

0297-2015/CEB-INDECOPI

24 de julio de 2015

EXPEDIENTE N° 000289-2013/CEB (reingreso)

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : CÁMARA NACIONAL DE ESCUELAS DE CONDUCTORES
DE PERÚ- CNEC PERÚ¹

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara barrera burocrática ilegal la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03.

Dicha prohibición desconoce las autorizaciones otorgadas por el Ministerio a las asociadas representadas por la denunciante, sin que se haya realizado el procedimiento de revocación y/o modificación de actos administrativos, lo que contraviene el artículo 203º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia y pronunciamiento de Sala:

1. Mediante los escritos presentados el 28 de noviembre de 2013, el 19, 20 y 23 de diciembre del mismo año y el 15 de enero de 2014, Cámara Nacional de

¹ En representación de sus Asociados, Escuela de Conductores Integrales Conduce S.R.L. y Micalajo E.I.R.L.

escuelas de conductores de Perú – CNEC Perú, (en adelante, la denunciante) interpone denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la imposición de barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad que tienen origen en los siguientes aspectos para funcionar como escuelas de conductores:

- (i) La exigencia de contar con un estudio de ingeniería que contemple como mínimo: diseño geométrico, señalización y seguridad vial, modelación en 3D, capacidad de operación, diseño de pavimentos y edificaciones y estudio de impacto vial, materializada en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
- (ii) La prohibición del uso de vías públicas efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) La resolución cuestionada obliga a las escuelas de conductores a contar con un estudio de ingeniería del circuito de manejo sin embargo, dicha exigencia no se encuentra contemplada dentro de los requisitos establecidos en el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir por lo que resulta ilegal.
- (ii) El Ministerio no ha utilizado el instrumento legal idóneo y no han cumplido con los procedimientos y requisitos necesarios para su vigencia (publicación, ratificación); ello de conformidad con el numeral 1 del artículo 14º del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, el cual establece que las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de norma de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial el Peruano, sus portales electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de 30 días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentario sobre las medidas propuestas.
- (iii) Mediante Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, el Ministerio comunicó a las escuelas de conductores que no estará permitido el uso

de la vía pública como circuito de manejo aunque tengan autorización de la municipalidad respectiva.

- (iv) Dicha prohibición desconoce los derechos conferidos por el Ministerio a las empresas que obtuvieron autorización como escuelas con un circuito de práctica de manejo en vías públicas, lo cual se configura como una revocación indirecta.
 - (v) La Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 resulta discriminatoria, toda vez que las escuelas de conductores son las únicas que no podrán usar la vía pública para llevar acabo las prácticas de manejo no siendo aplicable para los Centros de Educación Técnico Productivos.
 - (vi) La mencionada resolución no fundamenta cuáles son las razones por las cuales es necesario que las escuelas de conductores cuenten con un circuito cerrado de prácticas de manejo. Asimismo no identifica cuál es el problema que se quiere resolver imponiendo las características determinadas del circuito.
 - (vii) La medida cuestionada es desproporcionada porque no asegura la mejor formación de conductores ni la disminución de los índices de accidentes de tránsito. Asimismo, el Ministerio no ha realizado una evaluación de los costos y beneficios de la norma.
 - (viii) Dicha medida además genera sobrecostos a las escuelas pues para poder presentar solo el estudio de ingeniería se necesita un presupuesto de S/. 280 000 (doscientos ochenta mil y 00/100 Nuevos Soles).
3. Mediante Resolución N° 0031-2014/STCEB-INDECOPI del 31 de enero de 2014, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante y a la Procuraduría Pública del Ministerio el 5 de febrero de 2014 y al Ministerio el 6 de febrero de 2014, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas².

² Cédulas de Notificación N° 163-2014/CEB (dirigida a la denunciante), N°164-2014/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 165-2014/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio).

4. A través de la Resolución N° 0164-2014/CEB-INDECOPI del 12 de mayo de 2014, se resolvió, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Tercero: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas dispuestas por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Cámara Nacional de escuelas de conductores de Perú-CNEC Perú en los siguientes extremos:

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

(ii) La prohibición del uso de vías públicas efectivizada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.”

