

0365-2015/CEB-INDECOPI

28 de agosto de 2015

EXPEDIENTE N° 00035-2014/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTES : CHASQUI BREVETE S.A.C.
MASTER CLASS PERÚ S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con las características establecidas en el artículo 1º y Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

Asimismo, se declara que Chasqui Brevete S.A.C. y Master Class Perú S.A.C. no han cumplido con aportar indicios sobre la carencia de razonabilidad, conforme lo exige el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi mediante Resolución N° 182-97-TDC, por lo que no corresponde analizar su razonabilidad; y, en consecuencia, infundada, la denuncia presentada en contra del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia y el pronunciamiento de Sala:

1. Mediante escritos presentados el 3 de febrero y el 3 de marzo de 2014, Chasqui Brevete S.A.C. y Master Class Perú S.A.C. (en adelante, las denunciantes) interpusieron una 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 las siguientes medidas para funcionar como escuelas de conductores:
 - (i) La exigencia de contar con un circuito cerrado de prácticas de manejo establecida en el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y

No Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 040-2008-MTC (en adelante, el Reglamento)¹, en 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 las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre establecida en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 y en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
- (i) La exigencia de presentar una carta fianza por la suma de US\$ 10 000,00 para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de escuela de conductores, establecida en el numeral 6) del artículo 43º concordado con el segundo párrafo del literal i) del artículo 51º del Reglamento.
- (ii) Las exigencia de que el circuito cerrado de prácticas de manejo cuente con lo siguiente:
 - El expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con determinados requisitos², establecido en el artículo 2º de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.
 - Las dimensiones de T2S1 (semirremolque simple) establecidas en el numeral 1), Tabla 3 del anexo 1 de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, materializada en el Oficio Circular N° 011-2013-MTC/15.03.

¹ Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 18 de noviembre de 2008.

² Como los siguientes:

- Resumen ejecutivo.
- Memoria descriptiva.
- Diseño geométrico.
- Señalización.
- Seguridad vial.
- Modelación en 3D.
- Capacidad de operación.
- Estudio de impacto vial.
- Diseño arquitectónico de las edificaciones administrativas.

2. Fundamentan su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) La Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, está viciada por incumplir lo dispuesto en el artículo 14° del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS³, debido a que: (i) no ha pre - publicado el proyecto de dicha norma; (ii) el motivo de su facultad de publicación no se encuentra contemplado en la citada norma; y, (iii) se ha impedido formular comentarios sobre las medidas propuestas.
- (ii) El requisito de contar con un circuito cerrado para prácticas de manejo debe estar señalado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Ministerio (en adelante, TUPA), conforme a lo dispuesto por el artículo 36° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁴. Asimismo, contraviene el numeral 36.2) de la citada norma, al establecer, mediante norma de inferior jerarquía a la permitida por ley que el circuito

³ Decreto Supremo N° 001-2009-JUS.

Artículo 14°.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

2.- La publicación de los proyectos de normas de carácter general deben incluir:

2.1. Referencia a la entidad pública bajo la cual se propone el proyecto de norma;

2.2. El documento que contiene el proyecto de norma y la exposición de motivos, así como una descripción de los temas que involucra;

2.3. Plazo para la recepción de los comentarios;

2.4. Persona dentro de la entidad pública encargada de recibir los comentarios.

3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:

3.1. Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos.

3.2. Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraria a la seguridad o al interés público;

⁴ **Ley N° 2744, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Artículo 36°.- Legalidad del procedimiento

36.1 Los procedimientos, requisitos y costos administrativos se establecen exclusivamente mediante decreto supremo o norma de mayor jerarquía, norma de la más alta autoridad regional, de Ordenanza Municipal o de la decisión del titular de las entidades autónomas conforme a la Constitución, según su naturaleza. Dichos procedimientos deben ser compendiados y sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos, aprobados para cada entidad.

36.2 Las entidades solamente exigirán a los administrados el cumplimiento de procedimientos, la presentación de documentos, el suministro de información o el pago por derechos de tramitación, siempre que cumplan con los requisitos previstos en el numeral anterior. Incurre en responsabilidad la autoridad que procede de modo diferente, realizando exigencias a los administrados fuera de estos casos.

