



BEZADA
RODAS
PELAEZ
ABOGADOS

COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ

Informe legal sobre la exigencia de acreditar suficiencia profesional como condición para la colegiación de médicos titulados

JUN 14, 2023



RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe tiene por objeto realizar un análisis legal sobre la posibilidad de que el Colegio Médico del Perú exija exámenes o acreditaciones de suficiencia profesional a los médicos titulados como condición para la colegiación. Ello, en particular, considerando: (i) que el Indecopi ya opinado en el sentido de que tal exigencia sería una barrera burocrática ilegal; y (ii) Que la Ley 15173, Ley de creación del Colegio Médico del Perú, ha sido recientemente modificada, señalando que el colegio tiene la atribución del colegio “otros requisitos” para la colegiación, distintos al título profesional.

Como se desarrolla ampliamente en este informe, del marco jurídico aplicable al Colegio Médico del Perú, advertimos que el Indecopi mantendría su criterio de que el colegio únicamente cuenta con facultades para velar que el ejercicio de la profesión médica -vale decir, por las conductas realizadas por los médicos- se cumpla de acuerdo con las normas deontológicas que el mismo colegio dicte. Y, en ese sentido, persistiría en la opinión de que la exigencia de acreditar suficiencia profesional como condición para la colegiación sería una barrera ilegal, a pesar de la modificación de la Ley 15173.

En línea con lo anterior, este informe prevé que, si el Colegio Médico del Perú vuelve a exigir exámenes o acreditaciones de suficiencia profesional como condición para la colegiación, el Indecopi podría multar a los funcionarios del colegio de manera personal con hasta veinte (20) UIT.

En caso de que el Colegio Médico del Perú exija exámenes o acreditaciones de suficiencia profesional como condición para la continuación de la habilitación del médico cirujano, dicha exigencia sería una nueva barrera materia de análisis de legalidad y de razonabilidad, mediante la cual se prevé que la barrera sería declarada ilegal.



I. MARCO NORMATIVO SOBRE BARRERAS BUROCRÁTICAS

1. El 8 de diciembre de 2016, se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, (en adelante, el Decreto Legislativo 1256), que tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.
2. El artículo 5 del Decreto Legislativo 1256, dispone que las autoridades competentes para supervisar el cumplimiento del marco normativo de eliminación de barreras burocráticas es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, el Indecopi) a través de, en primera instancia, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión); y en segunda instancia, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala)¹.
3. Sobre el particular, el término “barrera burocrática” es definido en los artículos 3 y 6 del Decreto Legislativo 1256², como aquella *“exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro contenido en una norma, acto administrativo o actuación material emitida por una entidad de la administración pública, dirigida a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que afecte la tramitación de los procedimientos administrativos”*.

¹ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 5.- Autoridades competentes

Las autoridades competentes para supervisar el cumplimiento de la presente ley son las siguientes:

1. La Comisión.
2. La Secretaría Técnica de la Comisión.
3. La Sala.
4. La Secretaría Técnica de la Sala.

² **Artículo 3.- Definiciones**

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.

(...).

4. Formas de materialización: las barreras burocráticas se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales.



4. De acuerdo con ello, para que una medida adoptada sea calificada como una barrera burocrática, en los términos descritos por el Decreto Legislativo 1256, debe cumplir con las siguientes condiciones:
- (i) **Ser impuesta por una entidad de la Administración Pública:** Las entidades de la Administración Pública se encuentran previstas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG)³, las cuales son, entre otras: las municipalidades provinciales o distritales, gobiernos regionales, ministerios, organismos reguladores⁴, e incluso, los Colegios Profesionales (pese a que no forman parte de la estructura del Estado) en tanto son instituciones autónomas de Derecho Público⁵.

³ DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1.- Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;

2. El Poder Legislativo;

3. El Poder Judicial;

4. Los Gobiernos Regionales;

5. Los Gobiernos Locales;

6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

⁴ Ello guarda relación con lo señalado en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1256, respecto al ámbito de aplicación de la ley de barreras burocráticas:

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente ley es de aplicación para las entidades de la administración pública (en adelante, “entidad” o “entidades”), entendiéndose como tales a las señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 o la norma que la sustituya, así como para todo funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual.

⁵ Véase, por ejemplo, la Resolución N° 0116-2018/SEL-INDECOPI del 2 de mayo de 2018.



(ii) Debe encontrarse materializada en:

- a) **Disposiciones administrativas:** Referido a todo dispositivo normativo emitido por una entidad pública en virtud de su función administrativa, destinado a producir efectos jurídicos generales sobre un grupo indeterminado de administrados. Por ejemplo, son disposiciones administrativas los decretos supremos, resoluciones ministeriales, resoluciones directorales, ordenanzas municipales, etc.⁶.