(Énfasis añadido)

5. El 21 de mayo de 2014, el Ministerio presentó un recurso de apelación contra la Resolución N° 0164-2014/CEB-INDECOPI. Dicho recurso impugnativo fue otorgado mediante Resolución N° 0285-2014/STCEB-INDECOPI del 12 de junio de 2014.
6. Mediante Resolución N° 0035-2015/SDC-INDECOPI del 20 de enero de 2015, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi (en adelante, la Sala) resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: declarar la nulidad parcial de la Resolución 0031-2014/CEB-INDECOPI del 31 de enero de 2014, en el extremo que omitió admitir a trámite la presunta imposición de una barrera burocrática consistente en la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03, así como la nulidad parcial de Resolución 0164-2014/CEB-INDECOPI del 12 de mayo de 2014, en el extremo en el que emitió un pronunciamiento respecto de la prohibición de uso de vías públicas.

SEGUNDO: ordenar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas que, al momento de admitir nuevamente a trámite la denuncia conforme a los términos expuestos en la presente resolución, requiera a la Cámara Nacional de escuelas de conductores del Perú - CNEC Perú que precise: (i) a cuáles de sus asociados se les estaría presuntamente desconociendo sus

autorizaciones; y, (ii) en cuáles de los actos que adjuntó a su denuncia se habrían materializado dichos desconocimientos.

TERCERO: confirmar la Resolución 0164-2014/CEB-INDECOPI del 12 de mayo de 2014, en el extremo en que la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas declaró que la exigencia de contar con un estudio de ingeniería, actualmente denominado expediente técnico, establecido en el artículo 2º de la Resolución Directoral 3634-2013MTC/15, modificada por la Resolución Directoral 430-2014MTC/15 y efectivizado en el Oficio Circular 011-2013MTC/15.03 constituye una barrera burocrática ilegal.

CUARTO: confirmar la Resolución 0164-2014/CEB-INDECOPI del 12 de mayo de 2014, en el extremo que dispuso la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal, consistente en la exigencia de contar con un expediente técnico (antes estudio de ingeniería) al amparo del artículo 2 de la Resolución Directoral 3634-2013MTC/15, modificada por la Resolución Directoral 430-2014MTC/15, así como de los actos que la materialicen a favor de la Cámara Nacional de escuelas de conductores del Perú.

QUINTO: denegar la solicitud de informe oral presentada por la Cámara Nacional de escuelas de conductores del Perú - CNEC Perú el 11 de diciembre de 2014.

SEXTO: declarar que carece de objeto que esta Sala se pronuncie sobre la solicitud de medida cautelar formulada por la Cámara Nacional de escuelas de conductores del Perú CNEC - Perú el 15 de octubre de 2014, en el extremo respecto de la exigencia de contar con un estudio de ingeniería. Asimismo, declarar que esta Sala se ve imposibilitada de otorgar una medida cautelar respecto de la segunda barrera burocrática denunciada dado que la misma aún se encuentra pendiente que evaluación.”
(Énfasis añadido)

7. A entender de la Sala, esta Comisión debió efectuar el análisis referido a la barrera burocrática originada en la prohibición del uso de las vías públicas para poder acreditar ante el Ministerio el cumplimiento de la obligación de contar con un circuito de manejo, establecida en el Decreto Supremo N° 040-2008/MTC. En otras palabras la imposibilidad de que a partir del Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, la denunciante pueda utilizar las vías públicas como un circuito de manejo de una escuela de conductores.
8. Conforme a lo resuelto por la Sala, mediante Resolución N° 0295-2015/STCEB-INDECOPI del 13 de mayo de 2015 la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia y le concedió a la Municipalidad un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a la Procuraduría Pública del Ministerio, el 18 de mayo de 2015 y a la

denunciante el 19 de mayo del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de la denuncia:

9. Mediante escrito de descargos presentado el 1 de junio de 2015, el Ministerio presentó los siguientes argumentos:

- (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, deberá precisar cuáles son las variables y los 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 ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
- (ii) No existe negativa de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, respetándose estrictamente el derecho de petición, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA y en la normativa vigente del sector transportes y comunicaciones para acceder al servicio solicitado.
- (iii) La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre establece la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre, se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad, salud, así como de protección del ambiente y la comunidad en su conjunto.
- (iv) De acuerdo al literal a) del artículo 16° de la Ley N° 27181, el Ministerio es el órgano rector a nivel nacional en materia de tránsito y transporte terrestre y cuenta con la competencia normativa de dictar reglamentos nacionales así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo de transporte y ordenamiento en el tránsito.