36.3 Las disposiciones concernientes a la eliminación de procedimientos o requisitos o a la simplificación de los mismos, podrán aprobarse por Resolución Ministerial, Norma Regional de rango equivalente o Decreto de Alcaldía, según se trate de entidades dependientes del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales, respectivamente.

de manejo deberá contar con determinados requisitos⁵.

- (iii) La Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 resulta arbitraria, por cuanto el Ministerio no ha justificado que contar con un circuito cerrado de manejo con características especiales contribuye a mejorar la formación de conductores, reducir los accidentes de tránsito o mejorar la seguridad vial.
- (iv) No puede existir contradicción entre lo dispuesto en el artículo 11° del citado Reglamento⁶, que le permite al postulante obtener, por única vez, un permiso provisional para conducir un vehículo en la vía pública durante el periodo de instrucción⁷ y lo dispuesto en el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43° de la misma norma⁸, que establece contar con un circuito propio o de terceros donde el postulante pueda realizar sus prácticas de manejo.
- (v) El Ministerio, al permitir que algunos postulantes a la obtención de licencia de categorías AIII – a y AIII – b, realicen sus prácticas en vehículos de empresas de transportes (artículo 8° del Decreto Supremo N° 018-2013-MTC⁹), ha considerado que el uso de las vías públicas para prácticas de

⁵ Establecidos en el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15.

⁶ **Decreto Supremo N° 040-2008-MTC**

Artículo 11°.- Permiso provisional de conducir

El postulante deberá obtener por única vez, un permiso provisional que lo habilita para conducir un vehículo automotor en la vía pública durante el período de instrucción, que será no mayor de sesenta (60) días calendarios y sólo para el tipo de vehículo para el que solicita el permiso.

Los postulantes deben estar acompañados, todas las veces que se encuentren conduciendo en la vía pública, por un conductor que posea licencia de conducir de la clase y categoría correspondiente a la solicitada.

⁷ Las denunciaciones señalaron que, incluso a través de la Resolución Directoral N° 2193-2009-MTC/15, se estableció el procedimiento, requisitos y las condiciones para la obtención del mencionado permiso provisional para conducir un vehículo de instrucción en la vía pública.

⁸ **Decreto Supremo N° 040-2008-MTC**

43.3°. Condiciones en Infraestructura

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

(...)

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

(...)

⁹ **Decreto Supremo N° 018-2013-MTC**

Artículo 8°.- Curso Extraordinario para la obtención de la licencia de conducir de la Clase A Categorías III-a o III-b, y para la recategorización de la licencia de conducir de la clase A categoría II-b a la licencia de conducir de la Clase A Categorías III-a o III-b

Establécense hasta el 31 de diciembre del 2014, el curso extraordinario para la obtención de la licencia de conducir de la clase A categorías III-a o III-b, y para la recategorización de la licencia de conducir de la clase A categoría II-b a la licencia de conducir de la clase A categorías III-a o III-b, a fin que los postulantes a dichas licencias realicen las

manejo es un lugar adecuado.

- (vi) La norma en cuestión resulta irracional, pues las características del circuito han sido establecidas sobre la base de dimensiones de vehículos (dimensiones del semirremolque simple) no previstos en el Reglamento.
 - (vii) La exigencia de contar con un circuito de manejo con características especiales es una medida desproporcionada por cuanto: (i) no asegura una mejor formación de conductores; (ii) no se ha realizado una evaluación de los costos y beneficios de la medida adoptada; y, (iii) el Ministerio no ha acreditado que las escuelas de conductores son las que han generado accidentes de tránsito, daños a la salud o a la tranquilidad de las personas.
 - (viii) La exigencia de presentar una carta fianza por la suma de US\$ 10 000,00 contraviene: (i) el artículo 39º de la Ley N° 27444¹⁰ por cuanto no resulta ser un requisito razonablemente indispensable para obtener la autorización como escuela de conductores; (ii) el artículo IV del Título Preliminar y en el artículo 61º de la Ley N° 27444, toda vez que las actuaciones y disposiciones de las entidades administrativas se encuentran limitadas a las facultades conferidas en la Constitución y en las leyes; y, (iii) el artículo 36º de la citada norma, al ser un requisito no contemplado en el TUPA.
3. Por medio de la Resolución N° 0281-2014/CEB-INDECOPI del 30 de junio de 2014, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) declaró lo siguiente:

“(…)

prácticas de manejo requeridas para la obtención y/o recategorización de la licencia de conducir, en los vehículos de las empresas de transporte terrestre que realizan el servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial, o empresas de transporte autorizadas a realizar el servicio de transporte de mercancías en general.

¹⁰

Ley N° 27444

Artículo 39º.- Consideraciones para estructurar el procedimiento

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

39.2 Para tal efecto, cada entidad considera como criterios:

39.2.1 La documentación que conforme a esta ley pueda ser solicitada, la impedida de requerir y aquellos sucedáneos establecidos en reemplazo de documentación original.

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

39.2.3 La capacidad real de la entidad para procesar la información exigida, en vía de evaluación previa o fiscalización posterior.

Segundo: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas, y en consecuencia, fundada la denuncia presentada por Chasqui Brevete S.A.C. y Master Class Perú S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones:

- i) La exigencia de contar con un circuito cerrado de prácticas de manejo con las siguientes características especiales:
 - El expediente técnico de las características especiales del circuito de manejo con determinados requisitos, establecido en el artículo 2º de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15 modificada por Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC/15 establecida en el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC (cuando aplica como condición de permanencia), materializada en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03.
 - Las dimensiones de T2S1 (semirremolque simple) dispuestas en el numeral 1), Tabla 3 del anexo 1 de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15 establecida en el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43º del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC, materializada en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03.
- ii) La prohibición del uso de las vías públicas para la enseñanza de conducción de vehículos motorizados de transporte terrestre establecida en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03
- iii) La exigencia de presentar una carta fianza por la suma de US\$ 10 000,00 para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de escuela de conductores, establecida en el numeral 6) del artículo 43º concordado con el segundo párrafo del literal i) del artículo 51º del Reglamento.

Tercero: de conformidad con lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 27444, disponer la inaplicación al caso concreto de las denunciadas, de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, y de todos los actos que la materialicen establecidas en: (i) el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43º del Reglamento; y, (ii) el numeral 6) del artículo 43º concordado con el segundo párrafo del literal i) del artículo 51º del Reglamento.

Cuarto: de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868 disponer la eliminación al caso concreto de las denunciadas, de las barreras declaradas ilegales, y de todos los actos que la materialicen, establecidas en el artículo 2º de la Resolución Directoral Nº 3634-2013-MTC/15 modificada por Resolución Directoral Nº 430-2014-MTC/15 y en el numeral 1), Tabla 3 del anexo 1 de la citada resolución directoral y materializadas en el Oficio Circular Nº 011-2013-MTC/15.03, respectivamente.

Quinto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser

sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

Sexto: declarar que se ha verificado la aplicación por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, referida a la exigencia de presentar una carta fianza por la suma de US\$ 10 000,00 para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de escuela de conductores, como un requisito no incluido en TUPA de dicha entidad, por lo que se configura una infracción sancionable al amparo de lo establecido en el numeral 3), literal d) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

Séptimo: calificar como muy grave la infracción cometida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y, en consecuencia, sancionarlo con una multa equivalente a 13 UIT.

Octavo: informar que dicha multa será rebajada en 25% si el Ministerio de Transportes y Comunicaciones consiente la presente resolución y procede a cancelar la misma dentro del plazo de cinco (5) días de su notificación, conforme a lo establecido en los Artículos 37° y 38° del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades Normas y Organización del INDECOPI.