En el caso del Colegio Médico del Perú, estas disposiciones pueden constar en su Estatuto, Reglamento, Directivas o cualquier otra normativa infralegal.

- b) **Actos administrativos:** Declaraciones de voluntad de las entidades, en el marco de su función administrativa, destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. Por ejemplo, oficios, cartas, resoluciones, etc.⁷.
- c) **Actuaciones materiales:** Manifestaciones de la entidad o de alguno de sus funcionarios, servidores o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, que producen efectos jurídicos sobre los administrados⁸.

⁶ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

6. Disposición administrativa: todo dispositivo normativo emitido por una entidad destinado a producir efectos jurídicos abstractos y generales sobre un grupo indeterminado de administrados y/o agentes económicos.

⁷ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

5. Acto administrativo: declaración de una entidad cuyo concepto ha sido recogido en el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27444 o la norma que la reemplace, destinado a producir efectos jurídicos individuales o individualizables de modo directo en un administrado o grupo de administrados y/o agentes económicos.

⁸ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

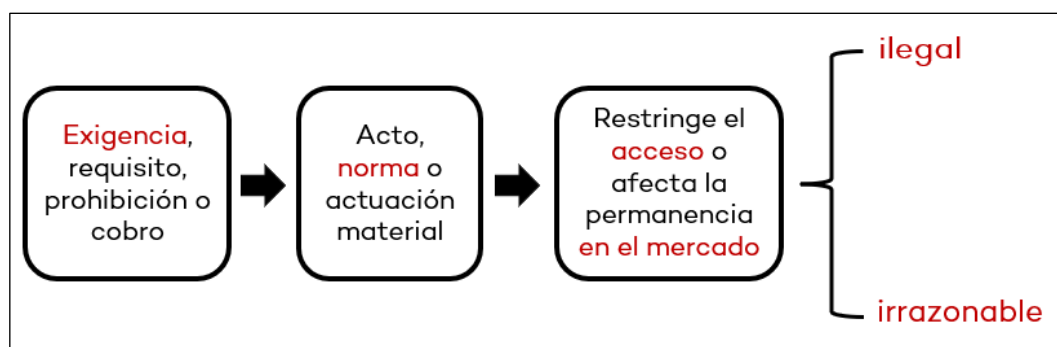
(...)

7. Actuación material: todo comportamiento, manifestación y/o actividad material de una entidad o un funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, que sin ser viabilizada a través de un acto y/o disposición



- (iii) Debe condicionar, restringir u obstaculizar el acceso o la permanencia de agentes económicos en el mercado, o la tramitación de procedimientos administrativos: Referido a cualquier traba u obstáculo que impida directa o indirectamente el normal desarrollo de una actividad económica en el mercado. Así como aquella que vulnere los Principios de Simplificación Administrativa.
5. Es decir, el sistema de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad evaluar la legalidad y/o razonabilidad de todas las actuaciones de la Administración Pública sino únicamente de aquellas pasibles de calificar como “barreras burocráticas” en la medida que cumplan con lo descrito en el numeral que antecede.
6. La explicación antes realizada se puede reflejar en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 1



7. Por último, es importante mencionar que, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1256⁹, también ha establecido que manifestaciones de la Administración Pública no serán consideradas como barreras burocráticas en los términos de la mencionada norma, dentro de dicho listado, encontramos, a las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cobros que han sido establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y de alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.

administrativa, produce efectos jurídicos capaces de restringir u obstaculizar el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.

⁹ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 3.- Definiciones

(...)

Sin perjuicio de las responsabilidades que se deriven de la aplicación de la normativa correspondiente, no se consideran barreras burocráticas dentro del ámbito de la presente ley:

a. Las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.



II. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS DE UNA BARRERA BUROCRÁTICA

8. A fin de determinar si una barrera burocrática debe o no ser inaplicada a un caso concreto, el Indecopi deberá determinar, primero, si esta resulta ilegal o irrazonable. Para ello, deberá aplicar la metodología de análisis de legalidad y razonabilidad prevista en el Decreto Legislativo 1256, y verificar lo siguiente:

CUADRO 1

| ANÁLISIS DE LEGALIDAD | ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD (*) |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Competencia de la entidad para imponer la barrera burocrática • La formalidad establecida para su aprobación • Si contraviene otras normas del ordenamiento jurídico vigente | <ul style="list-style-type: none"> • Si es arbitraria (que se justifique en un interés público, que pretenda solucionar un problema público y que sea idónea para solucionar dicho problema). • Si es proporcional respecto del interés público invocado (si resulta excesiva con relación a sus fines y, si es la opción menos gravosa). |

(*) Siempre que los denunciantes hayan presentado indicios sobre la irracionalidad de la barrera burocrática.

Elaboración propia.