³ Cédulas de Notificación N° 1320-2015/CEB (dirigida al denunciante), N° 1321-2015/CEB (dirigida a la Ministerio) y N° 1322-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública del Ministerio).

- (v) La Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores, tiene por objeto regular la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre y establecer como condición obligatoria para obtener las licencias de conducir la aprobación de los cursos correspondientes impartidos por dichas escuelas, de acuerdo al currículo establecido en las normas reglamentarias.
- (vi) El artículo 3° de la Ley N° 29005 establece los principios generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores: (i) Capacitación Universal, (ii) Capacitación Integral, (iii) Especialización por Categorías y (iv) Reconocimiento a la Experiencia. Por otra parte, el artículo 5° de la referida ley señala que el Ministerio es el encargado de fijar el régimen de infracciones y sanciones de las escuelas de conductores en relación con el régimen de acceso, infraestructura, equipamiento mínimo y el personal docente acorde con los reglamentos respectivos.
- (vii) Mediante el inciso g) del numeral 43.4) del artículo 43° del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, se dispuso que las condiciones jurídicas de acceso para el funcionamiento de una escuela de conductores es, entre otras, contar con un circuito propio o de terceros, donde el postulante realice las prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la DGTT.
- (viii) El artículo 38° del citado reglamento, señala que el objetivo de las escuelas de conductores es brindar conocimientos teóricos y prácticos a los postulantes para obtener una licencia de conducir, así como garantizar la conducción segura y responsable de los vehículos que circulan dentro del territorio nacional.
- (ix) La Sexta Disposición Complementaria Transitoria de dicho reglamento, establece que dentro de los noventa (90) días calendario de publicada la resolución directoral que establece las características especiales del circuito donde se realizan las prácticas de manejo, las escuelas de conductores deben cumplir con adecuarse a sus disposiciones.

- (x) Ahora bien, mediante la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 de fecha 4 de septiembre de 2013, se aprueba las características especiales del circuito de manejo con las que deben contra las escuelas de conductores, teniendo entre ellas: a) la exigencia de contar con las características referidas en el Anexo I de la referida Resolución.
- (xi) La razonabilidad de la medida cuestionada descansa sobre el interés público, la satisfacción de los intereses de los usuarios, el resguardo de sus condiciones de seguridad y la protección de la vida y la comunidad en su conjunto. En conclusión la razonabilidad y legalidad de esta medida ha quedado plenamente demostrada, teniendo como finalidad garantizar la seguridad vial en el país.

II. ANÁLISIS:

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

5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868⁴ la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado⁵.

⁴ Artículo vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, que a la letra dice:

Disposiciones Finales

Primera.-

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

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

⁵

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. (...).

6. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte; el Indecopi se encuentra facultado para verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia⁶.
7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales⁷.

B. Cuestiones previas:

B.1. Cuestionamiento del Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para conocer la presente denuncia:

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

⁶ **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.

⁷ Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

8. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, 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.
 9. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que soliciten una autorización para prestar el servicio de transporte terrestre de personas en la red vial nacional constituyen condiciones indispensables para el acceso y la permanencia de los agentes económicos que desean prestar el referido servicio, por lo que el cuestionamiento de la denunciante califica como barrera burocrática, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
 10. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto del acto cuestionado por la denunciante en el presente procedimiento.
- B.2. Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados:
11. 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.
 12. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal del Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de las exigencias cuestionadas.
 13. En ese sentido, de la revisión del argumento presentado por el Ministerio se aprecia que no sustenta la legalidad ni razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada por la denunciante sino de un tipo de actuación distinta.
 14. Por tanto, en la medida que el argumento planteado por el Ministerio en el extremo antes indicado no guarda relación con la barrera burocrática que dio origen al presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

B.3. Precisión de la materialización de la barrera burocrática denunciada:

15. En el presente caso mediante la Resolución N° 0295-2015/STCEB-INDECOPI del 13 de mayo de 2015 la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia por la presunta imposición de una barrera burocrática consistente en la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03 y en las Resoluciones Directorales N° 2604-2011-MTC/15, N° 1725-2013-MTC/15, N° 2386-2013-MTC/15 y N° 3871-2012-MTC/15.

