

**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONIO GUILLERMO URRELO**



**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Carrera Profesional de Derecho**

**INTERPRETACIÓN DE LA INFRACCIÓN F1 DEL D. S. N° 017-2009-  
MTC ACORDE CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y  
PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**Tania Violeta Silva Cotrina**

**Yolanda Raquel Ocas Torres**

**Asesor:**

**Mg. Manuel Edgardo Sánchez Zorrilla**

**Cajamarca-Perú**

**Julio - 2020**



**UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONIO GUILLERMO URRELO**



**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Carrera Profesional de Derecho**

**INTERPRETACIÓN DE LA INFRACCIÓN F1 DEL D. S. N° 017-2009-  
MTC ACORDE CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y  
PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requerimientos para optar el  
Título Profesional de Abogado

**Bach. Tania Violeta Silva Cotrina**

**Bach. Yolanda Raquel Ocas Torres**

**Asesor: Mg. Manuel Edgardo Sánchez Zorrilla**

**Cajamarca-Perú**

**Julio - 2020**

COPYRIGHT © 2020 by

TANIA VIOLETA SILVA COTRINA

YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES

Todos los derechos reservados

***UNIVERSIDAD PRIVADA ANTONIO GUILLERMO URRELO***

***FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA***

***CARRERA PROFESIONAL DE DERECHO***

**APROBACIÓN DE TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL**

**INTERPRETACIÓN DE LA INFRACCIÓN F1 DEL D. S. N° 017-2009-MTC  
ACORDE CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y PRINCIPIOS DEL  
DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

**Presidente: Mg. José Luis Coba Uriarte**

**Secretario: Mg. Juan Miguel Llanos Cruzado**

**Asesor: Mg. Manuel Edgardo Sánchez Zorrilla**

A:

A Dios y a nuestros padres

## **AGRADECIMIENTO**

- A Dios, por estar con nosotros en cada paso que damos, por darnos sabiduría y por haber puesto en nuestro camino a aquellas personas que han sido nuestro soporte y apoyo en este periodo de investigación y aprendizaje.
  
- A Manuel Edgardo Sánchez Zorrilla, admirable abogado de quien nos sentimos orgullosas de conocer, por su calidad humana y profesional y a quien consideramos un Maestro investigador en lo eminente de la palabra y que por sus enseñanzas lograremos el objetivo trazado para un futuro de éxitos.

## RESUMEN

La pregunta que guio la presente tesis es ¿Cómo debe interpretarse la infracción F1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del D. S. N° 017-2009-MTC para no vulnerar los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y administrativo sancionador?, esto como corolario de las interpretaciones dispares que vienen realizando la Superintendencia Nacional de Tránsito Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías (SUTRAN) y la Oficina Defensorial de Cajamarca. Frente a ello y a la luz del método dogmático jurídico, los argumentos interpretativos que proporcionan las teorías de interpretación, la teoría de derechos fundamentales y los principios que rigen el derecho administrativo y administrativo sancionador se analizó las interpretaciones realizadas por las precitadas entidades; determinándose que la infracción F1 del D. S. N° 017-2009-MTC debe interpretarse en sentido estricto y no extensivo sin admitir la intencionalidad, tentativa de infracción, ni potenciales afectaciones, puesto que no son elementos constitutivos de la infracción y lo contrario supone la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de tránsito y al trabajo de los administrados conductores; así como los principios de verdad material, legalidad, tipicidad y razonabilidad que rigen el derecho administrativo y administrativo sancionador.

**Palabras Claves:** infracción, interpretación, derechos fundamentales, principios del derecho administrativo sancionador.



## ABSTRAC

The question that guided this thesis is: How should the infraction F1 of the Table of Infractions and Sanctions of the DS N ° 017-2009-MTC be interpreted in order not to violate the fundamental rights and principles of the administrative and administrative sanctioning law? This is a corollary of the disparate interpretations that have been carried out by the National Superintendence of Land Traffic of People, Loads and Goods (SUTRAN) and the Defensorial Office of Cajamarca. Against this and in light of the legal dogmatic method, the interpretative arguments provided by the theories of interpretation, the theory of fundamental rights and the principles that govern administrative and sanctioning administrative law, the interpretations made by the aforementioned entities were analyzed; determining that the offense F1 of the DS N ° 017-2009-MTC must be interpreted strictly and not extensively without admitting the intention, attempted infringement, or potential damages, since they are not constitutive elements of the infringement and the contrary supposes the infringement of the fundamental rights to freedom of transit and to the work of managed drivers; as well as the principles of material truth, legality, typicity and reasonableness that govern administrative and sanctioning administrative law.

**Keywords:** infringement, interpretation, fundamental rights, principles of administrative sanctioning law.

# CONTENIDO

<b>DEDICATORIA .....</b>	<b>VI</b>
<b>AGRADECIMIENTO .....</b>	<b>VII</b>
<b>RESUMEN .....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRAC .....</b>	<b>ix</b>
<b>CONTENIDO .....</b>	<b>x</b>
<b>LISTA DE TABLAS .....</b>	<b>xi</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>xi</b>
<b>CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
1.    Planteamiento del problema .....	1
1.1.    Descripción de la realidad problemática .....	1
1.2.    Definición del problema .....	2
1.3.    Objetivos .....	3
1.4.    Justificación e importancia .....	3
<b>CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO .....</b>	<b>5</b>
2.    Fundamentos teóricos de la investigación .....	5
2.1.    Antecedentes teóricos .....	5
2.2.    Marco Teórico .....	7
2.3.    Marco Conceptual .....	25
2.4.    Hipótesis .....	53
<b>CAPÍTULO III: MÉTODO DE INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>57</b>
3.    Aspectos generales .....	57
3.1.    Tipo de investigación .....	57
3.2.    Diseño de investigación .....	57
3.3.    Área de investigación .....	57
3.4.    Población .....	57
3.5.    Muestra .....	58
3.6.    Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	58
3.7.    Interpretación de datos .....	58
<b>CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....</b>	<b>59</b>
4.    Análisis .....	59
4.1.    Disposición y validez formal .....	59
4.2.    Supuestos normativos .....	60