Fuente: Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

9. Cuando la barrera burocrática es declarada ilegal o carente de razonabilidad, la Comisión dispone su inaplicación al caso concreto del denunciante¹⁰. No obstante, si dicha medida se encuentra contenida en una disposición administrativa, se ordenará, además, su inaplicación en favor de todos los administrados que se vean afectados con su imposición¹¹.

¹⁰ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 10.- De la inaplicación al caso concreto

10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante. (...).

¹¹ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su



10. Cabe precisar que, en caso algún funcionario o servidor público imponga a los administrados una barrera burocrática que previamente ha sido declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, puede ser sancionado por la Comisión con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)¹².
11. En ese sentido, podemos señalar que, conforme con el Decreto Legislativo 1256, el Indecopi no ordena inaplicar todas las barreras burocráticas denunciadas sino, únicamente, aquellas que califiquen como tales, y que, además, resulten ilegales o irrazonables, conforme la metodología de análisis expuesta precedentemente.

III. ANTECEDENTES SOBRE LA EVALUACIÓN DE LA EXIGENCIA DE ACREDITAR SUFICIENCIA PROFESIONAL

El principal objetivo del presente informe consiste en determinar si la exigencia de acreditar suficiencia profesional, determinada por el Colegio Médico del Perú a los médicos que deseen colegiarse, puede o no constituir una barrera burocrática ilegal o carente de razonabilidad, considerando el marco legal actual que rige la actividad del Colegio Médico del Perú y normativa complementaria que rige el ejercicio de la profesión médica.

En ese sentido, en esta sección abordamos antecedentes relevantes sobre dicha exigencia.

inaplicación con efectos generales, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.
(...).

¹² **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**

Artículo 34.- Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato

La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.
2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley.
3. Cuando, luego de publicado lo resuelto en los procedimientos de oficio a los que hace referencia el artículo 9, aplique u ordene aplicar la barrera burocrática previamente declarada carente de razonabilidad, o cuando pudiendo disponer su inaplicación, omita hacerlo.



3.1. ANTECEDENTE DIRECTO: POSICIÓN DEL INDECOPI EN EL EXPEDIENTE 0027-2020/CEB, INICIADO CONTRA EL CMP

12. El 5 de febrero de 2020, el señor José Fernando Saldaña Castañeda y otros, interpusieron una denuncia ante el Indecopi contra el Colegio Médico del Perú (en adelante, el CMP), por la imposición de las siguientes barreras burocráticas, solicitando su inaplicación:
 - (i) Aprobar satisfactoriamente la calificación de suficiencia profesional verificada por la Comisión Especial constituida para tal efecto, con el fin de obtener la colegiación, materializada en el numeral 11.5 del artículo 11 del Reglamento del CMP, aprobado por la Resolución 4364-CN-2004 y modificada por la Resolución de Consejo Nacional 179-CN-CMP-2019
 - (ii) Acreditar haber aprobado el Examen Nacional de Medicina (en adelante, ENAM) con nota mínima aprobatoria de once (11) en escala vigesimal, para la inscripción en el Registro de Matrícula del Colegio Médico del Perú, materializada en el numeral 10 del acápite V de la Directiva del Procedimiento de Inscripción en el Registro de Matrícula del CMP, aprobada mediante la Resolución de Consejo Nacional 180-CN-CMP-2019.
13. Por Resolución 218-2020/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró que las exigencias denunciadas constituían barreras burocráticas ilegales, debido a que el CMP no se encontraría habilitado legalmente por la Ley 15173, Ley de Creación del Colegio Médico del Perú (en adelante, la Ley 15173) para establecer evaluaciones de conocimientos o de suficiencia profesional, a fin de otorgar la colegiatura.
14. Dicha decisión fue confirmada por la Sala mediante Resolución 555-2021/SEL-INDECOPI, la razón es que, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 15173, el referido colegio profesional solo cuenta con atribuciones para crear condiciones o requisitos de colegiación respecto de parámetros deontológicos, mas no mediciones de suficiencia profesional. En efecto, conforme con los artículos 44 y 45 de la Ley 30220, Ley Universitaria, la suficiencia profesional de los médicos es acreditada por el título profesional otorgado por las universidades.



15. El Indecopi, además, ordenó la inaplicación con efectos **generales** de las exigencias antes detalladas **en favor de todos los administrados**, de lo contrario, el CMP podría ser sancionado con una multa de hasta 20 UIT, por cada incumplimiento. Esta inaplicación resulta efectiva desde el 8 de octubre de 2021, día siguiente de publicado el mencionado mandato en el diario oficial El Peruano.
16. Se debe indicar que, en ambos pronunciamientos, en virtud del numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256¹³, al haberse determinado la ilegalidad de las exigencias analizadas, no resultaba necesario efectuar el análisis de razonabilidad de estas.
17. Asimismo, de acuerdo con lo informado por el CMP, la resolución antes indicada ha sido cuestionada ante el Poder Judicial a través de un procedimiento contencioso administrativo el cual, actualmente, se encuentra en trámite.

