

0282-2015/CEB-INDECOPI

17 de julio de 2015

EXPEDIENTE N° 000046-2015/CEB

DENUNCIADOS : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES  
GOBIERNO REGIONAL DE PUNO

DENUNCIANTE : CENTRO MÉDICO MARÍA DE LOS ÁNGELES E.I.R.L.  
RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, materializada en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre, debido a lo siguiente:*

- (i) Contraviene lo dispuesto en el artículo 39º de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al no estar destinada a comprobar las condiciones técnicas de los establecimientos de salud para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática para licencias de conducir (objeto del procedimiento), sino a cubrir las eventuales sanciones y multas que pudieran imponérseles en un futuro, aspecto que tiene su propio procedimiento de ejecución en la ley.*
- (ii) El Ministerio de Transportes y Comunicaciones no cuenta con una ley que lo faculte a exigir cartas fianzas como medio para garantizar el cumplimiento del pago de multas y sanciones, contraviniendo así el principio de legalidad contemplado en la Ley N° 27444.*

**Se dispone la inaplicación al caso concreto de Centro Médico María de los Ángeles E.I.R.L. de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.**

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escritos presentados el 26 de febrero y el 24 de marzo de 2015, Centro Médico María de los Ángeles E.I.R.L. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) y contra el Gobierno Regional de Puno (en adelante, Gobierno Regional) por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad originada en la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, materializada en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre y efectivizada en la Resolución Directoral Regional N° 804-2010-GR.PUNO/DRTCVC.
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos :
  - (i) Se encuentra autorizada como un establecimiento de salud encargado de realizar los exámenes de aptitud psicosomática de los postulantes que buscan obtener una licencia de conducir vehículos automotores, y está debidamente autorizada por el Gobierno Regional y el Ministerio conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
  - (ii) Respecto a los establecimientos de salud autorizados para la toma de los exámenes de aptitud psicosomática para licencias de conducir, el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC establece la presentación de una carta fianza bancaria emitida por una institución financiera a favor del Ministerio, por la suma de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia no menor a un año, renovable por períodos similares, con el objeto de respaldar las obligaciones del establecimiento de salud ante la autoridad competente.

- (iii) La imposición dispuesta por el Ministerio contraviene lo establecido en el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, pues no se encuentra destinada a comprobar las condiciones técnicas de los establecimientos de salud, sino a evaluar las condiciones económicas en las que se encuentran las empresas con el fin de cubrir las eventuales sanciones y multas que pudieran imponérseles en un futuro, aspecto que tiene su propia vía de ejecución conforme a ley.
- (iv) Es una medida irracional, pues la finalidad que busca puede ser alcanzada mediante mecanismos menos gravosos como son la fiscalización continua y la imposición de sanciones a las empresas autorizadas que incumplan sus obligaciones. Asimismo, debe tenerse en cuenta que la carta fianza tiene naturaleza de ser garantía privada en una relación de deudor - acreedor, y no de autoridad - administrado.
- (v) En base al Principio de Predictibilidad previsto en la Ley N° 27444, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) deberá tener en cuenta que en anteriores pronunciamientos, confirmados por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la Sala), se ha declarado ilegal la exigencia cuestionada dispuesta por el Ministerio.
- (vi) El artículo 39° de la Ley N° 27444 señala que solo serán incluidos como requisitos aquellos que sean indispensables para obtener el pronunciamiento, atendiendo únicamente a la finalidad del mismo.
- (vii) No resulta válido sustentar la exigencia de una garantía dineraria bajo el argumento de que se cometerán posibles conductas infractoras o actos indebidos, debido a que el Estado debe presumir que los particulares cumplen con la ley y que sus actuaciones son conforme al Principio de Buena Fe que rige el procedimiento administrativo.
- (viii) La Constitución Política del Estado y los tratados internacionales suscritos en el Perú, están diseñados para proteger la propiedad privada en general y para promover la inversión privada sin discriminación. El artículo 58° de la Constitución Política del Estado reconoce que la iniciativa privada es libre y que se ejerce en una economía social de mercado; de igual forma, su artículo 59° garantiza la libertad de empresa,

así como sus artículos 61°, 62° y 63° avalan la libre competencia y la libertad de contratar, asimismo señalan que la inversión nacional y extranjera se sujetarán a las mismas condiciones.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0260-2015/STCEB-INDECOPI del 20 de abril de 2015 se admitió a trámite la denuncia, concediendo un plazo de cinco (5) días hábiles para que el Ministerio y el Gobierno Regional formulen sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, al Gobierno Regional, al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 27 de abril de 2015, y a la Procuraduría Pública del Gobierno Regional el 19 de mayo de 2015 conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación respectivas<sup>1</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 4 de mayo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Previamente a que la Comisión determine si la disposición cuestionada constituye o no una barrera burocrática, debe precisar las variables e indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permita a los agentes económicos actuar libremente o en función a sus propias capacidades; para tal efecto, deberá hacer una valoración adecuada de las pruebas aportadas a fin de determinar el mercado y la incidencia en éste.
  - (ii) No existe ninguna barrera burocrática y menos aún ilegal y/o carente de razonabilidad por parte del Ministerio, toda vez que en ningún momento la administración ha desconocido o impuesto una barrera burocrática contraviniendo el principio de legalidad. Por tanto, la denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado de tal manera que constituya una barrera burocrática conforme