4. El 10 de julio de 2014, el Ministerio interpuso recurso de apelación contra la Resolución N° 0281-2014/CEB-INDECOPI.
5. En virtud de la Resolución N° 0238-2015/SDC-INDECOPI del 21 de abril de 2015, la Sala dispuso, entre otros asuntos¹¹, lo siguiente:

“(…)

SEGUNDO: declarar la nulidad parcial de la Resolución 0096-2014/STCEB-INDECOPI del 10 de marzo de 2014, en el extremo en el que la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas omitió admitir a trámite la denuncia presentada por Chasqui Brevete S.A.C. y Master Class Perú S.A.C. por la presunta imposición una barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad consistente en la exigencia que el circuito de manejo cuente con las características establecidas en el artículo 1 y Anexo I de la Resolución Directoral 3634-2013-MTC/15.

TERCERO: ordenar a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas que admita a trámite la denuncia presentada por Chasqui Brevete S.A.C. y Master Class Perú S.A.C. de acuerdo a los términos de la presente resolución, notifique dicha resolución al MTC a fin de que pueda presentar sus descargos y emita un nuevo pronunciamiento

¹¹ La Sala declaró barrera burocrática ilegal, bajo otros fundamentos, la exigencia de contar con un estudio de ingeniería (actualmente expediente técnico), materializada en el artículo 2° de la Resolución Directoral 3634-2013-MTC/15. Asimismo, declaró consentidos los demás aspectos vinculados con la declaración de barrera burocrática ilegal referidos a: (i) la prohibición del uso de áreas públicas como escuela de manejo; (ii) la exigencia de una carta fianza de \$10 000 para el otorgamiento de una autorización de funcionamiento de escuela de conductores; y, (iii) la sanción impuesta por la Comisión por la exigencia de una carta fianza sin que estuviera consignada en el TUPA del Ministerio.

sobre el fondo de la controversia a la brevedad.”

B. Admisión a trámite

6. Mediante Resolución N° 0211-2015/STCEB-INDECOPI del 12 de junio del 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Ministerio un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicho pronunciamiento fue notificado a las denunciadas y al Ministerio el 18 de junio de 2015 y a la Procuraduría Pública del Ministerio 19 de junio de 2015, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas¹².

C. Contestación de la denuncia:

7. El 24 de junio de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) Previamente a que la Comisión determine si las exigencias cuestionadas constituyen o no barreras burocráticas, 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 de sus propias capacidades. Para ello, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas con el fin de determinar el mercado y la incidencia en este.
 - (ii) El literal g) del numeral 43.3) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establece que las escuelas de conductores deben contar con un circuito propio o de terceros donde el postulante realizará sus prácticas de manejo, cuyas características especiales serán determinadas por resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre.
 - (iii) Mediante Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 se aprobaron las características especiales del circuito de manejo con las que deben contar las escuelas de conductores, conforme a lo señalado en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.

¹² Cédulas de Notificación N° 1601-2015/CEB (dirigida a las denunciadas), N° 1602-2015/CEB (dirigida al Ministerio) y N° 1603-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio).

- (iv) Conforme a lo establecido en el “Estudio para la determinación de las características técnicas para un circuito vial de prácticas de manejo en las escuelas de conductores a nivel nacional”, resulta necesario aprobar las características especiales del circuito de manejo, con la finalidad de implementar lo establecido en la norma vigente, a efectos de que las escuelas cuenten con una infraestructura adecuada para impartir las prácticas de manejo.
- (v) El circuito de manejo es un modelo a escala que refleja la conducción en una infraestructura vial en el ámbito urbano y/o rural para la funcionalidad, comodidad, seguridad e integración, razón por la cual el estudio de ingeniería que forma parte del expediente técnico de obra es la justificación técnica de las dimensiones del circuito de manejo.
- (vi) Al tramitar su autorización, todas las escuelas de conductores se comprometieron a dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, en lo referido a las características especiales del circuito, bajo sanción de nulidad de la resolución directoral de autorización. A través de la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15 se amplió el plazo de adecuación para las escuelas autorizadas hasta el 30 de abril de 2014 para presentar el expediente técnico, por lo que la implementación de los circuitos se realizará paulatinamente y por etapas.

II. ANÁLISIS:

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

- 8. De acuerdo con lo establecido en el artículo 26^oBIS del Decreto Ley N° 25868¹³ la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas

¹³ Vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo 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.

que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado¹⁴.

