

0186-2015/CEB-INDECOPI

15 de mayo de 2015

EXPEDIENTES : N° 000484-2014/CEB
DENUNCIADOS : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE TERRESTRE DE
PERSONAS, CARGA Y MERCANCÍAS
DENUNCIANTES : ESCUELA PERUANA DE CONDUCTORES INTEGRALES
AMORETTI S.A.C.
INMOBILIARIA MESCUA ASOCIADOS S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías para operar como Escuela de Conductores:

- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal.***
- (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.***
- (iii) La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus***

modificatorias, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

La ilegalidad de las referidas exigencias se sustenta en lo siguiente:

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

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

Se declara que se ha producido la sustracción de la materia controvertida en lo referente a la exigencia de presentar un expediente técnico de las características del circuito de manejo hasta el 31 de marzo de 2015, materializada en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, y sus modificatorias para operar como Escuela de Conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03, por lo que se concluye el procedimiento en este extremo.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante los escritos presentados el 30 de diciembre de 2014 y el 10 de febrero de 2015, Escuela Peruana de Conductores Integrales Amoretti S.A.C. e Inmobiliaria Mescua Asociados S.A.C. (en adelante, las denunciantes) interpusieron denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías (en adelante, la Sutran) , por la presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad consistentes en las siguientes medidas¹:
 - (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como Escuelas de Conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal.
 - (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
 - (iii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características del circuito de manejo hasta el 31 de marzo de 2015, materializada en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para operar como Escuela de Conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

¹ Las denunciantes mediante el escrito del 10 de febrero de 2015, en respuesta a las Cartas N° 0074-2015/INDECOPI-CEB y N° 0072-2015/INDECOPI-CEB.

- (iv) La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante, la DGTT), materializada en el inciso b) del artículo 3º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para operar como Escuela de Conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

2. Fundamentan su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Se encuentran autorizadas para impartir los conocimientos teórico - prácticos requeridos para conducir vehículos motorizados de transporte terrestre², habiendo cumplido para ello con todos requisitos señalados por ley para obtener dichas autorizaciones.
- (ii) El Ministerio, a través de las resoluciones directorales de autorización, les exige que en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario de obtenida la autorización, presenten una carta fianza bancaria por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos) como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre y en los numerales 6) y 7) del artículo 62º del citado texto.
- (iii) La exigencia de la carta fianza bancaria contraviene lo dispuesto en el artículo 39º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, así como el numeral 1.1) del artículo IVº y el artículo 61º de la citada norma, al establecer requisitos que resultan ilegales, discriminatorios y carentes de razonabilidad. Por lo que dichas exigencias, constituyen barreras burocráticas ilegales e irracionales que impiden la permanencia en el mercado de las denunciadas.

²

En el presente caso, las denunciadas fueron autorizadas para funcionar como Escuela de Conductores, mediante Resolución Directoral N° 751-2012-MTC/15 del 22 de febrero de 2012, en el caso de Escuela Peruana de Conductores Integrales Amoretti S.A.C., y mediante Resolución Directoral N° 3981-2013-MTC/15 del 24 de septiembre de 2013, en el caso de Inmobiliaria Mescua Asociados S.A.C.; ambas con un plazo de vigencia de cinco (5) años.

- (iv) Si bien el ordenamiento jurídico le ha otorgado competencia al Ministerio vinculada con las licencias de conducir, dicha delegación no implica que la entidad pueda establecer la obligación de contar con una carta fianza bancaria para respaldar las obligaciones de las escuelas de conductores.
- (v) El Ministerio no ha presentado estudios que amparen la exigencia de la carta fianza bancaria ni ha demostrado la existencia de una ley expresa que lo faculte para exigirla.
- (vi) Por ello, no resulta válido sustentar la exigencia de una garantía dineraria a los particulares como requisito para ejercer válidamente la autorización otorgada, bajo el argumento de que se cometerá probables conductas infractoras o actos indebidos, pues sus actuaciones se rigen por el Principio de Buena Fe que rige los procedimientos administrativos.
- (vii) El Ministerio no tiene como propósito evaluar las condiciones técnicas necesarias para brindar cursos teóricos y prácticos, sino que persigue asegurar la solvencia de las escuelas de conductores para afrontar multas que pudiera imponerles por las obligaciones legales y reglamentarias que asumen, aspecto no relacionado con el procedimiento.
- (viii) El Indecopi ha determinado que, a través de la exigencia de la carta fianza bancaria, el Ministerio incluye un requisito que ha sido establecido sin haberse justificado su relevancia y necesidad para determinar si las empresas son aptas. Asimismo, el Ministerio no evalúa las características necesarias para las escuelas de conductores, sino que pretende garantizar la ejecución de eventuales sanciones, por lo que desnaturaliza la necesidad y relevancia que se exige en el artículo 39º de la Ley N° 27444.
- (ix) El Ministerio cuenta con otros mecanismos para fiscalizar a las escuelas de conductores que no cumplan con las condiciones para prestar el servicio de escuelas de conductores, como una fiscalización posterior e imposición de sanciones (revocación o declaración de nulidad de licencias), por lo tanto resulta innecesario imponer exigencias adicionales que generen sobrecostos.