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 1155-2015/CEB (dirigida a la denunciante), N° 1156-2014/CEB (dirigida al Ministerio), N° 1157-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio), N° 1158-2015/CEB (dirigida al Gobierno Regional) y N° 1159-2015/CEB (dirigida a la Procuradora Pública del Gobierno Regional).

lo dispuesto el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de eliminación de sobrecostos, trabas y restricciones a la inversión privada.

- (iii) El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, que contiene las normas reglamentarias referentes a las Autorizaciones a Establecimientos de Salud encargados de la toma de Exámenes de Aptitud Psicosomática para Licencias de Conducir y a las Escuelas de Conductores, permite la profesionalización del conductor en la prestación del servicio de transporte terrestre, con la participación de instituciones u organismos especializados así como el control psicosomático del conductor, garantizando la seguridad de las personas, la propiedad y legitimidad de las licencias de conducir.
- (iv) Una de las condiciones generales para acceder a una autorización como Escuela de Conductores es contar con suficiente capacidad técnica y económica para verificar las condiciones, requisitos y características técnicas que deben tener los postulantes para la obtención de la misma.
- (v) No puede considerarse a la cuestionada exigencia en la misma dimensión axiológica que las demás actividades económicas que se realizan en el mercado, pues ello contradice al modelo de economía que inspira al texto constitucional de acuerdo a su artículo 58º.
- (vi) La exigencia cuestionada busca acreditar y comprobar una solvencia económica, pues el otorgamiento de una carta fianza bancaria ha sido materia de una evaluación financiera por parte de una entidad del Sistema Financiero, de forma tal que determine que un centro médico psicosomático es una institución que pueda afrontar los gastos que dicha actividad demanda, en especial cuando el equipamiento para realizar las evaluaciones requiera ser sustituido. De manera que no sólo corresponde a una presunción de que ocurra o no un acto fuera de la ley, ya que se ha reportado muchos casos en los que los establecimientos de salud han incurrido en infracciones al reglamento, razón por la que es justificado el hecho de exigir la presentación de una carta fianza bancaria.
- (vii) No puede considerarse a la cuestionada exigencia en la misma dimensión axiológica que las demás actividades económicas que se realizan en el mercado, pues ello contradice al modelo de economía que inspira al texto constitucional de acuerdo a su artículo 58º.

- (viii) Las estadísticas que maneja la Policía Nacional del Perú y el Ministerio, en los últimos quince (15) años, indican que el número de fallecidos en accidentes de tránsito en el Perú sobrepasó los cuarenta y seis mil (46 000). Ello demuestra la poca rigurosidad en el examen psicosomático, teórico y práctico a los conductores, debido a un sistema precario que permitió el libre acceso de personas naturales y jurídicas a los servicios de transporte, sin necesidad de autorización previa, liberalizándose la importación de vehículos y reduciéndose los requisitos para obtener la licencia de conducir.
- (ix) Uno de los múltiples factores que han contribuido a la gran cantidad de accidentes de tránsito es la poca rigurosidad con que se ha venido evaluando a los conductores, tanto en el examen psicosomático como también en los exámenes teórico y práctico; motivo por el cual se han introducido nuevos requisitos y exigencias mediante el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.

**D. Improcedencia de extremo:**

- 5. Mediante Resolución N° 0260-2015/STCEB-INDECOPI del 20 de abril de 2015, se admitió a trámite la denuncia, por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad originada en la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, materializada en el literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre y efectivizada en la Resolución Directoral Regional N° 804-2010-GR.PUNO/DRTCVC.
- 6. Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868<sup>2</sup> y en el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización

---

<sup>2</sup> Aún vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la 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.-

y Funciones del Indecopi<sup>3</sup>, la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>4</sup>.

7. Asimismo, de conformidad con el artículo 2º de la Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada, constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y que limitan la competitividad empresarial en el mercado<sup>5</sup>.
8. De ese modo, únicamente las exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros contenidos en actos o disposiciones administrativas podrán ser objeto de análisis por esta Comisión; sin que sea posible acreditar algún tipo de barrera burocrática a través de otro tipo de forma jurídica administrativa<sup>6</sup>.

