

0227-2015/CEB-INDECOPI

19 de junio de 2015

EXPEDIENTE N° 000029-2015/CEB

DENUNCIADO : MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

DENUNCIANTE : POLICLÍNICO ALO CENTRO MÉDICO S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

***SUMILLA: Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar una carta fianza bancaria como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, establecida 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, debido a que:***

- (i) Contraviene lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, al no estar destinada a comprobar las condiciones técnicas de 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 Policlínico Alo Centro Médico S.A.C. de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley N° 28996. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

## **I. ANTECEDENTES:**

### **A. La denuncia:**

1. Mediante escrito presentado el 11 de febrero de 2015, Policlínico Alo Centro Médico S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el Ministerio) por la presunta imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad originada en la exigencia de presentar una carta fianza bancaria como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, establecida 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<sup>1</sup> (en adelante, el Reglamento).
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.
  - (ii) La exigencia de presentar la carta fianza bancaria, establecida en el literal m) del artículo 92° del Reglamento, contraviene el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que su objeto no es comprobar las condiciones técnicas de los establecimientos de salud, sino respaldar las obligaciones de dichos establecimientos frente a la autoridad competente por eventuales sanciones y multas que les pudieran imponer en el futuro.
  - (iii) La medida impuesta por el Ministerio contraviene el Principio de Legalidad, al no existir una ley que lo faculte a exigir cartas fianzas como medio para garantizar el cumplimiento de multas y sanciones.
  - (iv) La finalidad perseguida por el Ministerio mediante la exigencia materia de denuncia puede ser alcanzada a través de mecanismos menos gravosos para los administrados, como son la fiscalización continua y la imposición de sanciones a las empresas que incumplan sus obligaciones.

---

<sup>1</sup> Modificado por el Decreto Supremo N° 036-2009-MTC, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6 de octubre del 2009.

- (v) En base al Principio de Predictibilidad previsto en la Ley N° 27444, solicita que la Comisión tenga en cuenta que en anteriores pronunciamientos ha declarado ilegal la exigencia de presentar una carta fianza para obtener la autorización de escuelas de conductores y de establecimientos de salud, exigida mediante el Decreto Supremo N° 040-2008-MTC.
- (vi) En diversos pronunciamientos, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas ha manifestado que la exigencia de presentar una carta fianza es un requisito que ha sido establecido sin haberse justificado su relevancia y necesidad para determinar si las empresas son aptas, lo cual contraviene lo establecido en el artículo 39° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (vii) Según el artículo 39° de la Ley N° 27444, en un procedimiento administrativo solo se podrán exigir a los administrados el cumplimiento de los requisitos que resulten indispensables para el pronunciamiento correspondiente, atendiendo a la finalidad del mismo, debiendo existir una relación de necesidad y relevancia entre los requisitos que se imponen y el objeto del procedimiento.
- (viii) No es válido exigir una garantía dineraria a los particulares bajo el argumento de que se cometerán probables conductas infractoras, dado que el Estado debe presumir que los particulares cumplen la ley y que sus actuaciones se rigen por el principio de buena fe administrativa.
- (ix) La naturaleza de una carta fianza es la de ser garantía en una relación de acreedor - deudor y no en una de autoridad - administrado.

#### **B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0160-2015/STCEB-INDECOPI del 2 de marzo de 2015 se admitió a trámite la denuncia, concediendo un plazo de cinco (5) días hábiles para que el Ministerio formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Ministerio y a su Procuraduría Pública el 5 de marzo de 2015 y a la denunciante el 6 de marzo del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cédulas de Notificación N° 746-2015/CEB (dirigida al Ministerio), N° 747-2015/CEB (dirigida al Procurador Público del Ministerio) y N° 745-2015/CEB (dirigida a la denunciante).

### **C. Contestación de la denuncia:**

4. El 12 de marzo de 2015, el Ministerio presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) La Comisión deberá evaluar las variables y los indicadores que ha tomado en cuenta para calificar una regulación pública como una barrera burocrática que no permite a los agentes del mercado actuar libremente o en función a sus propias capacidades.
  - (ii) No existe negativa de recibir las solicitudes de los administrados, siempre que reúnan los requisitos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) y en la normativa vigente del sector transportes y comunicaciones, por lo que se ha respetado estrictamente el derecho de petición de la denunciante.
  - (iii) La denunciante no ha acreditado que el Ministerio le haya establecido alguna exigencia, prohibición, cobro u otro acto o disposición que le haya limitado su competitividad empresarial en el mercado, toda vez que ha participado en el mercado prestando sus servicios como centro médico, desde el otorgamiento de su respectiva autorización
  - (iv) El artículo 3° de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece que la acción estatal en materia de transporte y tránsito terrestre se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de su seguridad y salud, así como la protección del ambiente y la comunidad en conjunto.
  - (v) De acuerdo a lo establecido en el artículo 16° de la Ley N° 27181, el Ministerio es el órgano rector a nivel nacional en materia de transporte y tránsito terrestre y cuenta con competencias normativas para (i) dictar los reglamentos nacionales de dicha ley así como los que sean necesarios para el desarrollo del transporte y ordenamiento del tránsito, e (ii) interpretar los principios de transporte y tránsito terrestre definidos en dicha norma y sus reglamentos.
  - (vi) El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC, tiene por objeto regular las condiciones, requisitos y procedimientos para acceder a (i) una licencia para conducir, (ii) a la autorización y funcionamiento de los establecimientos de salud encargados de realizar los exámenes de