- (x) Las leyes vigentes otorgan a la Sutran la facultad de fiscalizar el cumplimiento de los dispositivos legales de su competencia, los cuales incluyen a las actividades desarrolladas por las escuelas de conductores, a través de la detección de infracciones y la imposición de sanciones, por lo que la Sutran se encuentra facultada a exigir coercitivamente a las escuelas de conductores el cumplimiento de la normativa, aplicar multas, sanciones e incluso disponer la cancelación de autorizaciones otorgadas.
- (xi) La exigencia de una carta fianza bancaria vulnera lo establecido en los numerales literal 1.1) y 1.4) del artículo IVº de la Ley Nº 27444 y el artículo 58º de la Constitución Política, toda vez que es una medida desproporcionada, ya que la carta fianza bancaria no es un requisito indispensable para prestar el servicio de Escuela de Conductores, con lo que impide a las pequeñas empresas desarrollar su iniciativa privada por lo que es ilegal e irracional.
- (xii) Las denunciantes solicitan a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) que tenga en consideración lo resuelto a través de la Resolución Nº 0267-2014/CEB-INDECOPI de fecha 23 de junio de 2014, a través de la cual se resolvió la denuncia interpuesta contra el Ministerio (Expediente Nº 000036-2014/CEB) declarando barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por la referida institución:
 - (i) La exigencia de contar con las características establecidas en el Anexo I de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03.
 - (ii) La exigencia de contar con un expediente técnico que contemple como mínimo: diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación y estudio de impacto vial, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC-15 y efectivizada en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03.
 - (iii) La prohibición del uso de vías públicas, efectivizada en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03.

- (xiii) El Ministerio no ha presentado estudios que respalden la exigencia de implementar las características especiales del circuito de manejo con el que deben de contar las escuelas de conductores.
- (xiv) La exigencia del Expediente Técnico no se encuentra comprendido como un requisito para la autorización de una Escuela de Conductores en ninguno de los artículos del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados. No se puede exigir como requisito algo que no se encuentra reglamentado, constituyendo ello una barrera burocrática ilegal.
- (xv) El Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03 constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, toda vez que impide la permanencia de las empresas en el mercado para funcionar como escuelas de conductores.
- (xvi) La exigencia de que las escuelas de conductores cumplan con adecuarse y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y formas, establecidas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, resulta materialmente imposible, pues el plazo establecido resulta demasiado corto para la habilitación de un circuito de manejo.
- (xvii) De acuerdo a lo establecido en el Principio de Legalidad, el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados debe sujetarse a la normatividad legal vigente, lo cual no ha sido observado por el Ministerio.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0079-2015/CEB-INDECOPI del 20 de febrero de 2015, la Comisión resolvió, admitir a trámite la denuncia y conceder al Ministerio y a la Sutran un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos. Asimismo, se denegó la medida cautelar solicitada por las denunciantes, toda vez que no se verificó argumentos referidos a la irreparabilidad del daño.

4. Dicha resolución fue notificada a la Sutran, a la Procuraduría Pública de la Sutran, al Ministerio, a la Procuraduría Pública del Ministerio y a las denunciantes el 26 de febrero del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación³.

C. Contestación de la denuncia:

5. El 2 de marzo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) Previamente a que la Comisión determine si la disposición cuestionada constituye o no una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
 - (ii) No existe negativa por parte del Ministerio de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) correspondiente, por lo que se ha respetado estrictamente el derecho de petición de las denunciantes.
 - (iii) La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre en todo el territorio. Asimismo, menciona que el Estado procura la protección de los intereses de los usuarios, el cuidado de la salud y seguridad de las personas y el resguardo del medio ambiente.
 - (iv) El literal a) del artículo 16° de la Ley N° 27181, establece que el Ministerio es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito

³ Cédulas de Notificación N° 674-2015/CEB (dirigida a la Sutran), N° 683-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la Sutran), N° 672-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 673-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio), N° 670-2015/CEB (dirigida a la Inmobiliaria Mescua Asociados S.A.C.) y N° 671-2015/CEB (dirigida a la Escuela Peruana de Conductores Integrales Amoretti S.A.C.).

terrestre con competencias que lo facultan a (i) dictar reglamentos nacionales establecidos en la citada ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito, (ii) interpretar los permisos de transporte y tránsito terrestre definidos en la citada norma y su reglamento nacional, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento.