9. Asimismo, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 27181 y sin perjuicio de las prerrogativas de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte, el Indecopi tiene la facultad de verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado, en función del ámbito de su competencia¹⁵.
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 legales o ilegales; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si son racionales o carentes de razonabilidad¹⁶.

B. Cuestiones Previas:

B.1 Cuestionamiento del Ministerio:

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 que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función de sus propias capacidades.

¹⁴ **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. (...).

¹⁵ **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

Artículo 20°.- De las competencias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI (...)

20.2. Asimismo el INDECOPI está facultado según sus propias normas a aplicar la legislación de acceso al mercado, libre y leal competencia, supervisión de la publicidad y demás normatividad del ámbito de su competencia.

¹⁶ 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.

12. Para tal efecto, según el Ministerio, la Comisión deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas con el fin de determinar el mercado y la incidencia en este. Así, de acuerdo con lo señalado por dicha entidad, la disposición cuestionada no debería considerarse barrera burocrática, por lo que no debería ser conocida por esta Comisión.
13. Sobre el particular cabe señalar que según lo establecido en el artículo 2º 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.
14. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado prestando el servicio de escuela de conductores constituyen instrumentos indispensables para los agentes económicos que desean prestar dicho servicio, por lo que, en el caso materia de análisis, calificarían como barreras burocráticas, según la definición prevista en la normativa legal que otorga competencias a esta Comisión, ya sea porque implican para el administrado la obligación de cumplir con la presentación de requisitos para acceder al mercado o con mantener determinada condición para permanecer en él.
15. Por lo tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio en relación con las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de las exigencias cuestionadas por las denunciantes.

B.2 Cuestionamiento de las denunciantes:

16. Las denunciantes manifestaron que la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 se encuentra viciada, por cuanto el Ministerio no ha cumplido con la publicación del proyecto normativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14º del Decreto Supremo N° 001-2009-JUS¹⁷.

¹⁷ **Decreto Supremo N° 001-2009-JUS**

Artículo 14º.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general

1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas

17. Al respecto, el artículo 26BIS^o del Decreto Ley N° 25868 establece que la Comisión es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado¹⁸.
18. Asimismo, tal como se ha sido señalado en el fundamento 13, el artículo 2^o de la Ley N° 28996 define a las barreras burocráticas como las exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas y/o que afectan los principios y normas de simplificación administrativa.
19. A la luz de dicho marco, la Comisión ha señalado que las omisiones o inacciones de una entidad de la Administración Pública no pueden ser consideradas como barreras burocráticas, no obstante que tales aspectos puedan tener alguna incidencia en el acceso o permanencia de un agente económico en el mercado¹⁹.

formulen comentarios sobre las medidas propuestas.

2.- La publicación de los proyectos de normas de carácter general deben incluir:

2.1. Referencia a la entidad pública bajo la cual se propone el proyecto de norma;

2.2. El documento que contiene el proyecto de norma y la exposición de motivos, así como una descripción de los temas que involucra;

2.3. Plazo para la recepción de los comentarios;

2.4. Persona dentro de la entidad pública encargada de recibir los comentarios.

3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:

3.1. Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos.

3.2. Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraria a la seguridad o al interés público.

18

Decreto Ley N° 25868

Artículo 26BIS^o.- 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. (...).

19

En efecto, mediante Resolución N° 0226-2006/CEB-INDECOPÍ de fecha 27 de noviembre del 2006, la Comisión señaló lo siguiente:

(...). Comisión no resulta competente para exigir que las entidades administrativas cumplan con sus funciones, no obstante que el incumplimiento de las mismas pueda generar similares efectos a los que genera una barrera burocrática en cuanto a la condición competitiva de los agentes económicos, por cuanto la competencia de la Comisión, conforme ha sido mencionado es respecto de actos o disposiciones administrativas que puedan constituir barreras burocráticas ilegales y/o irracionales con el propósito de propender a su eliminación. (...).