---

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.

<sup>3</sup> **Decreto Legislativo N° 1033, Ley De Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi**

Artículo 23º.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

<sup>4</sup> **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26ºBIS.- 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. (...).

<sup>5</sup> **Ley N° 28996, Ley de Eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada**

Artículo 2º.- Definición de barreras burocráticas

Constituyen barreras burocráticas los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 y que limitan la competitividad empresarial en el mercado.

<sup>6</sup> Como por ejemplo: las actuaciones internas de la Administración, que son simples actos de la Administración.

9. Cabe precisar que se entiende por *acto* cualquier actuación de la Administración Pública, en ejercicio de la función administrativa, que contenga una exigencia, requisito, prohibición y/o cobro que sea oponible al administrado y que le impida acceder o permanecer en el mercado<sup>7</sup>.
10. Por su parte, una *disposición* debe ser entendida como la manifestación de la autoridad administrativa en ejercicio de su función administrativa sobre cuestiones o asuntos de su competencia, de formación unilateral, alcance general y efectos jurídicos directos sobre la administración o los administrados<sup>8</sup>.
11. En el presente caso, la denunciante consideró que la barrera burocrática que cuestionaba se encontraba contenida tanto en el literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC (emitido por el Ministerio) como en la Resolución Directoral Regional N° 804-2010-GR.PUNO/DRTCVC (emitida por el Gobierno Regional). Sin embargo, de la revisión de la mencionada resolución directoral se aprecia que la misma no materializa directamente la barrera burocrática denunciada.
12. Cabe precisar que si bien en un primer momento se consideró que la mencionada resolución directoral podía materializar la barrera burocrática denunciada, pues el Gobierno Regional podía afectar potencialmente la *permanencia* de la denunciante en el mercado al aplicar lo dispuesto por la normativa de la materia; de la revisión de los argumentos de la denuncia y de la citada resolución directoral se ha podido concluir lo siguiente:
  - (i) Que la denunciante cuestiona el contenido del literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, señalando el párrafo referido a la exigencia de la carta fianza como requisito para obtener una autorización (acceso) y no a la renovación de la misma (permanencia).
  - (ii) La resolución directoral en cuestión no contiene la exigencia cuestionada por la denunciante; por lo que la denunciante carece de interés para obrar respecto dicho extremo.

---

<sup>7</sup> Criterio señalado por la Sala Especializada en Defensa de la Competencia en diversos pronunciamientos (ver Resolución N° 038-2015/SDC-INDECOPI).

<sup>8</sup> Dicho concepto se vincula con el *reglamento administrativo*, el cual ha sido definido como “*toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma indirecta*”. DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Gaceta Jurídica – Ciudad Argentina, Lima – Buenos Aires, 2005, Tomo I. Pág.153.



13. Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en las leyes antes expuestas, la finalidad del procedimiento de identificación de barreras burocráticas, es determinar la eliminación o inaplicación de las exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros, facilitando el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado así como la tramitación de procedimientos administrativos<sup>9</sup>. De ese modo, en caso no se identifique la existencia de una barrera burocrática, la denunciante carecería de interés para obrar en la medida que no existiría un acto o disposición que eliminar y/o inaplicar.
14. Por consiguiente, no resulta posible que se elimine una situación producida por algo que no se exige, impone o realiza a quien presenta una denuncia, ya sea de manera real o potencial<sup>10</sup>.
15. Por ello, esta Comisión considera que al haberse verificado que la Resolución Directoral Regional N° 804-2010-GR.PUNO/DRTCVC no contiene la materialización directa de la exigencia cuestionada en el presente procedimiento, ello genera que la denunciante carezca de interés para obrar respecto de dicha resolución directoral, pues al no materializar la barrera burocrática denunciada, no se puede disponer su inaplicación.
16. El numeral 2) del artículo 427° del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo<sup>11</sup>, establece que las demandas

---

<sup>9</sup> **Decreto Legislativo N° 1033, que aprobó la ley de organización y funciones del Indecopi**

**Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas**

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

<sup>10</sup> Dicho criterio ha sido adoptado por la Comisión en anteriores procedimientos, ver Resoluciones N° 211-2008/CEB, N° 0043-2009/CEB-INDECOPI, N° 0479-2014/CEB-INDECOPI, entre otras.

<sup>11</sup> **Ley N° 27444**

Título Preliminar

Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

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

Artículo VIII°.- Deficiencia de Fuentes

(entiéndase la denuncias) deberán ser declaradas improcedentes cuando el demandante (entiéndase denunciante) carezca manifiestamente de interés para obrar<sup>12</sup>, el cual debe ser entendido como el estado de necesidad de tutela jurisdiccional efectiva que requiere una persona jurídica o natural cuando alguno de sus derechos es vulnerado, desconocido o incumplido<sup>13</sup>.