3.2. OTROS ANTECEDENTES: POSICIÓN DEL INDECOPI RESPECTO DE OTROS COLEGIOS PROFESIONALES

A) COLEGIO ODONTOLÓGICO DEL PERÚ

18. Por Resolución 703-2017/SDC-INDECOPI, la Sala de Defensa de la Competencia del Indecopi (en adelante, la SDC) -órgano competente para revisar en segunda instancia los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas hasta el 8 de diciembre de 2016- declaró que constituye una barrera burocrática ilegal la exigencia de rendir un Examen de Suficiencia Profesional como requisito para incorporarse al Colegio Odontológico del Perú (en adelante, el COP).
19. La razón es que, la Ley 15251, Ley que crea el Colegio Odontológico del Perú, y sus modificatorias, no ha previsto a la referida exigencia como una medida necesaria para que los profesionales odontológicos soliciten la colegiación. Sin perjuicio de ello, la SDC del Indecopi deja en claro que, el COP puede ejercer la vigilancia de la profesión a través de medidas distintas a la denunciada, tales como, la emisión de normas o reglamentos inherentes a la

¹³ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 14.- Análisis de legalidad

(...)

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad.



práctica profesional, la elaboración del Código de Ética y Deontología Profesional o la imposición de sanciones disciplinarias ante el incumplimiento de los aspectos antes mencionados.

B) COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

20. Por Resolución 116-2018/SEL-INDECOPI la Sala del Indecopi declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de que los abogados deban realizar el curso de práctica forense para poder incorporarse al Colegio de Abogados de Lima (en adelante, el CAL).
21. Ello debido a que, si bien, el CAL, como los demás colegios profesionales de abogados, se encuentra habilitado para crear y conducir una academia para la enseñanza de la práctica forense, ello no le faculta a exigir la acreditación de haber llevado el curso de práctica forense como requisito para obtener la colegiatura, conforme con la Ley 1367, Ley del Colegio de Abogados.

C) COLEGIO DE PSICÓLOGOS DEL PERÚ

22. De otro lado, mediante Resolución 232-2019/CEB-INDECOPI, la Comisión del Indecopi declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de que los profesionales que pretendan incorporarse al Colegio de Psicólogos del Perú (CPP) tengan que asistir obligatoriamente al curso de pre-colegiatura, impartido por el mismo colegio profesional.
23. Ello debido a que, el Decreto Ley 23019, Ley de Creación del Colegio de Psicólogos del Perú, únicamente contempla entre los requisitos para la colegiatura la presentación del título profesional en Psicología otorgado a nombre de la Nación¹⁴.

Se aprecia de los antecedentes referidos que el Indecopi, a través de los órganos resolutivos a cargo del sistema de eliminación de barreras burocráticas ha mantenido el criterio de que los colegios profesionales tiene por función principal la vigilancia del ejercicio de la profesión y, en tanto sus actividades se enfoquen a ello, tienen atribuciones para emitir normativa interna. No obstante, no pueden excederse de las atribuciones establecidas en sus normas de creación.

¹⁴ Cabe precisar que, este pronunciamiento generó que el CPP elimine la exigencia cuestionada como requisito para obtener la colegiatura. Para mayor detalle revisar la Resolución 0597-2021/SEL-INDECOPI del 5 de octubre de 2021.



IV. ANÁLISIS DE LA EXIGENCIA DE, A PROÓSITO DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 15173

4.1. MARCO NORMATIVO DE LAS COMPETENCIAS DEL CMP

24. El artículo 20 de la Constitución Política del Perú¹⁵ dispone que los colegios profesionales son entes autónomos con personalidad de derecho público y que la ley señala los casos en los cuales la colegiación es obligatoria.
25. En concordancia con ello, el 23 de octubre de 1964, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley 15173 que creó el CMP como una persona jurídica de derecho público que tiene como finalidad, entre otros, velar por que el ejercicio de la profesión médica se cumpla de acuerdo con las normas deontológicas que el referido colegio profesional dicte¹⁶.
26. Los artículos 2 y 3 de la Ley 15173¹⁷ disponen que, la colegiación es un requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de médico cirujano y, para la inscripción en el CMP, se debe presentar el correspondiente título profesional otorgado por una de las Facultades de Medicina del país o revalidado por alguna de las Universidades Nacionales de acuerdo con las leyes de la materia.
27. Asimismo, el artículo 5 de la Ley 15173 señala que los fines del CMP son:

¹⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 20.- Los colegios profesionales son instituciones autónomas con personalidad de derecho público. La ley señala los casos en que la colegiación es obligatoria.

¹⁶ LEY 15173, QUE CREA EL COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ

Artículo 1.- Créase el Colegio Médico del Perú como entidad autónoma de derecho público interno, representativa de la profesión médica en todo el territorio de la República.