16. Al respecto, de la revisión de las resoluciones directorales señaladas en el párrafo anterior, se observa que las mismas no contienen la barrera burocrática cuestionada en el presente procedimiento, motivo por el cual corresponde precisar que la barrera burocrática denunciada únicamente se encuentra materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03, quedando redactada de la siguiente manera:

“La prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03.”

17. Cabe señalar que esta precisión no desnaturaliza el contenido de la denuncia ni vulnera el derecho de defensa de la parte denunciada en el presente procedimiento; ello, toda vez que se está manteniendo el cuestionamiento referido a la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio, y tanto la parte denunciante como el Ministerio se han pronunciado al respecto.

C. Cuestión controvertida:

10. Determinar si la presunta imposición de una barrera burocrática consistente en la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Sobre la competencia normativa del Ministerio para regular a las escuelas de conductores:

11. Los artículos 10° y 11° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establecen las competencias normativas, de gestión y de fiscalización del Ministerio; señalando entre las competencias normativas de forma exclusiva de dicha entidad la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales⁸.
12. De igual forma, el artículo 16° de la citada ley, establece que el Ministerio tiene competencia normativa para dictar los reglamentos en materia de transporte, interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la ley y su reglamento, y velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todo el país⁹.

⁸ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 10.- De la clasificación de las competencias

En materia de transporte y tránsito terrestre las competencias se clasifican en:

- a) Normativas.
- b) De gestión.
- c) De fiscalización

Artículo 11.- De la competencia normativa

11.1 La competencia normativa consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional. Aquellos de carácter general que rigen en todo el territorio de la República y que son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores público y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales, serán de competencia exclusiva del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

11.2 Los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la presente Ley ni los reglamentos nacionales.

⁹ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 16.- 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 normativas:

- a) Dictar los Reglamentos Nacionales establecidos en la presente Ley, así como aquellos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito.
- b) Interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en la presente Ley y sus reglamentos nacionales, así como velar porque se dicten las medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país.

13. Por su parte, el artículo 23° de la Ley N° 27181 señala que los reglamentos nacionales en materia de transportes, serán aprobados por decreto supremo refrendado por el Ministerio y rigen en todo territorio nacional¹⁰.
14. Respecto a las escuelas de conductores, la Ley N° 29005 que aprueba los Lineamientos Generales para el Funcionamiento de las escuelas de conductores, regula la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre, estableciendo que la aplicación de la misma es para todas las escuelas de conductores del país¹¹.
15. Asimismo, la mencionada ley señala en su artículo 4° que el Ministerio es la entidad encargada de otorgar autorizaciones a las escuelas de conductores, y de realizar la fiscalización del funcionamiento de las mismas a nivel nacional. Dicha ley dispuso su reglamentación para poder ser aplicada progresivamente a las escuelas de conductores a nivel nacional¹².
16. De lo expuesto anteriormente, se puede apreciar que el Ministerio cuenta con competencias otorgadas por ley para normar aspectos que sean necesarios para el desarrollo del transporte y el ordenamiento del tránsito a nivel nacional, como

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

Artículo 23.- Del contenido de los reglamentos

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

¹¹ **Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores**

Artículo 1.- Del objeto de la Ley

El objeto de la Ley es regular la autorización y el funcionamiento de las escuelas de conductores de vehículos motorizados para transporte terrestre y establecer, como condición obligatoria para la obtención de licencias de conducir en las clases y categorías profesionales, la aprobación de los cursos correspondientes, impartidos por dichas escuelas, conforme al currículo establecido en las normas reglamentarias respectivas.

Artículo 2.- Del ámbito de aplicación

La aplicación de la presente Ley, alcanza a todas las escuelas de conductores de vehículos motorizados terrestres.

¹² **Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las escuelas de conductores**

Artículo 4.- Del ente rector y de las autorizaciones

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

Para tal efecto, se establecerán convenios de cooperación con el Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, gobiernos regionales y/o municipales, según corresponda, relacionados con la temática curricular para cada tipo de licencia, ciclos académicos, el tiempo de los mismos, la plana docente y otras consideraciones; así como para el proceso de autorización y fiscalización que determine el reglamento.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

(...)

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

es el caso de las escuelas de conductores, encontrándose facultado para regularlas, ya sea para el otorgamiento de autorizaciones, fiscalización, entre otros.