- (v) El Ministerio se encuentra facultado a regular las disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para la emisión de licencias de conducir, dentro de las cuales se encuentran aquellas dirigidas a establecer requisitos mínimos que deben cumplir las escuelas de conductores a quienes se les encarga la evaluación de aptitud para la obtención de la licencia de conducir.
- (vi) La responsabilidad depositada en las escuelas de conductores para la evaluación correspondiente, está estrictamente relacionada con los derechos fundamentales como el derecho a la vida y la salud, de tal forma que las personas se desarrollen en un ambiente seguro, donde el rol del Estado sea cuidarlos y protegerlos a través de sus organismos y sectores competentes.
- (vii) El Principio de Legalidad, incluso en su manifestación más restrictiva (de reserva de ley) no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones o normas reglamentarias, siempre que éstas se subordinen a las mismas. Por lo tanto, la exigencia de solicitar una carta fianza bancaria como requisito para obtener la autorización correspondiente ha sido obtenida de acuerdo al Principio de Legalidad.
- (viii) La carta fianza bancaria es un instrumento que no sólo asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas, sino también las condiciones de acceso, asegurando así la realización de las aptitudes mínimas necesarias para la prestación del servicio.
- (ix) El Ministerio ha tenido a bien establecer la imposición de la carta fianza bancaria con la finalidad de salvaguardar la seguridad de las personas, puesto que las escuelas de conductores se encargan responsablemente de realizar la toma de exámenes de aptitud teórico práctico a los

conductores de transporte terrestre requeridos para la conducción de vehículos motorizados.

- (x) El Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir, por lo que dentro del ámbito de su competencia está facultado a establecer las exigencias para dar cumplimiento a dicho objetivo.
- (xi) La implementación de los requisitos y condiciones que permiten proteger los fines establecidos, sin duda resultan ser una medida necesaria, ya que deben asegurar el estricto cumplimiento de los requisitos y condiciones que debe cumplir una persona jurídica autorizada para operar como Escuela de Conductores.
- (xii) La Ley N° 29005⁴ tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre. Dicha ley establece como condición obligatoria para obtener una licencia de conducir la aprobación de los cursos correspondientes impartidos por las escuelas de conductores, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (xiii) El literal g) del artículo 43.3° del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, establece la exigencia de contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realizará las prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por Resolución Directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre (en adelante, la DGTT).
- (xiv) Las denunciante no han acreditado que el Ministerio le hubiera impuesto alguna barrera burocrática, toda vez que participa en el mercado prestando sus servicios, desde el otorgamiento de la respectiva autorización.
- (xv) Respecto de los circuitos de manejo, las escuelas de conductores deberán tener los vehículos señalados de acuerdo a la clasificación vehicular (M1,

⁴ Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores.

M2, N1, N2 y N3) a fin de que los postulantes puedan realizar las prácticas de manejo, según la clase y la categoría de licencia de conducir.

6. El 3 de marzo de 2015, la Sutran presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) El artículo 4º de la Ley N° 29005, faculta al Ministerio a autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores, de conformidad con las normas reglamentarias que esta emita.
 - (ii) El artículo 43º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, establece como requisito de acceso para el funcionamiento de una Escuela de Conductores presentar una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, renovable por períodos similares durante el plazo de vigencia de la autorización, con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones como Escuela de Conductores.
 - (iii) De acuerdo al literal g) del artículo 16º de la Ley N° 27181, el Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir, por lo que dentro del ámbito de su competencia está facultado a establecer las exigencias para dar cumplimiento a dicho objetivo.
 - (iv) La Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Indecopi (en adelante, la Sala) revocó la Resolución N° 0361-2012/CEB-INDECOPI, a través de la Resolución N° 404-2013-SDC-INDECOPI, en el extremo que declaró fundada la denuncia presentada por Fast Driver License S.A.C. contra el Ministerio respecto a la obligatoriedad de presentar y mantener una carta fianza bancaria y en consecuencia la Sala declaró infundada la citada resolución al considerar que: “La razón es la exigencia de una carta fianza bancaria por US\$ 10 000,00 (Diez mil dólares americanos) como condición para operar una Escuela de Conductores integrales resulta acorde con el marco legal vigente”.