¹⁷ LEY 15173, QUE CREA EL COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ

Artículo 2.- La Colegiación es requisito indispensable para el ejercicio de la profesión de médico cirujano.

Artículo 3.- Para la inscripción en el Colegio Médico del Perú es requisito indispensable la presentación del correspondiente título profesional de médico cirujano otorgado por una de las facultades de medicina del país, dicho título debe estar registrado en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), de acuerdo con los procedimientos establecidos por dicha institución; asimismo, cumplir con los demás requisitos que establezca el Estatuto del Colegio Médico del Perú.

Para el caso de títulos profesionales otorgados por una institución educativa extranjera, incluyendo los que se obtuvieron mediante convenios educativos internacionales, se requiere el previo reconocimiento y registro del título en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Sunedu o su homologación o revalidación por una facultad de medicina del país, cuyo programa de medicina se encuentre licenciado por la Sunedu.



- a) Velar por que el ejercicio de la profesión médica se cumpla de acuerdo con las normas deontológicas contenidas en el Código de Ética profesional que el Colegio dicte;
 - b) Propender a mejorar la salud individual y colectiva de los habitantes del país;
 - c) Contribuir al adelanto de la Ciencia Médica, cooperando con las Instituciones Universitarias y Científicas en la organización de Congresos Nacionales e Internacionales.
 - d) Cooperar con los Poderes Públicos, con las instituciones nacionales y extranjeras y con las entidades profesionales en la defensa de la salud, procurando que la asistencia facultativa alcance a todo el país;
 - e) Absolver las consultas que, sobre asuntos científicos, de ética y deontología médicas le sean formuladas por el estado, asociaciones profesionales, entidades particulares o miembros de estas instituciones;
 - f) Mantener vinculación con las entidades científicas del país y análogas del extranjero; y,
 - g) Representar oficialmente a los médicos en los organismos que las leyes señalen y en aquellos que por la naturaleza de sus funciones así lo requieran.
 - h) Organizar y promover la asistencia social del profesional en todas las formas posibles.
28. Por su parte, el artículo 11 de la Ley 15173 prevé que, cuando el agremiado cometa infracciones al Código de Ética Profesional, el CMP podrá comunicar su extrañeza al médico afiliado, sancionarlo o, en su defecto, expulsarlo del colegio:

LEY 15173. QUE CREA EL COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ

“Artículo 11.- En los casos de infracción al Código de Ética Profesional o de las Resoluciones emanadas por los Consejo Nacionales cometidas por los profesionales colegiados, el Colegio le hará conocer su extrañeza y según lo expulsará de su seno. La suspensión no podrá ser mayor de un año y en caso de reincidencia, no mayor de dos años, las suspensiones y expulsiones que emanen de los Consejos regionales deberán ser ratificadas por el Consejo nacional para poder entrar en vigor. (...).”



29. Con relación a ello, debemos mencionar que, el artículo 5 del Decreto Legislativo 559¹⁸, Ley de Trabajo Médico y Trabajo del Médico Cirujano, establece que el acto médico se rige estrictamente por el Código de Ética y Deontología del CMP, así como, por los dispositivos internacionales ratificados por el Gobierno Peruano.
30. Del marco jurídico expuesto, advertimos que, el CMP cuenta con facultades para velar que el ejercicio de la profesión médica -vale decir, por las conductas realizadas por los médicos- se cumpla de acuerdo con las normas deontológicas que el mismo colegio dicte.
31. Se aprecia, además, que el modelo regulatorio peruano delega en el CMP las potestades de autorregulación en relación con las conductas de sus colegiados. Es por ello que el acto médico y las posibles infracciones que ocurran en el contexto de su realización se rigen por normativa que el propio CMP emite.

4.2. SOBRE LA RECIENTE MODIFICACIÓN DE LA LEY 15173

32. El 3 de febrero de 2023, se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 31679, que modifica, entre otros aspectos, el artículo 3 de la Ley 15173, precisando que, para obtener la inscripción en el CMP, se debe cumplir, entre otros, **los requisitos que establezca el Estatuto del CMP**, conforme se aprecia a continuación:

*Artículo 3.- Para la inscripción en el Colegio Médico del Perú es requisito indispensable la presentación del correspondiente título profesional de médico cirujano otorgado por una de las facultades de medicina del país, dicho título debe estar registrado en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), de acuerdo con los procedimientos establecidos por dicha institución; **asimismo, cumplir con los demás requisitos que establezca el Estatuto del Colegio Médico del Perú.***

33. Ante esta reciente modificación, el CMP solicita que se precise si, con este nuevo marco normativo se podrían aplicar las exigencias que fueron

¹⁸ DECRETO LEGISLATIVO 559, PROMULGAN MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO LA LEY DE TRABAJO MÉDICO

Artículo 5.- El acto médico se rige estrictamente por el Código de Ética y Deontología del Colegio Médico del Perú y los dispositivos internacionales ratificados por el Gobierno Peruano. El Médico Cirujano, no puede ser privado de su libertad por el ejercicio del acto médico, cualquiera que sea la circunstancia de su realización, salvo mandato judicial expreso o comisión de flagrante delito.



declaradas barreras burocráticas ilegales con efectos generales por el Indecopi mediante Resolución 555-2021/SEL-INDECOPI recaída en el Expediente 0027-2020/CEB.