17. De otro lado, la denunciante señaló como denunciados al Ministerio y al Gobierno Regional, ello en tanto consideró que ambas entidades le imponían la cuestionada barrera burocrática mediante una disposición y un acto administrativo, respectivamente. Sin embargo, debido a lo expresado en párrafos anteriores, esta Comisión considera que el Gobierno Regional no puede formar parte del presente procedimiento como denunciado, pues el acto administrativo que ha emitido no contiene la barrera burocrática denunciada en el presente procedimiento.
18. Por lo tanto, corresponde declarar improcedente la denuncia en los siguientes extremos:
  - Que Resolución Directoral Regional N° 804-2010-GR.PUNO/DRTCVC materializa la barrera burocrática denunciada; ello, al amparo de lo dispuesto en el numeral 2) del artículo del artículo 427° del Código Procesal Civil, debido a que se ha verificado que dicho acto administrativo no contiene la barrera burocrática denunciada.
  - Que se considera como parte denunciada del presente procedimiento al Gobierno Regional.

---

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

**Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS**

**Disposiciones Finales**

Primera.- Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza.

12 **Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**

Artículo 427°.- Improcedencia de la demanda.-

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

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

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

19. En esa línea, cabe precisar que la barrera burocrática denunciada en el presente procedimiento es la siguiente:

*“La exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, materializada en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre”.*

20. Es importante 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 exigencia de contar con una carta fianza bancaria como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir.

## **II. ANÁLISIS:**

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

21. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS de Decreto Ley Nº 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>14</sup>.
22. De acuerdo a la Ley Nº 27181, Ley General de Transporte Terrestre, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades

---

<sup>14</sup> **Decreto Ley Nº 25868**

**“Artículo 26BIS”.-** La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos Nº 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo Nº 776 y la Ley Nº 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. (...).”

de transporte, el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>15</sup>.

23. Por su parte, el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, concordado con el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033<sup>16</sup>, dispone que esta Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.
24. 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 de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional.<sup>17</sup>

## **B. Cuestiones previas:**

### **B.1 Competencia de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la medida cuestionada**

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

---

<sup>15</sup> **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."

<sup>16</sup> **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**  
**Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-**

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

<sup>17</sup> Resolución N° 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

entidad, la disposición cuestionada no debería considerarse como barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocida por esta Comisión.

26. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.
27. Las disposiciones aplicables a aquellas empresas que desean acceder o permanecer en el mercado como establecimientos de salud que presten el servicio de toma de exámenes psicosomáticos para obtener una licencia de conducir constituyen condiciones indispensables para dichas empresas, por lo que la disposición cuestionada califica como barrera burocrática, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
28. Por tanto, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio respecto de las competencias de la Comisión para evaluar y pronunciarse respecto de la exigencia cuestionada por la denunciante, dado que en el presente caso la medida dispuesta por el Ministerio restringe la posibilidad de que la denunciante acceda o permanezca en el mercado.

B.2. De la imposición de las barreras burocráticas cuestionadas al caso de la denunciante:

29. El Ministerio ha señalado que la denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya impuesto alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que limite su competitividad en el mercado.
30. Al respecto, cabe precisar que en diversos pronunciamientos emitidos por la Sala<sup>18</sup> se ha señalado que los cuestionamientos contra barreras burocráticas pueden ser realizados en concreto o en abstracto.
31. Así, en concreto el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática en el marco de un procedimiento administrativo que sigue ante la entidad denunciada, por lo que en dicho supuesto, la Comisión debe evaluar la legalidad y

---

<sup>18</sup> Ver Resoluciones N° 0089-2009/SC1-INDECOPI del 9 de marzo de 2009, N° 0021-2008/SC1-INDECOPI del 6 de octubre de 2008, N° 1286-2008/TDC-INDECOPI del 27 de junio de 2008 y N° 0849-2014/SDC-INDECOPI del 11 de diciembre de 2014.

razonabilidad de la presunta barrera burocrática aplicada en dicho procedimiento administrativo.

32. En el caso de un cuestionamiento en abstracto el denunciante encuentra la presunta barrera burocrática fuera de un procedimiento administrativo, es decir, puede estar materializada en una disposición emitida por una entidad de la Administración Pública, que genera efectos generales; por lo que la Comisión debe realizar una evaluación en abstracto de la legalidad y razonabilidad de dicha barrera.
33. En consecuencia, toda vez que en el presente caso la denuncia va dirigida a cuestionar la exigencia en el literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, es decir, en una disposición de carácter general, esta Comisión considera que el mencionado argumento del Ministerio debe ser desestimado.