20. Un razonamiento distinto implicaría que la Comisión se pronuncie sobre cualquier tipo de incumplimiento (inacción u omisión) de las funciones de las entidades del Estado, a pesar de que las normas que le asignan competencia no la facultan para ello, sino únicamente para eliminar obligaciones o restricciones impuestas para el desarrollo de actividades económicas o la tramitación de procedimientos administrativos.
21. En ese sentido, la falta de pre - publicación del proyecto de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 en el diario oficial El Peruano, constituiría una omisión por parte del Ministerio, de modo que, en virtud de las competencias otorgadas a la Comisión, carece de objeto emitir un pronunciamiento respecto de lo alegado por las denunciantes en dicho extremo.

C. Cuestión controvertida:

22. En el presente procedimiento, corresponde determinar si constituye barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de contar con las características establecidas en el artículo 1° y Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

D. Evaluación de legalidad

23. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16^{o20} y 23^{o21} de la Ley N° 27181 y el artículo 4° la Ley N° 29005²², el Ministerio tiene competencia para mantener un

²⁰ **Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**, publicada el 8 de octubre de 1999.

Artículo 16°.- (...)

Competencias de gestión: (...)

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

²¹ **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)

²² **Ley N° 29005, Ley que establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las Escuelas de Conductores**

sistema estándar en la emisión de licencias de conducir de acuerdo con el reglamento nacional correspondiente. Para tal efecto, mediante decreto supremo, podrá aprobar las disposiciones de alcance nacional relacionadas con el otorgamiento de licencias de conducir. Asimismo, dicha entidad está facultada para autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las escuelas de conductores en el país de acuerdo con sus normas reglamentarias.

24. En tal sentido, el Ministerio es la autoridad competente para emitir la regulación necesaria para la adecuada obtención de licencias de conducir y para la prestación del servicio de escuelas de conductores. No obstante ello, debe verificarse que estas competencias se ejerzan en armonía con lo establecido en el artículo 23º de la Ley N° 27181, que otorga facultades reglamentarias a dicha entidad para crear los reglamentos necesarios que regulen los aspectos de la ley, los cuales que deben aprobarse mediante decreto supremo²³.
25. Sobre la base de las referidas competencias es que se aprobó el Reglamento (Decreto Supremo N° 040-2008-MTC)²⁴, estableciéndose las condiciones de acceso y permanencia para la prestación del servicio de escuelas de conductores, de acuerdo con lo siguiente:

Artículo 43º.- Condiciones de Acceso

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

(...)

43.3. Condiciones en Infraestructura

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

(...)

Artículo 4º.- Del ente rector y de las autorizaciones

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

²³ **Ley N° 27181**

Artículo 23º.- Del contenido de los reglamentos

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

a) Reglamento Nacional de Tránsito

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

²⁴ Publicado el 18 de noviembre de 2008.

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

(...) (énfasis añadido)

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

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

1. Mantener las condiciones de acceso con las que fue autorizada.

2. Mantener vigente la personería jurídica y no estar afecto a disolución o cualquier otra forma de extinción de la persona jurídica.

3. Mantener en su objeto social, la enseñanza y/o capacitación de los conductores de vehículos automotores de transporte terrestre, como actividad de la misma.

4. Mantener activo el Registro Único de Contribuyentes y que se señale en la actividad principal la enseñanza y/o capacitación.

5. Iniciar el servicio dentro del plazo de sesenta (60) días calendario de otorgada la autorización.

6. No recaer en imposibilidad técnica para seguir operando como Escuela de Conductores por carecer de recursos humanos, infraestructura, flota vehicular, equipamiento, pólizas de seguro vigentes y/o carta fianza bancaria vigente, luego de haber transcurrido un plazo de quince (15) días calendarios de formulado el requerimiento por la autoridad competente para que subsane la carencia.

7. Renovar la carta fianza en el plazo establecido, de tal manera que ésta se encuentre vigente por todo el plazo de la autorización."