4.2.1. **La modificación de la Ley 15173 no variaría el criterio del Indecopi sobre las competencias del CMP, en caso se vuelva a exigir algún examen de suficiencia profesional**

34. Al respecto, debemos indicar que si bien la Ley 31679 ha incorporado algunas modificaciones a la Ley 15173, estas modificaciones no alcanzan al artículo 5 de esta última norma, dispositivo legal que, como indicamos precedentemente, sirve de sustento jurídico al Indecopi para concluir que la competencia del CMP para imponer requisitos al proceso de colegiatura se encuentra enmarcada únicamente dentro de parámetros deontológicos y no incluye aspectos referidos a la medición de la suficiencia profesional de los médicos cirujanos.
35. En efecto, las finalidades del CMP no han sufrido variación y siguen siendo las que a continuación se detallan:

**LEY 15173, LEY QUE CREA EL COLEGIO MÉDICO DEL PERÚ,
COMO ENTIDAD AUTÓNOMA DE DERECHO PÚBLICO INTERNO**

Artículo 5.- Son fines del Colegio Médico del Perú:

- a) Velar para que el ejercicio de la profesión médica se cumpla de acuerdo con las normas deontológicas contenidas en el Código de Ética profesional que el Colegio dicte.*
- b) Propender a mejorar la salud individual y colectiva de los habitantes del país;*
- c) Contribuir al adelanto de la Ciencia Médica, cooperando con las Instituciones Universitarias y Científicas en la organización de Congresos Nacionales e Internacionales.*
- d) Cooperar con los Poderes Públicos, con las instituciones nacionales y extranjeras y con las entidades profesionales en la defensa de la salud, procurando que la asistencia facultativa alcance a todo el país;*
- e) Absolver las consultas que sobre asuntos científicos, de ética y deontología médicas le sean formuladas por el estado, asociaciones profesionales, entidades particulares o miembros de estas instituciones;*
- f) Mantener vinculación con las entidades científicas del país y análogas del extranjero; y,*



g) Representar oficialmente a los médicos en los organismos que las leyes señalen y en aquellos que por la naturaleza de sus funciones así lo requieran.

h) Organizar y promover la asistencia social del profesional en todas las formas posibles.

36. De acuerdo con ello, no advertimos que la reciente modificación legislativa pueda cambiar el criterio del Indecopi, en el sentido de que hubiese otorgado al CMP una competencia que le permita imponer a los médicos cirujanos las exigencias previamente declaradas como barreras burocráticas ilegales, ni tampoco, que dicha variación legislativa permita contradecir lo resuelto por el Indecopi en sede administrativa.

4.2.2. Los requisitos que el CMP sí puede imponer se interpretan de manera restringida como suministro de información.

37. En el marco de un procedimiento administrativo existe una diferencia entre **requisitos** y **condiciones**. Los requisitos se conciben como la exigencia de presentar determinada documentación o suministrar cierta información a fin de iniciar un procedimiento administrativo; mientras que, las condiciones se exigen una vez iniciado el procedimiento (ya admitida a trámite la solicitud presentada) o incluso, cuando el procedimiento ya ha culminado (una vez que la Administración concedió lo solicitado) pues consisten en reglas que deben ser cumplidas para obtener una habilitación o mantenerla, y no para dar inicio a su trámite¹⁹.
38. A manera de ejemplo, podemos indicar que, en el marco de un procedimiento de otorgamiento de licencia de funcionamiento, un requisito es la presentación de una declaración jurada indicando que se cumple con las medidas de seguridad, mientras que una condición es el cumplimiento de las normas de zonificación²⁰.
39. En el caso concreto, debemos recordar que mediante Resolución 555-2021/SEL-INDECOPI el Indecopi declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes exigencias las cuales eran impuestas por el CMP en el marco del procedimiento para obtener la colegiatura:

¹⁹ Este criterio ha sido desarrollado también por el Indecopi en la Resolución 0365-2018/SEL-INDECOPI.

²⁰ Para mayor detalle puede ver la Resolución 0634-2014/SDC-INDECOPI, 0442-2017/SDC-INDECOPI, 0430-2017/SDC-INDECOPI, 0421-2014/SDC-INDECOPI, 0082-2016/SDC-INDECOPI.