B.3. Del argumento constitucional de la denunciante:

34. La denunciante ha señalado que la Constitución Política del Estado y los tratados internacionales suscritos por el Perú, están diseñados para proteger la propiedad privada en general y para promover la Inversión privada sin discriminación. El artículo 58° de la Constitución Política del Estado reconoce que la iniciativa privada es libre y que se ejerce en una economía social de mercado; de igual forma, su artículo 59° garantiza la libertad de empresa, así como sus artículos 61°, 62° y 63° garantizan la libre competencia, libertad de contratar y que la inversión nacional y extranjera se sujetarán a las mismas condiciones.
35. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas y no para evaluar su constitucionalidad.
36. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N° 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.
37. De ese modo, el argumento constitucional presentado por la denunciante, no será tomado en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a

efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.

38. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la denunciante en los extremos indicados. Asimismo, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de las medidas cuestionadas.

**C. Cuestión controvertida:**

39. Determinar si constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, materializada en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre.

**D. Evaluación de legalidad:**

40. La Ley N° 27181, establece que el Ministerio cuenta con competencias de gestión para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir, de acuerdo al reglamento nacional correspondiente<sup>19</sup>. Dicha ley establece además, que dicha entidad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones de alcance nacional, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias de conducir<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**, publicada el 8 de octubre de 1999.

**Artículo 16º.-** (...)

Competencias de gestión: (...)

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

<sup>20</sup> **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\*.

41. El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC aprobó el “Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre”, a través del cual se estableció el siguiente requisito y condición para solicitar una autorización como Establecimiento de Salud:

**“Artículo 92º.- Requisitos para la autorización de Establecimientos de Salud**

*Para solicitar la autorización, el establecimiento de salud deberá adjuntar los siguientes documentos:*

*(...)*

*m) Carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, por el importe de US\$ 10,000.00 (diez mil 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia que coincida con la vigencia de la autorización, con el objeto de respaldar las obligaciones del establecimiento de salud con la autoridad competente.*

*(...)*

**“Artículo 98.- Condiciones de permanencia del Establecimiento de Salud**

*Las condiciones de permanencia para la operación de un Establecimiento de Salud son las siguientes:*

*(...)*

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

*(...)*

42. A través del referido reglamento, se ha establecido un procedimiento para autorizar a los establecimientos de salud que pretendan prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática, incluyendo dentro de sus requisitos la presentación de una Carta Fianza Bancaria por un importe de US\$ 10 000,00 (diez mil 00/100 dólares americanos)<sup>21</sup>.
43. De acuerdo con la norma legal antes mencionada, el Ministerio se encuentra facultado a regular las disposiciones reglamentarias que resulten necesarias para la emisión de licencias de conducir, dentro de las cuales se encuentran aquellas

21

**Reglamento Nacional de Licencias de Conducir para vehículos automotores y no motorizados**

**“Artículo 92º.-** Requisitos para la autorización

Para solicitar la autorización, el establecimiento de salud deberá adjuntar los siguientes documentos: (...)

m) Carta fianza bancaria emitida por una institución financiera autorizada por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, por el importe de US\$ 10,000.00 (diez mil 00/100 dólares americanos), con carácter de solidaria, irrevocable, incondicional, de realización inmediata y por un plazo de vigencia que coincida con la vigencia de la autorización, con el objeto de respaldar las obligaciones del establecimiento de salud con la autoridad competente. (...).”

**Disposiciones Finales Complementarias**

“Décima Primera.- Los requisitos para la autorización como Establecimientos de Salud establecidos en los literales f), g) y h) del numeral 91.4.2 y los literales e), f) y g) del numeral 91.4.3 del artículo 91, y en el inciso m) del artículo 92º del presente reglamento serán exigibles a partir del 26 de junio del 2009, debiendo a esa fecha cumplir los Establecimientos de Salud autorizados, con adecuarse a los referidos requerimientos; caso contrario serán inválidas las evaluaciones psicosomáticas que estos establecimientos realicen con posterioridad a la fecha antes señalada.



dirigidas a establecer requisitos mínimos que deben cumplir los establecimientos de salud a quienes se encarga las evaluaciones de aptitud psicosomática. Sin embargo, las facultades conferidas a toda entidad de la Administración Pública se encuentran sujetas al cumplimiento de determinadas disposiciones legales en materia de simplificación administrativa.