(énfasis añadido)

Disposiciones Complementarias Transitorias

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

26. Dentro de las **condiciones de acceso**, el inciso g) del numeral 43.3) del artículo 43° de la citada norma establece que para funcionar como Escuela de Conductores se debe contar con una determinada infraestructura, un circuito propio o de terceros, donde el postulante realice sus prácticas de manejo. Asimismo, dispone que las características especiales del circuito mencionado serán determinadas por **resolución directoral de la Dirección General de Transporte Terrestre - DGTT.**
27. En el caso de las **condiciones de permanencia** establecidas en el artículo 62° del citado Reglamento, se parte del supuesto de que las escuelas de conductores ya se encuentran funcionando en el mercado y deben mantener las condiciones de acceso con las que fueron autorizadas. Sin embargo, en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del mismo Reglamento se señala que

dentro del plazo de noventa (90) días calendario de publicada la Resolución Directoral que establece las características especiales del circuito de manejo, las escuelas de conductores deberán cumplir con adecuarse a sus disposiciones²⁵ (condición de permanencia).

28. Posteriormente, el Ministerio emitió la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 (modificada mediante Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15), que regula las características especiales del circuito de manejo con el que deben contar las escuelas de conductores²⁶ que deseen acceder o permanecer en el mercado.
29. En tal sentido, vencido el plazo establecido en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, resultan exigibles las condiciones del circuito de manejo reguladas mediante la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15 (y sus modificatorias), no existiendo vulneración de lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley N° 27181, toda vez que el Decreto Supremo que aprueba las condiciones efectúa la remisión a la Resolución Directoral.
30. Cabe señalar que, mediante Resolución N° 0849-2014/SDC-INDECOPI de fecha 11 de diciembre de 2014, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi resolvió un caso similar utilizando el criterio señalado.
31. Por lo expuesto, esta Comisión considera que la exigencia de contar con las características establecidas en el artículo 1° y en el Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15, no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, toda vez que el Ministerio cuenta con las facultades para imponer la medida y no se ha contravenido el marco legal vigente.

²⁵ **Decreto Supremo 040-2008-MTC**
Disposiciones Complementarias Transitorias

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

²⁶ **Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 18 de septiembre de 2013**

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

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

E. Evaluación de razonabilidad:

32. Como se ha señalado, esta Comisión reconoce la facultad legal del Ministerio para exigir 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, por lo que no ha existido una vulneración a lo dispuesto en el artículo 23° de la Ley N° 27181.
33. Sin embargo, como se ha señalado en diversos pronunciamientos, la facultad conferida por la ley a las entidades de la Administración pública no resulta irrestricta, por lo que está sujeta a los límites de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones administrativas.
34. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que la medida indicada no constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, corresponde determinar si las denunciantes aportaron indicios razonables con el fin de efectuar el análisis de razonabilidad debido a que: (i) establece tratamientos discriminatorios; (ii) carece de fundamentos (es arbitraria); o, (iii) resulta excesiva en relación con sus fines.
35. En el presente caso, las denunciantes señalaron que la exigencia cuestionada es carente de razonabilidad debido a que:
 - (i) No se expresa cuál es el interés público que justificó las medidas adoptadas y los beneficios para la comunidad, es decir, no precisa en qué medida las disposiciones adoptadas mejorarían la formación de conductores, disminuirían los accidentes de tránsito, entre otros.
 - (ii) Es una medida desproporcionada, en tanto no se ha realizado una evaluación de sus costos y beneficios.
36. Respecto de lo señalado por las denunciantes en el punto (i) del fundamento 35, es preciso indicar que dicho cuestionamiento será considerado como una presunta arbitrariedad de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, en tanto estiman que la citada disposición no expresa un interés público. En ese sentido, se deberá verificar si la citada disposición tenía como sustento algún informe o estudio técnico que la justifique.