aptitud psicosomática para la obtención de licencias de conducir y (iii) a la autorización y funcionamiento de las escuelas de conductores.

- (vii) La Ley N° 27181 establece que las condiciones de acceso al mercado se regulan por las normas y principios contenidos en la citada ley y el ordenamiento vigente. Asimismo, se faculta a tomar en cuenta los reglamentos y demás normas por delegación y a regular los distintos servicios relacionados al sector transporte.
- (viii) El Principio de Legalidad no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones o normas reglamentarias siempre que dichas normas se subordinen a éstas. En tal sentido, la exigencia de una carta fianza bancaria como requisito para obtener la autorización correspondiente se encuentra expedida conforme a dicho principio.
- (ix) La licencia de conducir es un documento oficial otorgado por la autoridad competente que acredita la aptitud y autoriza a su titular a conducir un vehículo automotor o no motorizado de transporte terrestre. El uso de la licencia de conducir es de interés general, toda vez que involucra el derecho a la vida, a la integridad y a la salud de las personas.
- (x) El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC con la participación de las instituciones y organismos especializados en la instrucción de conductores, permite la profesionalización del conductor en la prestación del servicio de transporte terrestre. Asimismo, a través de los exámenes pertinentes se procura la seguridad de las personas y su propiedad.
- (xi) El Decreto Supremo N° 040-2008-MTC busca garantizar el interés público al (i) implementar una política de profesionalización de los conductores de vehículos, (ii) adoptar requisitos mínimos y establecer un procedimiento para la obtención de la autorización y/o renovación de las escuelas de conductores para la toma de exámenes de aptitud correspondiente y (iii) asegurar que se cumplan con las exigencias establecidas en el Reglamento.
- (xii) La carta fianza, según glosario de términos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, es un *“contrato de garantía del cumplimiento de pago de una obligación ajena, suscrito entre el fiador y el deudor y que se materializa en un documento valorado emitido por el fiador (banco o entidad financiera) a favor de un acreedor (entidad*

*contratante), garantizando las obligaciones del deudor (solicitante), en caso de incumplimiento del deudor, el fiador asume la obligación.”*

- (xiii) La carta fianza es un instrumento que no solo asegura el cumplimiento de las obligaciones y el correcto desempeño de las escuelas de conductores sino el efectivo cumplimiento de las condiciones de acceso.
- (xiv) El ejercicio de las libertades de trabajo, empresa, comercio o industria, establecidos en el artículo 59º de la Constitución Política del Perú, no puede ser lesivo a la moral, salud ni seguridad pública.
- (xv) La imposición de la carta fianza tiene como finalidad el salvaguardar la seguridad de las personas, toda vez que con dicha exigencia, las entidades se encargaran de realizar responsablemente la toma de exámenes de aptitud teórico práctico a los conductores de transporte terrestre.

## **II. ANÁLISIS:**

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

- 5. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BISº de Decreto Ley N° 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>3</sup>.
- 6. De acuerdo a la Ley N° 27181, Ley General de Transporte Terrestre, sin perjuicio de las facultades de fiscalización y sanción que corresponden a las autoridades de transporte, el Indecopi se encuentra facultado a verificar la aplicación de las normas de acceso al mercado de acuerdo al ámbito de su competencia<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> **Decreto Ley N° 25868**  
"Artículo 26BISº.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades.  
(...)"

<sup>4</sup> **Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre**

7. Por su parte, el artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868, concordado con el artículo 23° del Decreto Legislativo N° 1033<sup>5</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.
8. 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>6</sup>

## **B. Cuestiones previas:**

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

9. 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 entidad, la disposición cuestionada no debería considerarse como barrera burocrática y, en consecuencia, no podría ser conocida por esta Comisión.
10. Según lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 28996, las barreras burocráticas son todas aquellas exigencias, requisitos, prohibiciones o cobros

---

**“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.”

5 **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.

