuenta con competencias de gestión para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir, de acuerdo al reglamento nacional correspondiente¹⁰. Dicha ley establece, además, que esta entidad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas vinculadas al otorgamiento de licencias de conducir.¹¹

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

¹⁰ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 16º.- (...)

Competencias de gestión: (...)

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

¹¹ **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*.

15. El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC aprobó el “Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para vehículos automotores y no motorizados de Transporte Terrestre”, a través del cual se estableció el siguiente requisito para solicitar una autorización como escuela de conductores:

“Artículo 43°.- Condiciones de Acceso

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

43.6. Condición Económica

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

16. Asimismo, a través de la Resolución Directoral N° 2260-2012-MTC/15, mediante la cual se autorizó a la denunciante a brindar servicio de Escuela de Conductores, el Ministerio indicó lo siguiente:

“Artículo Quinto.- *La Escuela autorizada deberá presentar:*

(...)

b) 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 artículo 43° de El Reglamento, bajo sanción de declararse la nulidad de la Resolución Directoral de autorización.

(...)”

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

“Artículo 39°.- Consideraciones para estructurar el procedimiento

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

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

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

18. La citada disposición señala que los requisitos que establezcan las entidades para la tramitación de un procedimiento deberán ser únicamente aquellos indispensables para el pronunciamiento correspondiente, atendiendo a la finalidad del mismo. Así, los requisitos exigidos deben ser necesarios y relevantes para cumplir con el objeto del procedimiento administrativo y para poder emitir el pronunciamiento correspondiente. De tal manera, no podrán admitirse aquellos requisitos o exigencias que excedan la finalidad del trámite en cuestión o que sean ajenas a esta.
19. En otros procedimientos similares al presente (en los que se cuestiona la misma barrera burocrática)¹² el Ministerio ha señalado que el objetivo de las Escuelas de Conductores es brindar los conocimientos técnicos y prácticos a los postulantes que pretenden obtener una licencia de conducir; por lo tanto, la finalidad de seguir un procedimiento de autorización para prestar el servicio de Escuela de Conductores, es otorgar este tipo de autorización a aquellas empresas que hayan acreditado el cumplimiento de las condiciones, requisitos y características que les permitan ofrecer este tipo de servicio (brindar conocimientos técnicos y prácticos a quienes postulan a la obtención de una licencia de conducir).
20. De igual forma esta entidad ha indicado que la exigencia de presentar una carta fianza para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento para prestar el servicio de escuela de conductores integrales:
 - Asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas. Además, asegura el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso.
 - Es un contrato de garantía de cumplimiento de pago de una obligación ajena suscrita entre el fiador y el deudor, garantizando las obligaciones del deudor a favor de un acreedor en caso de incumplimiento del deudor, el fiador asume la obligación.
 - Las Escuelas de Conductores deben contar con un sólido respaldo económico o financiero; asimismo, deben otorgar al Estado una garantía

¹² Ver Resoluciones N° 0073-2015/CEB-INDECOPI, N° 0013-2015/CEB-INDECOPI, N°0012-2015/CEB-INDECOPI entre otros.

(carta fianza), que respalde el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas, durante el tiempo de la autorización vigente.

21. De la revisión de dichos argumentos, se aprecia que el Ministerio ha evaluado aspectos que no se condicen con la finalidad del trámite de un procedimiento de autorización para prestar este tipo de servicio.
22. A criterio de esta Comisión, la exigencia cuestionada no es indispensable para obtener un pronunciamiento por parte del Ministerio sobre la aptitud del administrado para brindar un servicio de escuela de conductores, toda vez que no se ha establecido claramente un vínculo entre la necesidad y relevancia de contar con una carta fianza y las condiciones técnicas y profesionales necesarias para prestar el referido servicio. Además, el Ministerio no ha acreditado la manera en que la exigencia cuestionada es capaz de garantizar el correcto funcionamiento de las escuelas de conductores.
23. Las leyes vigentes otorgan al Ministerio facultades para fiscalizar el cumplimiento de los dispositivos legales del ámbito de su competencia, a través de la detección de infracciones y la correspondiente imposición de sanciones¹³, previendo los mecanismos respectivos para ejecutar coactivamente las mismas¹⁴.
24. Además, el otorgamiento de una Carta Fianza Bancaria no es un mecanismo contemplado para garantizar el cumplimiento de obligaciones legales, como sí lo es para garantizar el cumplimiento de obligaciones entre acreedores y deudores, dentro del marco de relaciones de índole privada.
25. En efecto, el Ministerio se encuentra facultado a exigir coercitivamente a las Escuelas de Conductores autorizadas, el cumplimiento de la normativa correspondiente, pudiendo no solo imponerles multas en caso de verificar algún tipo de infracción, sino inclusive disponer la suspensión y hasta la cancelación de las autorizaciones otorgadas.¹⁵

¹³ Ver los artículos 14° y 16° de la Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre que señala las competencias de fiscalización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

¹⁴ Ver Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, Ley N° 26979.

¹⁵ Ver Anexo del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, a través del cual se aprueba el Cuadro de Tipificación y Calificación de Infracciones e Imposición de Sanciones para las escuelas de conductores (Códigos A1 hasta A20).