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

**“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:(...)*

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

*(Lo resaltado es nuestro)*

45. El Ministerio ha señalado que la función de la evaluación de aptitud psicosomática para las personas que solicitan una licencia de conducir, tiene por objeto determinar el grado de profesionalización del conductor, con la participación de instituciones u organismos especializados así como el control psicosomático del conductor, con lo cual se garantiza la seguridad de las personas, la propiedad y legitimidad de las licencias de conducir<sup>22</sup>.
46. Por tanto, el procedimiento de autorización para establecimientos que tomen este tipo de exámenes debe tener por finalidad verificar que tales centros médicos cumplan con los requerimientos técnicos, profesionales y logísticos que resultan necesarios para evaluar y determinar las aptitudes psicosomáticas de los postulantes.
47. Pese a la finalidad del procedimiento, el Ministerio ha señalado que la exigencia de una carta fianza bancaria tiene por objeto acreditar la solvencia económica de los centros de salud, autorizados para evitar posibles situaciones de actos

---

<sup>22</sup> Ver numeral 3.4. del escrito de descargos del Ministerio (ver folio 36 del Expediente)

cometidos fuera del marco legal<sup>23</sup>. Para sustentar dicha finalidad, el Ministerio ha presentado los siguientes argumentos:

- (i) Se ha reportado muchos casos en los que los establecimientos de salud han incurrido en infracciones al reglamento de la materia, razón por la que es justificado el hecho de exigir la presentación de una carta fianza.
- (ii) Que la exigencia cuestionada busca acreditar y comprobar su solvencia económica, pues su otorgamiento ha sido materia de una evaluación financiera por parte de una entidad del Sistema Financiero, de forma tal que determine ser una institución solvente que pueda afrontar los gastos que esta actividad demanda<sup>24</sup>.

48. Con relación al punto (i), vinculado a la necesidad de disuadir presuntos actos irregulares en la prestación del servicio, cabe señalar que el Estado debe presumir que los particulares cumplen con la ley y que sus actuaciones se rigen por el principio de buena fe que se aplica en los procedimientos administrativos por lo que corresponde desestimar dicho argumento.

49. En caso existan infracciones o irregularidades en la toma de los exámenes de aptitud psicosomática, el Ministerio se encuentra facultado a exigir el cumplimiento de la normativa correspondiente, pudiendo no solo imponer multas en caso de verificar algún tipo de infracción, sino inclusive disponer la suspensión y hasta la cancelación de la autorización otorgada<sup>25</sup>. Por lo que no

---

<sup>23</sup> En efecto, en sus descargos el Ministerio ha señalado lo siguiente: "(...) *La exigencia a los establecimientos de salud que deseen obtener su autorización para la realización de la referida evaluación psicosomática a los postulantes a una licencia de conducir de presentar una carta fianza bancaria como requisito para obtener su autorización, busca acreditar y comprobar su solvencia económica, pues su otorgamiento ha sido materia de una evaluación financiera por parte de una Entidad del Sistema Financiero, de forma tal que determine ser una institución solvente que pueda afrontar los gastos que esta actividad demanda, en especial cuando el equipamiento para realizar la referida evaluación requiera ser sustituido. De manera que no sólo corresponde a una presunción de que ocurra o no el acto por el cual la entidad tenga que responder al haber incurrido en algún acto fuera de la ley, ya que se han reportado sendos casos en los cuales Establecimientos de Salud han incurrido en infracciones al Reglamento, razón por la que se tiene justificado el hecho de que se exija la presentación de una carta fianza.*"

<sup>24</sup> Ver numeral 4.3 del escrito de descargos del Ministerio (Ver folio 39 del Expediente).

<sup>25</sup> **Reglamento Nacional de Licencias de Conducir vehículos automotores y no motorizados de transporte terrestre, aprobado por Decreto Supremo Nº 040-2008-MTC**

**Artículo 122.- Sanciones aplicables a los Establecimientos de Salud y a los miembros del staff médico**

122.1 Las sanciones aplicables a los Establecimientos de Salud encargados de la toma del examen de aptitud psicosomática para licencias de conducir son las siguientes:

a) Multa de cinco (5) unidades impositivas tributarias (UIT).

b) Suspensión de la autorización por sesenta (60) días calendario.

c) Cancelación de la autorización, la misma que conlleva a la inhabilitación definitiva para obtener una nueva autorización.

resulta válido argumentar que la exigencia de la carta fianza se encuentra vinculada a la necesidad de prevenir las irregularidades en los exámenes de aptitud psicossomática a los postulantes.