6 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.

que imponen las entidades de la Administración Pública para el desarrollo de las actividades económicas y/o la tramitación de procedimientos administrativos.

11. 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 las disposiciones cuestionadas califican como barreras burocráticas, según la definición prevista en las normas legales que otorgan competencias a esta Comisión.
12. 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 Sobre la negativa de recibir solicitudes y la vulneración del derecho de petición de los administrados

13. En su escrito de descargos, el Ministerio ha señalado que *no existe negativa* de su parte para recibir las solicitudes de los administrados, siempre que se reúnan los requisitos establecidos en el TUPA correspondiente y en la normativa vigente del sector transportes y comunicaciones.
14. Al respecto, debe mencionarse que el Ministerio, según el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi, tiene la obligación de presentar argumentos que sustenten la legalidad y razonabilidad de la exigencia cuestionada.
15. Por tanto, en la medida que el argumento planteado por el Ministerio en el extremo antes indicado no guarda relación con la barrera burocrática que dio origen al presente procedimiento, carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre el particular.

B.3 Argumentos constitucionales del Ministerio:

16. El Ministerio ha indicado en sus descargos que, en concordancia con el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, si bien el rol del Estado es de promoción, se debe tener en cuenta que el ejercicio de las libertades de trabajo, empresa,



comercio o industria no puede ser lesivo a la moral, salud ni a la seguridad pública.

17. Cabe mencionar que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>o</sup> del Decreto Ley N<sup>o</sup> 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.
18. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N<sup>o</sup> 00014-2009-PI/TC<sup>7</sup>.
19. Por tanto, corresponde desestimar el argumento planteado por el Ministerio, y en ese sentido, se precisa que la evaluación que se realiza en el presente caso se refiere a la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada.

#### B.4 Cuestionamiento del Ministerio con respecto a la carta fianza como barrera burocrática aplicada a la denunciante

20. El Ministerio indica que la denunciante no ha acreditado que se le hubiera impuesto alguna barrera burocrática, toda vez que ha participado en el mercado prestando sus servicios como centro médico, desde el otorgamiento de su respectiva autorización.
21. Al respecto, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>o</sup> del Decreto Ley N<sup>o</sup> 25868 y el artículo 48<sup>o</sup> de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>8</sup>, las personas que se vean afectadas por cualquier exigencia o restricción impuesta por la Administración Pública para ejercer una actividad económica pueden acudir a esta Comisión, a efectos de que ésta evalúe su legalidad o razonabilidad y, de ser el caso, disponga su eliminación. Ello, independientemente de que el requisito, prohibición y/o cobro denunciado afecte de manera parcial o total el acceso o permanencia en el mercado de la denunciante.
22. En el presente caso, si bien la denunciante cuenta con una autorización para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática (Resolución

---

<sup>7</sup>

Cfr.: Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente N<sup>o</sup> 00014-2009-PI/TC:  
"25. Sin perjuicio de lo anotado, en este caso este Colegiado debe puntualizar, a partir de lo expresado en los fundamentos anteriores, que la CEB, cuando "inaplica" una ordenanza, formalmente no alega su inconstitucionalidad sino su ilegalidad."

<sup>8</sup>

Ley N<sup>o</sup> 27444, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 11 de abril de 2001.

Directoral N° 1275-2013-MTC/15 de fecha 19 marzo de 2013 y cuya vigencia es de cinco (5) años), ello no representa un impedimento para que cuestione ante esta Comisión cualquier requisito, prohibición y/o cobro (contenido en un acto y/o disposición) que considere ilegal o carente de razonabilidad y que afecte su permanencia en el mercado.

23. Cabe precisar que, en el caso que la denuncia este dirigida a cuestionar la legalidad y/o razonabilidad de una medida contenida en una disposición (denuncia en abstracto), no se requiere que la denunciante acredite su imposición mediante un acto o actos administrativos.
24. En ese sentido, corresponde desestimar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio en el sentido que la exigencia de presentar una carta fianza para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicossomática (contenida en el literal m) del artículo 92° del Reglamento), no calificaría como una barrera burocrática en la medida que no afecta el acceso al mercado de la denunciante sino su permanencia.

#### **C. Cuestión controvertida:**

25. Determinar si constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad, la exigencia de presentar 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 psicossomática de licencias de conducir, establecida 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 (el Reglamento).

#### **D. Evaluación de legalidad:**

26. La Ley N° 27181, Ley General de Transporte Terrestre, establece que el Ministerio cuenta con competencias de gestión para mantener un sistema estándar en la emisión de licencias de conducir, de acuerdo al reglamento nacional correspondiente<sup>9</sup>. Dicha Ley establece, además, que dicha entidad cuenta con las competencias normativas para aprobar, entre otras disposiciones

<sup>9</sup>

Ley N° 27181, 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. (...).

de alcance nacional, aquellas relacionadas al otorgamiento de licencias de conducir<sup>10</sup>.