17. Por ello, en ejercicio de sus atribuciones y competencias, el Ministerio otorga autorizaciones a las empresas asociadas representadas por la denunciante en el presente procedimiento, para funcionar como escuelas de conductores, ello mediante las Resoluciones Directorales N° 2604-2011-MTC/15, N° 1725-2013-MTC/15, N° 2386-2013-MTC/15¹³ y N° 3871-2012-MTC/15¹⁴.
18. Si bien el Ministerio cuenta con competencias para regular todos los temas de escuelas de conductores, implicando ello, que también puede regular respecto al uso de las vías públicas; ello, debe realizarse en un marco de legalidad. Es decir, el Ministerio puede aplicar las restricciones y/o prohibiciones que considere necesarias respecto al uso de las vías públicas en función a las competencias y atribuciones que le han sido otorgadas por ley.
19. Por tanto, corresponde evaluar si es que el Ministerio ha cumplido con las formalidades y procedimientos para aplicar las medidas cuestionadas al caso concreto del denunciante, teniendo en cuenta que las competencias del Ministerio para regular sobre las escuelas de conductores se encuentran sujetas al cumplimiento de la normativa vigente.

D.2. Sobre la revocación de autorizaciones otorgadas por el Ministerio a las escuelas de conductores:

20. Como se indicó en párrafos anteriores, las autorizaciones para el funcionamiento de las escuelas de conductores son otorgadas por el Ministerio a través de resoluciones directorales, las cuales llegan a ser *actos administrativos*, que de acuerdo al artículo 1º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, son las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta¹⁵.

¹³ Otorgadas a Escuela de Conductores Integrales Conduce S.R.L

¹⁴ Otorgada a Micalajo E.I.R.L. Escuela de Conductores Integrales Conduce S.R.L

¹⁵ Ley N° 27444

21. A través de la Ley N° 27444 se ha regulado el marco general para que las entidades de la Administración Pública emitan actos administrativos, cuyos alcances tienen efectos concretos en los derechos y obligaciones del administrado sobre el cual recae, como sucede con los títulos habilitantes que otorgan las autoridades para realizar una actividad económica.
22. Cabe indicar que la referida ley establece no solo el procedimiento para la emisión y creación de los actos administrativos, sino también garantiza la estabilidad de los mismos, de tal manera que la declaración y/o reconocimiento de derechos tenga una permanencia en el tiempo. Es así que nuestro marco legal ha reconocido el principio de estabilidad de los actos administrativos y, solo de manera excepcional, la figura de la revocación y/o modificación, como se aprecia en el artículo 203° de la Ley N° 27444:

“Artículo 203.- Revocación.-

203.1. Los actos administrativos declarativos o constitutivos de derechos o intereses legítimos no pueden ser revocados, modificados o sustituidos de oficio por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

*203.2. **Excepcionalmente**, cabe la revocación de actos administrativos, con efectos a futuro, en cualquiera de los siguientes casos:*

203.2.1. Cuando la facultad revocatoria haya sido expresamente establecida por una norma con rango legal y siempre que se cumplan con los requisitos previstos en dicha norma.

203.2.2 Cuando sobrevenga la desaparición de las condiciones exigidas legalmente para la emisión del acto administrativo cuya permanencia sea indispensable para la existencia de la relación jurídica creada.

203.2.3 Cuando apreciando elementos de juicio sobrevivientes se favorezca legalmente a los destinatarios del acto y siempre que no se genere perjuicios a terceros.

203.3 La revocación prevista en este numeral solo podrá ser declarada por la más alta autoridad de la entidad competente, previa oportunidad a los posibles afectados para presentar sus alegatos y evidencia en su favor.”

(Énfasis añadido)

23. La mencionada norma también contempla el derecho que le asiste al administrado afectado, en los supuestos en que la revocación le genere algún tipo de daño:

“Artículo 205.- Indemnización por revocación

Artículo 1. - Concepto de acto administrativo

1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. (...).

205.1. Cuando la revocación origine perjuicio económico al administrado, la resolución que la decida deberá contemplar lo conveniente para efectuar la indemnización correspondiente en sede administrativa.

205.2. Los actos incurridos en causal para su revocación o nulidad de oficio, pero cuyos efectos hayan caducado o agotado, serán materia de indemnización en sede judicial, dispuesta cuando quede firme administrativamente su revocación o anulación.”