37. Para tales efectos, se puede apreciar que el sustento de dicha norma se está enmarcado en el Informe N° 005-2012, denominado “*Estudio para la Determinación de las Características Técnicas de la infraestructura para un Circuito Vial de Prácticas de Manejo de Escuelas de Conductores a Nivel Nacional*”, elaborado por la Secretaría Técnica del Consejo de Transportes de Lima y Callao del Ministerio en setiembre de 2012²⁷.
38. El citado informe tiene por finalidad dar solución al diseño para los circuitos viales de manejo acorde con la realidad nacional, el cual será incorporado como infraestructura física a las escuelas de conductores de tipo “Integrales”. De esa manera, dicha norma contribuye con el fin público que consiste en brindar conocimientos prácticos, destrezas y habilidades necesarias a los postulantes para obtener una licencia de conducir para vehículos motorizados de transporte terrestre, así como, con la formación orientada hacia la conducción responsable y segura.
39. En ese sentido, el Ministerio emitió la Resolución Directoral 3634-2013-MTC/15 sustentado en el Informe N° 005-2012, el cual, como ha sido indicado, contiene de manera expresa la finalidad pública que se buscaba tutelar. Por lo tanto, el primer cuestionamiento de los denunciantes no puede ser considerado como un indicio suficiente de la carencia de razonabilidad de la medida adoptada por el Ministerio.
40. En relación con lo alegado por las denunciantes en el punto (ii) del numeral 35, la Comisión considera que dicha alegación se refiere a un cuestionamiento a lo excesivo que resultaría lo regulado en la Resolución Directoral 3634-2013-MTC/15, dado que según su opinión, el Ministerio no habría realizado una evaluación de los costos y beneficios de la medida adoptada.
41. Al respecto, siguiendo el criterio de la Sala²⁸, se debe tener en cuenta cualquier obligación impuesta por el Estado puede generar costos hacia los particulares; sin embargo, dicha situación no implica que la norma constituya una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad en sí misma. Por lo tanto, si bien es cierto que la exigencia contenida en la Resolución Directoral 3634-2013-MTC/15 puede generar un costo económico a los administrados, no constituye

²⁷ Incorporado al presente procedimiento mediante Razón de Secretaría de fecha 3 de agosto de 2015.

²⁸ Expresado a través de la Resolución N° 0228-2015/SDC-INDECOPI de fecha 16 de abril de 2015.

en sí misma un indicio respecto de la presunta carencia de razonabilidad de dicha exigencia.

42. Asimismo, respecto del beneficio de la medida dispuesta, esta debe entenderse como relativa a la satisfacción del interés público. En efecto, como ha sido indicado en la presente resolución, la finalidad de lo dispuesto en la Resolución Directoral 3634-2013-MTC/15 consiste en dar solución al diseño de los circuitos viales de manejo, el cual será incorporado como infraestructura física de las escuelas de conductores de tipo “Integrales” de tal modo contribuir con brindar conocimientos prácticos, destrezas y habilidades necesarias a los postulantes para obtener una licencia de conducir para vehículos motorizados de transporte terrestre, así como, la formación orientada hacia la conducción responsable y segura.
43. La obligación que exige el precedente de observancia obligatoria aprobado por la Resolución N° 182-97-TDC, para que las entidades acrediten la proporcionalidad de las medidas que imponen a los agentes económicos, no requiere necesariamente una estricta cuantificación de los costos que involucraría la medida administrativa. Tampoco requiere un análisis sofisticado y detallado de la proporcionalidad, sino que se demuestre que la autoridad efectuó algún tipo de evaluación sobre el impacto negativo de la regulación a implementar sobre los agentes afectados.
44. En ese sentido, lo alegado en el punto (ii) del numeral 35 tampoco puede ser considerado como un indicio de carencia de razonabilidad.
45. En consecuencia, dado que todos los cuestionamientos de las denunciantes a nivel indiciario han sido desestimados de acuerdo con los criterios adoptados en el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución 182-97/TDC, no corresponde continuar con el análisis de razonabilidad, por lo que corresponde declarar infundada la denuncia en este extremo.

POR LO EXPUESTO:

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

RESUELVE:

Primero: desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones consignado como cuestión previa en la presente resolución.

Segundo: declarar que no constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con las características establecidas en el artículo 1º y Anexo I de la Resolución Directoral N° 3634-2013-MTC/15, modificada por la Resolución Directoral N° 430-2014-MTC/15.

Tercero: declarar que Chasqui Brevete S.A.C. y Master Class Perú S.A.C. no han cumplido con aportar indicios sobre la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática indicada, por lo que no corresponde analizar su razonabilidad; y, en consecuencia, infundada la denuncia presentada en contra del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**