- (v) Lo señalado acredita la razonabilidad de lo dispuesto en la norma cuestionada, por lo tanto existe un interés público en el cumplimiento de dicha disposición y que por ende esta no debería ser considerada una barrera burocrática.
- (vi) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, como requisito para operar como Escuela de Conductores, se fundamenta en lo establecido en el literal g) del citado artículo 43.3° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, las escuelas de conductores deben contar con un circuito propio o de terceros donde el postulante realice sus prácticas de manejo, cuyas características especiales y que además, serán determinadas por Resolución Directoral de la DGTT.
- (vii) El citado artículo no establece que las normas reglamentarias para el funcionamiento de las escuelas de conductores, deban ser aprobadas por Decreto Supremo, sino que las normas reglamentarias son las establecidas por el Ministerio, y que dicha facultad permite aprobar requisitos sin necesidad de un Decreto Supremo.
- (viii) Por lo tanto, resulta acorde con la Ley N° 29005 la dación de las normas reglamentarias específicas contenidas en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, al no estar contemplado de manera expresa en la mencionada ley que las disposiciones reglamentarias deban ser aprobadas por Decreto Supremo.
- (ix) La Resolución Directoral cuestionada es legalmente válida, en la medida que ha sido dictada por la entidad competente y mediante el procedimiento establecido en el literal g) del numeral 43.3 del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
- (x) Sobre la exigencia de adecuar y presentar las características especiales del circuito de manejo en los plazos y las formas previstas en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, reitera lo señalado anteriormente, que las escuelas de conductores deben contar con un circuito propio o de terceros donde el

postulante realice sus prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por Resolución Directoral de la DGTT.

- (xi) En ese sentido al emitir la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, el Ministerio no desconoce o desnaturaliza la reglamentación contenida en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, sino que únicamente desarrolla el literal g) del artículo 43.3 del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
- (xii) La denuncia debe ser declarada infundada o improcedente, toda vez que no se advierte vicios causantes de nulidad, no constituyendo barreras burocráticas la exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo, como requisito para operar como Escuela de Conductores.
- (xiii) En la denuncia presentada el 30 de diciembre de 2014, no se advierte cuestionamiento alguno al inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, ni tampoco se observa en la Resolución N° 0079-2015/CEB-INDECOPI las razones para iniciar el presente procedimiento, por lo que se vulnera el artículo 10° de la Ley N° 27444, por lo que solicita que dicho extremo se declare nulo.

D. Otros:

- 7. Mediante escrito del 17 de marzo de 2015, el Ministerio remite el Memorandum N° 819-2015-MTC/15⁵, emitido por la DGTT del Ministerio, el mismo que será considerado en el análisis de la presente resolución.

II. ANÁLISIS:

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

- 8. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que

⁵ El citado memorándum remite el Informe N° 291-2015-MTC/15.01 emitido por la Dirección de Regulación y Normatividad del Ministerio, que contiene argumentos técnicos y legales para la absolución de los argumentos presentados por las denunciadas.

impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁶.

9. 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 competencia⁷.
10. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales.⁸

B. Cuestiones previas:

B.1 Cuestionamiento del Ministerio sobre la competencia de la Comisión:

11. 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 ilegal y/o carente de razonabilidad 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

6

Decreto Ley N° 25868

Artículo 26BISº.- 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 – INDECOPÍ (...)

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

considerarse como barreras burocráticas y, en consecuencia, no podrían ser conocidas por esta Comisión.

12. 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.
13. 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.
14. 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 las denunciadas.

B.2 Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:

15. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que *no existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados*, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente.
16. Al respecto, debe mencionarse que según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi, el Ministerio tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
17. En ese sentido, de la revisión del argumento presentado por el Ministerio se aprecia que no sustenta la legalidad ni razonabilidad de las exigencias cuestionadas por las denunciadas sino de un tipo de actuación distinta.
18. Por tanto, en la medida que el argumento planteado por el Ministerio en el extremo antes indicado no guarda relación con las barreras burocráticas que

dieron origen al presente procedimiento, sino con otro tipo de actuación, se precisa que la Comisión no se pronunciará sobre ello.