24. Al respecto, la Sala, a través del precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI, ha precisado los alcances del procedimiento de revocación de derechos e intereses conferidos por actos administrativos, regulados por los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444¹⁶. Conforme a dicho precedente, la entidad que revoque o modifique actos administrativos que confieren o declaran derechos, deben cumplir con lo siguiente:
- (i) Que la revocación sea efectuada por la más alta autoridad de la entidad competente.
 - (ii) Que se permita a los particulares el ejercicio de su derecho de defensa, pudiendo presentar los alegatos y medios de prueba que consideren pertinentes.
 - (iii) Que en caso la revocación origine un perjuicio económico a los particulares, la resolución que la decida contemple una indemnización a su favor.
25. En dicha resolución se dispuso que todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444.

¹⁶ La Sala ha establecido el siguiente precedente de observancia obligatoria:

“a) El desconocimiento de derechos o intereses conferidos por un acto administrativo debe respetar los requisitos para efectuar la revocación establecidos en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. La omisión de cualquiera de dichos requisitos constituye barrera burocrática ilegal.

b) Constituyen revocaciones indirectas el impedimento o restricción del ejercicio de los derechos o intereses conferidos por un acto administrativo, sin que exista un pronunciamiento expreso desconociendo tales prerrogativas. Todas las revocaciones indirectas son ilegales, porque ello implica que la administración no siguió el procedimiento establecido en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

c) Cuando el cambio de circunstancias que origina la revocación es atribuible al propio administrado, no resulta aplicable el procedimiento de revocación regulado en los artículos 203 y 205 de la Ley 27444.

d) En los casos que corresponda otorgar indemnización, ésta debe compensar los perjuicios económicos originados hasta la notificación al administrado de la resolución de revocación. Las inversiones efectuadas posteriormente no deben ser contempladas en la resolución de revocación como parte de la indemnización.

e) Cuando se origine perjuicios económicos indemnizables, la resolución de revocación deberá señalar como mínimo la cuantía de la compensación y la autoridad encargada de efectuar el pago. La indemnización se paga de manera integral, en dinero en efectivo.”

26. Como se explicó anteriormente, mediante las Resoluciones Directorales N° 2604-2011-MTC/15, N° 1725-2013-MTC/15, N° 2386-2013-MTC/15 y N° 3871-2012-MTC/15, el Ministerio otorgó a las empresas representadas por la denunciante, las autorizaciones para que puedan operar como escuelas de conductores¹⁷, señalando expresamente que pueden utilizar la vía pública como circuitos de manejo, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

Resolución Directoral que autoriza el funcionamiento como escuela de conductores	Párrafo que autoriza el uso de vías públicas en el acto administrativo
Resolución Directoral N° 2604-2011-MTC/15, Escuela de Conductores Conduce S.R.L.	<u>"CIRCUITO DE MANEJO:</u> <i>Jr. Micaela Bastidas, Av. Los Próceres (1ra cuadra), Av. 6 de Diciembre (1ra cuadra) y Jr. Belén, Zona de la Residencia 1ro De Mayo – Distrito de Yanacancha – Provincia y Departamento de Pasco"</i>
Resolución Directoral N° 1725-2013-MTC/15, Escuela de Conductores Conduce S.R.L.	<u>"CIRCUITO DE MANEJO (Vías Públicas):</u> <i>Jr. Kennedy, Jr. Bottger, Jr. Independencia y Jr. Heidinger, Distrito y Provincia de Oxapampa y Departamento de Pasco.</i>
Resolución Directoral N° 2386-2013-MTC/15, Escuela de Conductores Conduce S.R.L.	<u>"CIRCUITO DE MANEJO (Vías Públicas):</u> <i>Av. Los Halcones y Calle Los Naranjos, Viña Las Higueras, canto del Río Higuera y Av. León de Huánuco, Distrito, Provincia y Departamento de Huánuco."</i>
Resolución Directoral N° 3871-2012-MTC/15, Micalajo E.I.R.L.	<u>"CIRCUITO DE MANEJO:</u> <i>AV. SEÑOR DE CAUDIVILLA, SENTIDO ESTE – OESTE Y DE OESTE – ESTE, EN LOS TRAMOS JR. SANTA TERESA Y LA AV. SANTO DOMINGO.</i> <i>AV. SANTO DOMINGO SENTIDO DE SUR – NORTE EN EL TRAMO AV. CAUDIVILLA Y JR. SAN AMADEO.</i> <i>DE USO DE ESTACIONAMIENTO EN DIAGONAL Y PARALELO: LAS CALLES JR. SAN JUDAS TADEO Y EL JR. SAN JUAN CRISÓSTOMO, EN LOS TRAMOS</i>

¹⁷ Las cuales se pueden apreciar en los folios 363, 366, 368 y 371 del Expediente.