26. Por tanto, esta Comisión considera que el artículo 39º de la Ley N° 27444 no permite al Ministerio utilizar los procedimientos administrativos, a través de los cuales otorga autorizaciones, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados, toda vez que ya existen los mecanismos de sanción y ejecución correspondientes.
27. De otro lado, las entidades administrativas están sujetas al Principio de Legalidad, lo que implica que las actuaciones y disposiciones que de ellas emanen, se encuentran limitadas al ámbito de facultades que la Constitución y las leyes les han otorgado¹⁶. Por lo tanto, cualquier requisito, exigencia o prohibición que pudiera haber sido establecida debe estar sustentada en las facultades del Ministerio, sin poder considerar para ello facultades genéricas o no prohibidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 61º de la Ley N° 27444¹⁷.
28. A entender de esta Comisión, el Ministerio contraviene el Principio de Legalidad, debido a que no ha acreditado la existencia de una ley que le permita, a través de una carta fianza, asegurar el cumplimiento de obligaciones a las Escuelas de Conductores¹⁸.
29. Por lo expuesto, 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 el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de Escuela de Conductores constituye una barrera burocrática ilegal; en vista de que

¹⁶ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Título Preliminar
Artículo IVº.-
(...)

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

¹⁷ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 61º.- Fuente de competencia administrativa

61.1. La competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan.

¹⁸ A manera de ejemplo, debe tenerse en cuenta que la exigencia de cartas fianzas dentro de trámites de otorgamiento de autorizaciones se sustenta en leyes que facultan expresamente a exigir tales garantías (como sucede en el caso de Casinos y Tragamonedas), a diferencia del presente caso.

contraviene los artículos 39° y 61° de la Ley N° 27444, así como el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV de dicha norma legal.

D. Evaluación de razonabilidad:

30. De conformidad con el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la medida cuestionada constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.

E. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:

31. El artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807¹⁹ faculta a las Comisiones del Indecopi a determinar el pago de costas y costos en que incurra la denunciante. Al respecto, el artículo 413° del Código Procesal Civil, el cual se aplicaba supletoriamente a los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas²⁰, establece que el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, Gobiernos Regionales y Locales y demás entidades de la Administración Pública se encuentran exentas del pago de costas y costos²¹. En virtud a ello, la Comisión no ordenaba el pago de costas y costos a las entidades de la Administración Pública.

¹⁹ **Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre facultades, normas y organización del INDECOPI**

Artículo 7°.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la Comisión u Oficina competente, además de imponer la sanción que corresponda, podrá ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI (...).

²⁰ **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 estas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

²¹ **Código Procesal Civil**

Artículo 413°.- Exención y exoneración de costas y costos.-

Están exentos de la condena en costas y costos los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, los órganos constitucionalmente autónomos, los gobiernos regionales y locales.

Están exoneradas de los gastos del proceso las Universidades Públicas, quienes obtengan Auxilio Judicial y la parte demandante en los procesos de alimentos dentro de los límites establecidos en la ley pudiendo ser condenados al pago de costas y costos. (...).

32. Sin embargo, mediante la Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de julio de 2013 y vigente desde el día siguiente, se modificó el mencionado artículo 7° en los siguientes términos:

“Artículo 7°.- Pago de costas y costos.- En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable.”

En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, cualquier comisión o dirección del INDECOPI puede aplicar las multas de acuerdo a los criterios previstos en el artículo 118° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. (...)”
(Énfasis añadido)

33. En este orden de ideas, el pedido de costas y costos de la denunciante se debe regir por las disposiciones contenidas en el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 807, modificado por la Ley N° 30056, en cuanto le fuera aplicable.
34. Así, en la medida que el Ministerio ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas²² y costos²³ del procedimiento en favor de la denunciante.
35. El artículo 419° del Código Procesal Civil²⁴, de aplicación supletoria, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe²⁵.

22

Código Procesal Civil

Artículo 410°.- Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

23

Código Procesal Civil

Artículo 411°.- Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutuo y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

24

Código Procesal Civil

Artículo 419°.- Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengan intereses legales.
El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

36. En consecuencia, el Ministerio deberá cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan²⁶.
37. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417° y 418° del Código Procesal Civil y demás disposiciones pertinentes²⁷.

POR LO EXPUESTO:

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

RESUELVE:

Primero: declarar que la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de

²⁵ Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

²⁶ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**
Artículo 118°.- Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos
Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).
En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

²⁷ **Código Procesal Civil**
Artículo 417°.- Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.
La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar sólo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.
Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.
Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.
El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.
Artículo 418°.- Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitable y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, como condición para el funcionamiento de una Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6 del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, constituye una barrera burocrática ilegal; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Consultora y Constructora Elga S.R.L. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Segundo: disponer que se inaplique a Consultora y Constructora Elga S.R.L. la barrera burocrática declarada ilegal, así como los actos que la efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444.

Tercero: ordenar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones que cumpla con pagar a Consultora y Constructora Elga S.R.L., las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida; o, sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, de ser el caso, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan, conforme a los términos señalados en la presente resolución.

Cuarto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 26°BIS 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 Ubía Alzamora.

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**