50. En caso de incumplimiento de multas, el Ministerio cuenta con facultades de ejecución coactiva para poder ejecutar el pago de las mismas; por lo que el argumento de sustentar con la carta fianza el pago de multas no resulta válido. Adicionalmente el Ministerio no cuenta con una ley que le permita ejecutar, a través de cartas fianzas bancarias, aquellas sanciones y multas impuestas por el incumplimiento de obligaciones a los centros médicos por lo que contravendría el Principio de Legalidad previsto en el numeral 1.1) del Artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>26</sup>.
51. Con relación al punto (ii), en el que el Ministerio aduce que las empresas con mayor solvencia económica y financiera califican de mejor manera para prestar el servicio de toma de exámenes, entendiéndose que aquellas que no obtengan

---

122.2 Las sanciones aplicables a los profesionales que integran el staff médico de los Establecimientos de Salud, incluyendo al conductor del establecimiento son las siguientes:

a) Suspensión para realizar evaluaciones y emitir informes o certificaciones de aptitud psicossomática por sesenta (60) días calendario.

b) Inhabilitación definitiva para formar parte del staff médico de cualquier establecimiento de salud encargado de la toma del examen psicossomático para obtener licencia de conducir.

122.3 Toda sanción firme de suspensión, cancelación o inhabilitación que se imponga a los Establecimientos de Salud o a los profesionales que integran el staff médico de dichos establecimientos será puesta en conocimiento del Ministerio de Salud y, además, tratándose de los profesionales médicos, del colegio profesional correspondiente.

Además, ver **Anexo del Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre**, a través del cual se aprueba el Cuadro de Tipificación y Calificación de Infracciones e Imposición de Sanciones para los establecimientos de salud (Códigos B1 hasta B25).

26

#### **Decreto Supremo N° 040-2008-MTC**

##### **Artículo 125.- Procedimiento sancionador**

El procedimiento sancionador se inicia de oficio, ya sea por iniciativa de la propia autoridad competente o mediando petición o comunicación motivada de otros órganos o entidades públicas o denuncia de parte. Los actos administrativos de inicio del procedimiento sancionador no son susceptibles de impugnación.

Si la infracción está sustentada y acreditada mediante acta de verificación levantada por el inspector designado por la autoridad competente, dicho documento constituye el acto de inicio del procedimiento sancionador, no siendo exigible la expedición de una resolución administrativa. La entrega de la copia del acta de verificación a la persona con la que se entienda la acción de control, surtirá los efectos de notificación válida.

Las notificaciones del inicio del procedimiento sancionador a los profesionales de los establecimientos de salud, ausentes en la acción de control, se realizarán en el domicilio que aparezca inscrito en el Registro de Establecimientos de Salud. Las demás notificaciones del procedimiento sancionador se realizarán en el domicilio que señalen los presuntos infractores en el mismo procedimiento o, en su defecto, en el que aparezca inscrito en el Registro de Establecimientos de Salud.

En todos los casos, el plazo para la presentación de descargos será de cinco (5) días hábiles que se cuentan desde el día siguiente al de efectuada la notificación. Vencido dicho plazo, con el descargo o sin él, la autoridad competente, dependiendo de la naturaleza de la infracción, de los medios probatorios ofrecidos y siempre que se trate de pruebas pertinentes y útiles para resolver la cuestión controvertida, podrá abrir un período probatorio por un término que no excederá de diez (10) días hábiles. De no haber necesidad de un término probatorio o concluido éste, se expedirá resolución de sanción sin más trámite.

Sin perjuicio del trámite de ejecución coactiva, la autoridad competente remitirá a las Centrales Privadas de Información de Riesgos sujetas al ámbito de aplicación de la Ley N° 27489 - Ley que Regula las Centrales Privadas de Información de Riesgos y de Protección del Titular de la Información, con las cuales se tenga celebrado un convenio de provisión de información, copia autenticada de la resolución de multa, una vez que ésta haya quedado firme, a efectos que sea registrada en las bases de datos de dichas entidades y difundidas de acuerdo con los lineamientos de la citada Ley.

una carta fianza bancaria, no pueden ser consideradas como aptas para dicha clase de exámenes, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- a) El artículo 12° del Decreto Legislativo N° 757 establece que ninguna autoridad, funcionario o empleado del Gobierno Central, gobiernos regionales o locales en cualesquiera de sus niveles, ni empresas del Estado, puede establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados entre los inversionistas y las empresas en que éstos participen basándose en sectores, tipo de actividad económica o ubicación geográfica de las empresas<sup>27</sup>.
- b) El Principio de Imparcialidad recogido en el numeral 1.5) del artículo IV° de la Ley N° 27444, el cual establece que las autoridades administrativas deben actuar sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitaria frente al procedimiento<sup>28</sup>.
- c) El nivel socioeconómico de un individuo no constituye un aspecto objetivo y razonable que pueda justificar un trato diferenciado entre los agentes económicos<sup>29</sup>, tal como lo establece el numeral 2) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>30</sup> y conforme ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional<sup>31</sup>.