	<p><i>COMPREDIDOS AV. CAUDIVILLA Y EL JR. SANTA ISABEL.</i></p> <p><i>DISTRITO DE CARABAYLLO, PROVINCIA Y REGIÓN LIMA”</i></p>
--	--

27. Sin embargo, posteriormente, el Ministerio emite el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03, en donde prohíbe a las escuelas de conductores el uso de las vías públicas como circuito de manejo, ello, sin considerar la autorización anteriormente otorgada por esta misma entidad.
28. En ese sentido, se aprecia que el Ministerio desconoce los derechos que fueron reconocidos a través de las autorizaciones para el funcionamiento como escuelas de conductores, que obtuvieron inicialmente las empresas representadas por la denunciante, aplicando una prohibición que aún no se encontraba vigente al momento de la emisión del referido acto administrativo.
29. Conforme al precedente de observancia obligatoria aprobado por la Sala, la actuación del Ministerio en el presente caso se encuentra dentro de los supuestos de una revocación indirecta, pues no se ha podido verificar la existencia de un acto que revoque de manera expresa las autorizaciones otorgadas, para el uso de las vías públicas como circuitos de manejo de las escuelas de conductores antes mencionadas, siguiendo el procedimiento establecido en los artículos 203° y 205° por la Ley N° 27444¹⁸. Por el contrario, se evidencia que la decisión de desconocer la autorización de las empresas denunciadas en el presente procedimiento para el uso de las vías públicas como circuitos de manejo, no ha sido efectivizada a través de un mecanismo distinto al de la revocación, contenido en la Ley N° 27444.
30. Por lo señalado, esta Comisión considera que la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03, constituye barrera burocrática ilegal debido a que origina

¹⁸ En el precedente de observancia obligatoria aprobado por Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI, emitido en el Expediente N° 00037-2009/CEB, la Sala ha interpretado que “no solo los pronunciamientos expresos que desconocen derechos o intereses conferidos por un acto administrativo constituyen revocación. También lo es cualquier hecho o medida que indirectamente impida o restrinja el ejercicio de tales prerrogativas, es decir, que tenga los mismos efectos que una decisión expresa de revocar de una autoridad”, de lo que se desprende que la revocación directa importa un pronunciamiento expreso por parte de la administración.

una revocación indirecta de las autorizaciones de la denunciante, referida a sus asociados: Escuela de Conductores Integrales Conduce S.R.L. y Micalajo E.I.R.L., que contraviene el artículo 203° de la Ley N° 27444.

31. Se precisa que lo resuelto no impide al Ministerio revocar las autorizaciones de la denunciante siempre y cuando acredite haber cumplido con lo dispuesto en los artículos 203° y 205° de la Ley N° 27444, para lo cual deberá tenerse en cuenta lo dispuesto por la Sala en el precedente de observancia obligatoria establecido en la Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI.

E. Evaluación de razonabilidad:

32. De conformidad con la metodología establecida en el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución N° 182-97-TDC, considerando que la medida cuestionada ha sido declarada barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la misma.

POR LO EXPUESTO:

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

RESUELVE:

Primero: desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio, los cuales se encuentran en la Cuestión Previa de la presente resolución.

Segundo: declarar barrera burocrática ilegal la prohibición del uso de las vías públicas para acreditar la obligación de contar con un circuito de manejo ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, materializada en el Oficio Circular 011-2013-MTC/15.03.

Tercero: disponer que no se aplique a Cámara Nacional de escuelas de conductores del Perú – CNEC Perú, referida a sus asociados: Escuela de Conductores Integrales Conduce S.R.L. y Micalajo E.I.R.L., la barrera burocrática declarada ilegal en el

presente procedimiento y los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

Cuarto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**