- (i) **Aprobar** satisfactoriamente la calificación de suficiencia profesional verificada por la Comisión Especial constituida para tal efecto, con el fin de obtener la colegiación.
- (ii) **Aprobar** el ENAM con nota mínima aprobatoria de once (11) en escala vigesimal

40. De acuerdo con la explicación antes formulada, **dichas exigencias se constituyen como condiciones** en el procedimiento de colegiación debido a que, el cumplimiento de dichas **reglas** permitirá a los médicos cirujanos obtener la colegiatura ante el CMP.

41. Ahora bien, como se indicó precedentemente, mediante Ley 31679 se modificó el artículo 3 de la Ley 15173, precisando que, para obtener la inscripción en el CMP, se debe cumplir, entre otros, **los requisitos que establezca el Estatuto del CMP:**

*“Artículo 3.- Para la inscripción en el Colegio Médico del Perú es requisito indispensable la presentación del correspondiente título profesional de médico cirujano otorgado por una de las facultades de medicina del país, dicho título debe estar registrado en el Registro Nacional de Grados y Títulos de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu), de acuerdo con los procedimientos establecidos por dicha institución; **asimismo, cumplir con los demás requisitos que establezca el Estatuto del Colegio Médico del Perú.**”*

42. Si bien la Ley 31679 facultaría al CMP a crear nuevos **requisitos** para obtener la colegiación, dicha potestad no podría fundamentar la competencia del CMP para imponer, además, **condiciones** como la medición de suficiencia profesional.

43. En ese sentido, advertimos que la modificación efectuada por la Ley 31679 no permite al CMP imponer las exigencias declaradas como barreras burocráticas ilegales por parte del Indecopi.

4.2.3. Sobre las consecuencias de implementar nuevamente la exigencia de suficiencia profesional para la colegiación

44. Habiéndose determinado las razones por las cuales consideramos que el Indecopi seguiría considerando que el CMP, sustentado en la Ley 31679, no podría imponer las exigencias referidas a la medición de la suficiencia



profesional de los médicos cirujanos como condición para obtener la colegiatura; detallaremos las consecuencias jurídicas que generaría dicha implementación.

a) Probables sanciones para los funcionarios del CMP

45. El artículo 34 del Decreto Legislativo 1256²¹, establece que la Comisión del Indecopi podrá imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, cuando, entre otros, incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal con efectos generales dado por el Indecopi.
46. En el presente caso, por Resolución 555-2021/SEL-INDECOPI (recaída en el Expediente 0027-2020/CEB) el Indecopi declaró barreras burocráticas ilegales con efectos generales exigencias referidas a la medición de suficiencia profesional de los médicos cirujanos que pretenden colegiarse en el CMP. Si bien dicho pronunciamiento viene siendo cuestionado ante el Poder Judicial, de acuerdo con el artículo 226 del TUO de la LPAG²², la acción contenciosa administrativa no suspende los efectos de la ejecución del acto impugnado.
47. Es decir, pese a que la Resolución 555-2021/SEL-INDECOPI ha sido cuestionada judicialmente (y siempre que no exista una medida cautelar otorgada por el Poder Judicial que suspenda sus efectos) el mandato de inaplicación con efectos generales ordenado por el Indecopi debe ser acatado. Ello implica que, el CMP se encuentra obligado a no exigir a los médicos cirujanos que pretendan colegiarse las condiciones declaradas ilegales, de lo contrario, el Indecopi podría sancionar a los funcionarios del CMP con una multa de hasta 20 UIT por cada incumplimiento.

²¹ DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 34.- Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato

La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.

²² DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 226.- Suspensión de la ejecución

226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.



b) Remisión del caso al Indecopi para que se evalúe la razonabilidad de las exigencias

48. De otro lado, únicamente en el supuesto de que el Poder Judicial considere que la modificación incorporada por la Ley 31679 permite, ahora sí, al CMP imponer las exigencias declaradas ilegales por el Indecopi, la judicatura podrá resolver que, habiendo “superado” el análisis de legalidad, corresponde que se efectúe un análisis sobre la razonabilidad de las exigencias objeto de comentario.

49. Para ello, el Poder Judicial remitirá a los actuados a la primera instancia del Indecopi a fin de que la Comisión dé por resuelta la discusión sobre la legalidad de la exigencia cuestionada y proceda con el análisis de su razonabilidad; es decir, determine si la exigencia de acreditar suficiencia profesional resulta arbitraria (por ser injustificada o no idónea) o desproporcionada (debido a que no se ha realizado un análisis costo beneficio, o por existir medidas alternativas menos gravosas). Cabe precisar que, lo que resuelto por la Comisión podrá ser apelado ante la Sala del Indecopi, cuyo pronunciamiento, a su vez, podrá ser cuestionado ante el Poder Judicial a través de un nuevo proceso contencioso administrativo.