B.3 Del argumento del Ministerio sobre la acreditación de la imposición de barreras burocráticas: ___

19. El Ministerio ha señalado que las denunciantes no han acreditado que se les hubiere impuesto alguna barrera burocrática, toda vez que participan en el mercado prestando sus servicios, desde el otorgamiento de la respectiva autorización.
20. Al respecto, tal como lo ha señalado la Comisión en un pronunciamiento anterior⁹, para que un acto o disposición que contenga una exigencia, requisito, prohibición o cobro sea considerado como barrera burocrática no necesariamente debe considerarse que el agente económico haya sido expulsado del mercado por su aplicación, sino que basta con que esta medida impida su acceso o afecte su permanencia en el mismo.
21. En virtud a lo expuesto, corresponde desestimar el argumento presentado por el Ministerio en dicho extremo.

B.4 Del argumento constitucional de las denunciantes:

22. Las denunciantes señalaron que la exigencia de una carta fianza bancaria vulnera el artículo 58º de la Constitución Política, toda vez que es una medida desproporcionada, ya que la carta fianza bancaria no es un requisito indispensable para prestar el servicio, con lo que impide a las pequeñas empresas desarrollar su iniciativa privada por lo que es ilegal e irracional.
23. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
24. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la

⁹ Resolución N° 0423-2014/CEB-INDECOPI del 14 de octubre de 2014.

cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.

25. De ese modo, el argumento constitucional presentado por las denunciantes no será tomado en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.
26. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por las denunciantes en el extremo indicado. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

B.5 Del argumento de las denunciantes sobre los alcances de la Resolución N° 267-2014/CEB-INDECOPI y de la Sutran respecto de la Resolución N° 404-2013-SDC-INDECOPI

27. Las denunciantes señalaron que mediante Resolución N° 267-2014/CEB-INDECOPI del 23 de junio de 2014, la Comisión resolvió declarar barreras burocráticas ilegales la exigencia de contar con 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 efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03 y la exigencia de contar con un Expediente Técnico que contemple como mínimo: diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación y estudio de impacto vial, 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.
28. Al respecto, cabe indicar que dicha resolución corresponde al Expediente N° 00036-2014-CEB, el cual fue presentado por las empresas Centro de Gestión Capacitación y Desarrollo en Transporte y otra¹⁰; y no por las denunciantes.

¹⁰ Centro de Gestión Capacitación y Desarrollo en Transporte presentó su denuncia conjuntamente con Institución Educativa Educar S.A.C.

29. Asimismo, la Sutran en sus descargos señaló que la Sala revocó la Resolución N° 0361-2012/CEB-INDECOPI, a través de la Resolución N° 404-2013-SDC-INDECOPI, en el extremo que declaró fundada la denuncia presentada por Fast Driver License S.A.C. contra el Ministerio respecto a la obligatoriedad de presentar y mantener una carta fianza bancaria y en consecuencia, la Sala declaró infundada la citada resolución al considerar que: “La razón es la exigencia de una carta fianza bancaria por US\$ 10 000,00 (Diez mil y 00/100 dólares americanos) como condición para operar una Escuela de Conductores integrales resulta acorde con el marco legal vigente”.
30. En atención a ello, cabe indicar que la Resolución N° 404-2013-SDC-INDECOPI, corresponde al Expediente N° 000266-2012/CEB, el cual fue presentado por la empresa Fast Driver License S.A.C. contra el Ministerio, y no por las denunciantes.
31. Conforme a lo expuesto, no corresponde aplicar los efectos de la Resolución N° 267-2014/CEB-INDECOPI y de la Resolución N° 404-2013-SDC-INDECOPI al caso concreto.
32. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos planteado por las denunciantes y la Sutran en los extremos indicados.

B.6 Sobre el cuestionamiento de la Sutran:

33. La Sutran en sus descargos del 30 de diciembre de 2014, señaló que no se advierte cuestionamiento alguno al inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, ni tampoco se observa en la Resolución N° 0079-2015/CEB-INDECOPI, las razones para iniciar el presente procedimiento, por lo que se vulnera el artículo 10° de la Ley N° 27444, y solicita que dicho extremo de la citada resolución sea declarada nulo.
34. Al respecto, a través de las Cartas N° 0072-2015/INDECOPI-CEB y N° 0074-2015/INDECOPI-CEB, que se le requirió a las denunciantes se sirvan precisar cuáles eran las barreras burocráticas que cuestionan, teniendo en consideración las modificaciones efectuadas a la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15.