27. 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.*

*(...)”*

28. 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>11</sup>.

---

10

**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”.

11

**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.

29. 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 dirigidas a establecer requisitos mínimos que deben cumplir los establecimientos de salud a quienes se encarga las evaluaciones de aptitud psicossomática. 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.
30. La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General establece una serie de disposiciones generales en materia de simplificación administrativa que son de obligatorio cumplimiento para las entidades de la Administración Pública al establecer y tramitar procedimientos administrativos. Entre dichas disposiciones, se encuentra lo establecido en el artículo 39°, cuyo tenor es el siguiente:
- “Artículo 39°.- Consideraciones para estructurar el procedimiento**  
39.1 Solamente serán incluidos como requisitos exigidos para la realización de cada procedimiento administrativo aquellos que **razonablemente sean indispensables para obtener el pronunciamiento correspondiente**, atendiendo además a sus costos y beneficios.  
39.2 Para tal efecto, cada entidad considera como criterios:(...)  
39.2.2 Su **necesidad y relevancia en relación al objeto del procedimiento administrativo y para obtener el pronunciamiento requerido.** (...).”  
(Lo resaltado es nuestro)
31. El Ministerio ha señalado que mediante las disposiciones del Reglamento, entre las que se encuentra la evaluación de aptitud psicossomática para las personas que solicitan una licencia de conducir, se busca la profesionalización del conductor en la prestación de los servicios de transporte terrestre, así como su control psicossomático<sup>12</sup>.
32. Con mayor precisión, en anteriores procedimientos seguidos ante esta Comisión<sup>13</sup>, el Ministerio ha señalado que el objeto de la toma de exámenes de aptitud psicossomática es determinar si es que el postulante reúne las condiciones físicas y mentales para la conducción segura de vehículos automotores.

---

<sup>12</sup> Ver numeral 3 de la sección b) “Análisis de Razonabilidad” del escrito de descargos del Ministerio.

<sup>13</sup> En aplicación del principio de verdad material establecido en el numeral 1.11) del artículo IV° del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se ha verificado los argumentos presentados por el Ministerio respecto a la finalidad de la carta fianza bancaria exigida a los Establecimientos de Salud, conforme se puede verificar en las Resoluciones N° 0549-2014/CEB-INDECOPI, N°0269-2014/CEB-INDECOPI, N° 0237-2014/CEB-INDECOPI, entre otros.

33. 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.
34. 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 asegurar el cumplimiento de las exigencias establecidas en el Reglamento, vale decir para contar con una garantía frente a las posibles multas que pudiera imponérselos por las obligaciones legales y reglamentarias que asumen<sup>14</sup>.
35. Con relación a ello, resulta importante 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. Asimismo, en caso de incumplimiento de multas, el Ministerio cuenta con facultades de ejecución coactiva<sup>15</sup> 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.
36. Adicionalmente, se ha verificado que 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

---

14

En efecto, en sus descargos el Ministerio ha señalado lo siguiente: "(...) resulta sumamente necesario contar con centros médicos, no solo con un sólido respaldo económico o financiero, sino que puedan otorgarle al Estado Peruano una garantía, como la Carta fianza que respalde el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas."

15

**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.

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.

37. En tal sentido, por lo señalado anteriormente corresponde declarar que la exigencia de presentar una carta fianza como requisito para obtener una autorización para funcionar como establecimiento de salud encargado de realizar el servicio de exámenes de aptitud psicosomática para la obtención de la licencia 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.
38. Por tanto, la exigencia de presentar 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, establecida en el literal m) del artículo 92° del Reglamento, constituye una barrera burocrática ilegal por vulnerar lo dispuesto en el artículo 39° de la Ley 27444.
39. Cabe indicar que lo resuelto no desconoce las facultades del Ministerio para establecer y exigir requisitos y condiciones que permitan garantizar que los establecimientos cumplan con brindar servicios de verificación confiables y seguros para la finalidad que se efectúan.

#### **E. Evaluación de razonabilidad:**

40. 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 esgrimidos en las cuestiones previas de la presente resolución.

**Segundo:** declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de presentar una carta fianza bancaria como requisito para prestar el servicio de toma de exámenes de aptitud psicosomática de licencias de conducir, establecida en el literal m) del artículo 92° del Decreto Supremo 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 Policlínico Alo Centro Médico S.A.C. contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

**Tercero:** disponer que no se aplique a Policlínico Alo Centro Médico S.A.C. la barrera burocrática declarada ilegal así como los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

**Cuarto:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo establecido en el literal a) del artículo 26BIS° del Decreto Ley N° 25868.

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**