V. UNA REVISIÓN DE LAS VÍAS ALTERNATIVAS QUE TIENE EL CMP PARA PROMOVER LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS MÉDICOS

50. La exigencia de una prueba de suficiencia profesional tiene como sustento la necesidad de asegurar que los colegiados tengan conocimientos mínimos sobre ciencias básicas, ciencias clínicas y salud pública.

51. De acuerdo con información pública, se aprecia que existe un porcentaje considerable (1 de cada 3) médicos que, aunque logren obtener su título de médico cirujano, no han logrado superar el Examen Nacional de Medicina (ENAM), organizado por la Asociación Peruana de Facultades de Medicina, que sirve como referente para la gestión del Servicio Rural y Urbano Marginal de Salud - SERUMS, así como para la asignación de plazas del Sistema Nacional de Residentado Médico.

52. Esta situación puede deberse a la mala calidad en el diseño y/o ejecución de los programas académicos y de entrenamiento en las facultades de medicina del país. En parte, una hipótesis podría consistir en que muchos de



estos médicos que no superan el ENAM provienen de universidades que no lograron su licenciamiento por parte de la SUNEDU

53. En ese sentido, si el CMP tiene por propósito impulsar la toma de algún examen de suficiencia profesional, distinto a los exámenes que las propias universidades realizan, puede adoptar las siguientes vías:

a) En primer lugar, y como prerequisite de cualquier acción posterior, será necesario:

- Generar evidencia confiable acerca del problema (baja calidad de un sector de médicos egresados) y de los factores más relevantes que inciden en él (v.g. licenciamiento, nivel de los profesionales extranjeros, reglas y filtros aplicados por SUNEDU y de SINEACE, etc.)
- Implementar acciones para visibilizar y sensibilizar a la población, así como a los principales actores políticos el problema detectado y sus factores identificados.

b) Promover cambio legislativo que les otorgue facultades legales para acreditar la suficiencia profesional de los colegiados, sea . Las propuestas legislativas se discuten en el Congreso de la República, a nivel de la Comisión de Salud y Población, y luego en dos votaciones en el Pleno.

c) Implementar un programa de activismo que apunte a reforzar constructivamente los roles de las entidades que acreditan la calidad de los programas de medicina: las facultades de Medicina, representadas precisamente por ASPEFAM haciendo notar que resulta incoherente que estas mismas facultades permitan el otorgamiento de títulos de médico cirujanos, y que a la vez muchos de ellos no superen el ENAM, que es administrado por ellas) y la SUNEDU.

VI. LAS CONSECUENCIAS ESTIMADAS DE QUE EL CMP EXIJA ACREDITACIONES POST COLEGIATURA

54. Habiendo mencionado las medidas alternativas que tiene el CMP para promover la calidad de los servicios médicos, corresponde evaluar las consecuencias jurídicas de medir la suficiencia profesional de los médicos cirujanos con posterioridad a la obtención de la colegiatura. Es decir, si bien las exigencias analizadas por el Indecopi corresponden a medir la suficiencia



profesional de los médicos cirujanos que pretenden ser incorporados al CMP, esta condición es impuesta ante de que se otorgue la referida colegiatura.

55. A diferencia de ello, la propuesta normativa planteada por el CMP, se refiere a medir la suficiencia profesional de los médicos cirujanos, luego de que estos se incorporen al colegio profesional, siendo que se constituye como un proceso de recertificación luego de un año de haberse incorporado a la orden. Para ello, el CMP ha propuesto modificar el artículo 17 del Reglamento de su Estatuto conforme el siguiente detalle:

*Artículo 17. - Los médicos colegiados se someterán al primer proceso de recertificación cumplido el año de su colegiación. El requisito básico de este primer proceso de recertificación es la aprobación del examen de desempeño profesional, planificado y organizada por el Centro de Desarrollo de Competencias Médicas del Colegio.
(Énfasis agregado).*

56. Al respecto, consideramos que la propuesta normativa constituye una medida distinta a la exigencia declarada barrera burocrática ilegal por el Indecopi mediante Resolución 555-2021/SEL-INDECOPI, por lo que su imposición no genera reincidencia o incumplimiento del mandato de inaplicación ordenado por el Indecopi a través de la citada resolución.
57. Asimismo, se descarta la posibilidad de que el Indecopi inicie un procedimiento sancionador que pueda concluir en una sanción o una multa administrativa contra los funcionarios o servidores del CMP, pues la exigencia propuesta no resulta ser la misma que ha sido analizada previamente por el Indecopi.
58. A mayor abundamiento, para que se pueda ordenar la inaplicación de la exigencia propuesta, esta primero debe ser denunciada ante el Indecopi como barrera burocrática ilegal o irrazonable, a fin de que, habiéndose apersonado el CMP a dicho procedimiento y presentado sus descargos, el Indecopi determine si corresponde o no ordenar su inaplicación.

STUCCHI  BEZADA
RODAS
PELAEZ
ABOGADOS