---

27 **Decreto Legislativo N° 757**

Artículo 12°.- El Estado no establece tratamientos discriminatorios ni diferenciados en materia cambiaria, precios, tarifas o derechos no arancelarios, entre los inversionistas y las empresas en que éstos participen ni basándose en sectores o tipo de actividad económica o en la ubicación geográfica de las empresas. Tampoco podrá establecerlos entre las personas naturales nacionales o extranjeras. Ninguna autoridad, funcionario o empleado del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Local es en cualesquiera de sus niveles, ni empresas del Estado, podrá establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, bajo responsabilidad.

28 **Ley N° 27444, Ley Del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo IV°.- Principios del procedimiento administrativo.-**

**1.5°. Principio de imparcialidad.-**

Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

29 Sobre el trato discriminatorio, el Tribunal Constitucional ha referido en la Sentencia emitida en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC que:

*“La igualdad como derecho fundamental está consagrada por el artículo 2° de la Constitución de 1993, de acuerdo al cual: «(...) toda persona tiene derecho (...) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole». Contrariamente a lo que pudiera desprenderse de una interpretación literal, estamos frente a un derecho fundamental que no consiste en la facultad de las personas para exigir un trato igual a los demás, sino a ser tratado de igual modo a quienes se encuentran en una idéntica situación.”*

(Énfasis añadido)

30 **Constitución Política del Perú**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:  
(...)

52. Teniendo en cuenta el marco legal vigente, corresponde desestimar el argumento del Ministerio referido a que la obtención de una carta fianza muestra indicios de solvencia económica y responsabilidad en el cumplimiento de la norma, toda vez que dicho argumento resultaría discriminatorio por cuanto el Ministerio solo estaría avalando que las empresas que pueden contar con una carta fianza entren al mercado por presentar características, frente a otras empresas que no cumplen con los requisitos de la carta fianza (las más pequeñas).
53. Asimismo, el Ministerio no ha acreditado cómo el hecho de cumplir con los requisitos para el otorgamiento de una carta fianza<sup>32</sup> es sinónimo de seriedad y responsabilidad de las empresas que prestan los servicios.
54. En tal sentido, por todo lo señalado anteriormente corresponde declarar que la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, no guarda relación con la finalidad del procedimiento de autorización para brindar el servicio de exámenes de aptitud psicosomática, el cual se encuentra referido a la verificación de que tales centros cumplan con los requerimientos técnicos, profesionales y logísticos, por lo que contraviene lo establecido en el artículo 39° de la Ley N° 27444.
55. Por lo expuesto, la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, constituye una barrera burocrática ilegal; debido a que contraviene el Principio de Legalidad

---

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

(...)  
(Énfasis añadido)

31 **Ley N° 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional**

**Disposiciones Finales**

**Primera.-** Los jueces y Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad.

32 Requisitos generales para el otorgamiento de una carta fianza:

- Ser cliente del Banco (contar con una cuenta corriente).
- Contar con una Línea de Crédito aprobada para este servicio.
- Llenar la solicitud de Carta Fianza.
- Llenar Pagaré.

reconocido en el artículo IV° del Título Preliminar, así como el artículo 39° de la Ley N° 27444.

56. Cabe indicar lo resuelto no desconoce las facultades del Ministerio para establecer y exigir requisitos que permitan garantizar que los establecimientos cumplan con las condiciones necesarias para brindar servicios de verificación confiables y seguros para la finalidad que se efectúan.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

57. De conformidad con la metodología establecida en el precedente de observancia obligatoria aprobado el Tribunal del Indecopi (Resolución N° 182-97-TDC), no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la exigencia cuestionada en el presente procedimiento, debido a que ha sido identificada como barrera burocrática ilegal.

**POR LO EXPUESTO:**

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

**RESUELVE:**

**Primero:** desestimar los cuestionamientos efectuados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y por la denunciante, los mismos que se encuentran en las Cuestiones Previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar la improcedencia de la denuncia presentada por Centro Médico María de los Ángeles E.I.R.L., en los siguientes extremos:

- (i) Que la Resolución Directoral Regional N° 804-2010-GR.PUNO/DRTCVC materializa la barrera burocrática denunciada.
- (ii) Que se considera como parte denunciada del presente procedimiento al Gobierno Regional de Puno.

**Tercero:** declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de contar con una carta fianza bancaria de diez mil dólares americanos (US\$ 10 000,00) como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, materializada en el literal m) del artículo 92º del Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y No Motorizados de Transporte Terrestre; y, en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Centro médico María de los Ángeles E.I.R.L. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

**Cuarto:** disponer que se no se aplique a Centro médico María de los Ángeles E.I.R.L. la barrera burocrática declarada ilegal así como los actos que la efectivicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Quinto:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 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**