35. En atención a ello, en su escrito del 10 de febrero de 2015, las denunciantes señalaron que las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que cuestionan se materializan en la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15 que modificó la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, en los plazos y las formas de adecuación de las Escuelas de Conductores, a fin de presentar el expediente técnico respectivo.
36. De ese modo, en virtud del Principio de Impulso de Oficio consagrado en el artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹¹ y el artículo 145° del mismo texto normativo¹², la Comisión consideró necesario que ese extremo de la denuncia debía ser analizado como el cuestionamiento de dos (2) barreras burocráticas diferentes; asimismo, la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15, modificó el artículo 3° en dos literales distintos a) y b), quedando precisadas en la forma siguiente:
- La exigencia de presentar un expediente técnico de las características del circuito de manejo hasta el 31 de marzo de 2015, materializada en el inciso a) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, como requisito para operar como Escuela de Conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
 - La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para

11

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.

12

Ley N° 27444

Artículo 145°.- Impulso del procedimiento

La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

operar como Escuela de Conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

37. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 27444, establece como causales de nulidad las siguientes:

“Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

- 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*
- 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.*
- 3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.*
- 4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma”.*

38. De lo señalado, se observa que la Resolución N° 0079-2015/CEB-INDECOPI, no se encuentra inmersa en ningún supuesto de nulidad establecida en el artículo 10° de la Ley N° 27444.
39. En consecuencia al observarse que la Resolución N° 0079-2015/CEB-INDECOPI, que admitió a trámite la denuncia, no se encuentra en las causales de nulidad de un acto administrativo establecido en la Ley N° 27444, y habiéndose explicado las razones que fundamentan el cuestionamiento realizado por las denunciantes respecto del inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, corresponde desestimar el argumento planteado por la Sutran en el extremo indicado.

B.7 Sustracción de la materia:

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

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

42. Sobre el particular, cabe indicar que mediante Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15 de fecha 31 de octubre de 2014¹³, se modificó el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2014-MTC/15, de acuerdo al siguiente detalle:

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

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

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

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

43. De lo anterior se advierte que se amplió el plazo hasta el 31 de marzo de 2015, para que las Escuelas de Conductores presenten a la DGTT el expediente técnico de las características especiales del circuito. Al respecto, verificandose que el plazo establecido ya no se encuentra vigente, la barrera burocrática cuestionada ya no se aplicaría a las denunciantes.
44. En ese sentido, teniendo en cuenta que el Ministerio a través de la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15 amplió el plazo al 31 de marzo de 2015 para que las Escuelas de Conductores presenten a la DGTT el expediente técnico, competente corresponde declarar la sustracción de la materia sobre dicho aspecto.

¹³ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 1 de enero de 2015.

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

C. Cuestión controvertida:

46. Determinar si constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad las siguientes medidas impuestas por el Ministerio:
- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal.
 - (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
 - (iii) La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados, a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

D. Evaluación de legalidad:

- D.1 Sobre la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria 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

47. 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 correspondiente¹⁴. Dicha ley establece, además, que esta entidad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias de conducir¹⁵
48. En virtud a dichas competencias, el Ministerio emitió el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC que aprobó el “Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para Vehículos Automotores y No Motorizados de transporte terrestre”, a través del cual se estableció el siguiente requisito para solicitar una autorización como Escuela de Conductores:

“Artículo 43º.- Condiciones de Acceso

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

43.6. Condición Económica

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

49. Asimismo, a través de las Resoluciones Directorales N° 751-2012-MTC/15 y N° 3981-2013-MTC/15, mediante las cuales se autorizó a las denunciantes a brindar

¹⁴ **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. (...).

¹⁵ **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”.

servicio de Escuela de Conductores¹⁶, el Ministerio indicó en el Resuelve Quinto y Cuarto, respectivamente, lo siguiente:

Resolución Directoral N° 751-2012-MTC/15:

SE RESUELVE:

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.(...)"

Resolución Directoral N° 3981-2013-MTC/15:

SE RESUELVE:

Artículo Cuarto:

"(...) 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.

(...)"

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

"Artículo 39°.- Consideraciones para estructurar el procedimiento

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

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

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

(Énfasis añadido)

51. 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

¹⁶ Escuela Peruana de Conductores Integrales Amoretti S.A.C. e Inmobiliaria Mescua Asociados S.A.C. fueron autorizadas con las Resoluciones N° 751-2012-MTC/15 y N° 3981-2013-MTC/15, respectivamente.

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.

52. 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).
53. No obstante ello, el Ministerio ha indicado que la exigencia de presentar una carta fianza bancaria para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento para prestar el servicio de Escuela de Conductores integrales:
- La carta fianza bancaria es un instrumento que no sólo asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas, sino también el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso, asegurando así el cumplimiento de las aptitudes mínimas necesarias para la prestación del servicio brindado.
 - Se requiere la carta fianza bancaria con la finalidad de salvaguardar la seguridad de las personas, puesto que las escuelas de conductores se encargan responsablemente de realizar la toma de exámenes de aptitud teórico práctico a los conductores de transporte terrestre requeridos para la conducción de vehículos motorizados.
 - El Ministerio tiene competencia para mantener un sistema estándar de emisión de licencias de conducir, por lo que dentro del ámbito de su competencia está facultado a establecer las exigencias para dar cumplimiento a dicho objetivo.
54. De la revisión de dichos argumentos, se aprecia que el Ministerio está evaluando aspectos que no se condicen con la finalidad del trámite de un procedimiento de autorización para prestar este tipo de servicio.

55. A criterio de esta Comisión, la exigencia cuestionada no es indispensable para obtener un pronunciamiento por parte del Ministerio sobre la aptitud del administrado para brindar un servicio de Escuela de Conductores, toda vez que no se ha establecido claramente un vínculo entre la necesidad y relevancia de contar con la carta fianza bancaria 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.
56. 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 sanciones¹⁷, previendo los mecanismos respectivos para ejecutar coactivamente las mismas¹⁸.
57. 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.
58. En efecto, el Ministerio se encuentra facultado a exigir coercitivamente a las escuelas de conductores autorizadas, el cumplimiento de la normativa correspondiente, pudiendo no sólo imponerles multas en caso de verificar algún

17

Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 16º.- De las competencias del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre, asumiendo las siguientes competencias: (...)

Competencias de fiscalización:

1) Fiscalizar el cumplimiento de las normas sobre el servicio de transporte terrestre del ámbito de su competencia, para lo cual podrá contratar empresas o instituciones especializadas y de reconocido prestigio, en el campo de la supervisión. Para tal fin, mediante Decreto Supremo se regula el procedimiento de acreditación de las entidades supervisoras, así como las tasas de regulación correspondientes. La fiscalización comprende la supervisión, detección de infracciones y la imposición de sanciones por el incumplimiento de los dispositivos legales vinculados al transporte y al tránsito terrestre, de tal forma que se promueva un funcionamiento transparente del mercado y una mayor información a los usuarios.”

Las demás funciones que el marco legal vigente y los reglamentos nacionales le señalen, de acuerdo a lo establecido en el artículo 14 de la presente Ley.

18

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

tipo de infracción, sino inclusive disponer la suspensión y hasta la cancelación de las autorizaciones otorgadas¹⁹.

59. 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.
60. 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 Política del Estado y las leyes les han otorgado²⁰. 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° 27444²¹.
61. 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 bancaria, asegurar el cumplimiento de obligaciones a las escuelas de conductores²².
62. Por lo expuesto, la exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia

¹⁹ 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).

²⁰ **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.

²¹ **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.

²² 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.

de Banca de Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones a favor del Ministerio, por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un (1) año, como condición para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de Escuela de Conductores Integrales, constituye una barrera burocrática ilegal; en vista a que contraviene los artículos 39º y 61º de la Ley N° 27444, así como el Principio de Legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IVº de dicha norma legal.

D.2 Sobre la exigencia de contar con un Expediente Técnico, establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15

63. Las denunciantes han cuestionado la medida impuesta por el Ministerio consistente en la exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por las Resoluciones Directorales N° 430-2014-MTC/15 y N° 5487-2014-MTC/15, y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
64. Adicionalmente, al análisis realizado en el punto anterior sobre las competencias del Ministerio, es preciso indicar que el artículo 4º de la Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores, señala que el Ministerio es el ente encargado de autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las Escuelas de Conductores en las diferentes regiones del país, de conformidad con las normas reglamentarias establecidas por dicha entidad, exigencias estas que deben ser las necesarias y suficientes para alcanzar el objetivo de la presente Ley.
65. En tal sentido, el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación necesaria para la adecuada obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de Escuelas de Conductores.
66. Habiendo determinado que el Ministerio cuenta con competencias para imponer este tipo de medidas, corresponde analizar si esta exigencia vulnera el marco normativo vigente y si cumplió con las formalidades de ley.

67. 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.
68. Cabe resaltar que esta Comisión ha realizado esta distinción entre condiciones y requisitos en pronunciamientos anteriores²³, los mismos que han sido confirmados por la Sala²⁴.
69. En el presente análisis nos encontramos ante un requisito, toda vez que el Expediente Técnico es una pieza documental que debe 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.
70. 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 supremo²⁵.
71. 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 las Resoluciones Directorales N° 430-2014-MTC-15 y N° 5487-2014-MTC/15. De este modo, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 23º de la Ley N°

23 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.

24 Ver Resolución N° 1849-2012/SC1-INDECOPI recaída en el Expediente N° 0129-2011/CEB
Ver Resolución N° 0701-2014/SDC-INDECOPI recaída en el Expediente N° 000061-2012/CEB

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 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)

27181, toda vez que el requisito exigido no fue creado por Decreto Supremo, sino mediante una Resolución Directoral.

72. Cabe señalar que, de la revisión del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC²⁶, se pudo verificar que la exigencia en cuestión no se encuentra considerada dentro de los requisitos aprobados mediante este instrumento.
73. Asimismo, el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, señala que toda autoridad administrativa debe actuar dentro de sus facultades y con respeto a la Constitución y a las leyes vigentes (Principio de Legalidad). Por tanto, el Ministerio ha vulnerado este principio al establecer un requisito que vulnera el marco normativo vigente.
74. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar un Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo para operar como escuela de conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por las Resoluciones Directorales N° 430-2014-MTC/15 y N° 5487-2014-MTC/15, y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

D.3 Sobre la exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la Municipalidad

75. En el presente caso las denunciantes han cuestionado la exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados, a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
76. Sobre el particular habiendo determinado en el análisis del punto anterior que el Ministerio cuenta con competencias para imponer este tipo de medidas, es preciso analizar si la exigencia de la copia de conformidad de obra del circuito vulnera el marco legal vigente y si cumplió con las formalidades de ley.

²⁶ Publicado el 18 de noviembre de 2008.

77. La copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad es un requisito que ha sido establecido a través de la Resolución Directoral N° 5487-2014-MTC/15, por lo tanto de este modo, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley N° 27181, toda vez que el requisito exigido no fue creado por Decreto Supremo, sino mediante una Resolución Directoral.
78. Asimismo, el Ministerio ha vulnerado el Principio de Legalidad, establecido en el numeral 1.1) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
79. Por lo expuesto, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados, a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

E. Evaluación de razonabilidad:

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

F. Efectos y alcances de la presente resolución:

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

26°BIS del Decreto Ley N° 25868

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

(...)

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

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

(...)

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

(...)"

(Énfasis añadido)

82. En virtud de dicha disposición, mediante resolución la Comisión puede eliminar al caso concreto de la denunciante las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, en caso dicha eliminación sea desconocida, este órgano colegiado podrá sancionar con una multa de hasta veinte (20) UIT conforme los parámetros dispuestos en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.
83. En ese sentido, corresponde disponer la eliminación, al caso en concreto de las denunciadas, de las siguientes barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento:
- I. La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal.
 - II. La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.
 - III. La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para

operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

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

POR LO EXPUESTO:

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

RESUELVE:

Primero: desestimar los cuestionamientos efectuados por las denunciantes, por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancía que fueron evaluados en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

Segundo: declarar que se ha producido la sustracción de la materia controvertida respecto de la exigencia de presentar hasta el 31 de marzo de 2015 el Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo.

Tercero: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancía; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Escuela Peruana de Conductores Integrales Amoretti S.A.C. e Inmobiliaria Mescua Asociados S.A.C. en los siguientes extremos:

- (i) La exigencia de presentar y renovar cada año una carta fianza bancaria a favor del Ministerio por el importe de US\$ 10 000,00 (diez mil y 00/100 dólares americanos), como requisito para operar como Escuela de Conductores, materializada en el numeral 43.6) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC y en los numerales 6) y 7) del artículo 62° del citado texto legal.
- (ii) La exigencia de presentar un expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo como requisito para operar como escuela de conductores, materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-

2013-MTC/15 y sus modificatorias y efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

- (iii) La exigencia de presentar copia de la conformidad de obra del circuito de manejo emitida por la municipalidad competente, en el plazo de nueve (9) meses contados, a partir de la fecha del certificado de conformidad del Expediente Técnico de las características especiales del circuito de manejo emitido por la DGTT, materializada en el inciso b) del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y sus modificatorias, para operar como escuela de conductores, efectivizada en el Oficio Circular N° 007-2014-MTC/15.03.

Cuarto: disponer la eliminación al caso concreto de Escuela Peruana de Conductores Integrales Amoretti S.A.C. e Inmobiliaria Mescua Asociados S.A.C. las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento y de todos los actos administrativos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

Quinto: 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 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, con la abstención del señor Cristian Ubía Alzamora.

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**