4.3.	Supuesto normativo en discusión.....	60
4.4.	Postura de las tesis: argumentos interpretativos .....	61
<b>CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>		<b>70</b>
5.1.	Conclusiones.....	70
5.2.	Recomendaciones .....	71
<b>REFERENCIAS .....</b>		<b>72</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS .....</b>		<b>75</b>
<b>ANEXOS .....</b>		<b>76</b>

## **LISTA DE TABLAS**

<b>N°</b>	<b>Título de la Tabla</b>	<b>Pág.</b>
1.	Clasificación del transporte terrestre.....	26-27
2.	Operacionalización de variables.....	55-56

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figuras</b>	<b>Pág.</b>
1. Esquema de trabajo .....	38
2. Esquema de interpretación usado .....	61

# **CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN**

## **1. Planteamiento del problema**

### **1.1. Descripción de la realidad problemática**

El Estado a través de sus distintos órganos sanciona a los administrados cuando estos trasgreden normas de derecho administrativo, siempre que estén dentro de su competencia, jurisdicción, sean típicas y se den en medio de un debido procedimiento; a fin de que el administrado no vuelva a cometerlas y prevenir futuras infracciones. Sin embargo, cuando la sanción aplicada no se da en medio de estas condiciones se torna en arbitraria, afectando derechos fundamentales y principios que rigen el derecho administrativo y derecho administrativo sancionador. Tal es el caso de la Superintendencia de Transportes Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías (SUTRAN) que impone sanciones pecuniarias a los administrados por la presunta comisión de la infracción con código F1 “Prestar el servicio de transporte de personas [...] en ámbito diferente al autorizado” de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RENAT) aprobado mediante D. S. N° 017-2009-MTC, cuando aún no se ha consumado; bajo el argumento de que:

La sola realización del servicio de transporte informal produce el incremento incensario y negligente del riesgo propio de la actividad de transporte, generándose así un estado de incertidumbre de potenciales afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la SUTRAN, como son la vida y la salud de los mismos actores del servicio, usuarios y de terceros, que puede verse materializado o concretado en accidentes de tránsito, asaltos o siniestros que pueden tener consecuencias irreparables. (Resolución de Subgerencia N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/006.4.1).

En contraposición, la Oficina Defensorial de Cajamarca, manifiesta que:

Al no haberse verificado la comisión de la falta F1 de manera objetiva, puesto que el conductor contaba con permiso para realizar el servicio de taxi dentro de la circunscripción territorial de Cajamarca. La infracción fue impuesta dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Cajamarca; en consecuencia, venía prestando servicio conforme a la autorización conferida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca; es por ello, que la Sutran no ha cumplido con respetar el principio de verdad material, legalidad, razonabilidad contemplados en el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la del Procedimiento Administrativo General-Ley 27 444. (Oficio N° 0021-2018-DP/OD-CAJ. Expediente N° 008-2018).

En ese sentido existen dos interpretaciones distintas en tanto que; la primera posición, sostiene que con la sola ejecución del servicio de taxi ya se habría cometido la infracción con código F1, creando de algún modo la figura de “tentativa de infracción”, la misma que no forma parte del conjunto de normas administrativas, transgrediendo los derechos fundamentales al trabajo y la libertad locomotora, así como a los principios de verdad material, legalidad, tipicidad y razonabilidad del derecho administrativo y administrativo sancionador; mientras que la segunda posición, garantista, exige que para imponer una sanción ésta se verifique objetivamente. En consecuencia, se debe establecer una interpretación adecuada de la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC para no quebrantar los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y administrativo sancionador.

## **1.2. Definición del problema**

¿Cómo debe interpretarse la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC para no vulnerar los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador?

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo general**

Proponer una interpretación de la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC para no vulnerar los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Determinar los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador que se vulneran al imponer una sanción por la potencial afectación de la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC.
- Analizar los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador que deben regir en la interpretación de la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC para no vulnerar derechos de los administrados.

### **1.4. Justificación e importancia**

Esta tesis se justifica porque establece una interpretación de la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC en base a argumentos interpretativos e instituciones jurídicas del derecho, como los derechos fundamentales al trabajo y la libertad de tránsito; así como los principios de tipicidad, legalidad, verdad material y razonabilidad del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador, a fin de que estos no se vean vulnerados cuando se interponga dicha infracción por potenciales afectaciones a bienes jurídicos tutelados por la SUTRAN, sino constituyan parámetros en su aplicación.

Por tanto, su importancia radica en que la comunidad jurídica, especialmente los Inspectores de la SUTRAN adoptarán dicha postura y aplicarán la Infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC, de manera responsable y objetiva, es decir, cuando sus supuestos se hayan configurado de manera efectiva; optimizando así dichos principios y disuadiendo la imposición de sanciones arbitrarias que afectan el derecho al trabajo y la libertad locomotora de los administrados.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

### **2. Fundamentos teóricos de la investigación**

#### **2.1. Antecedentes teóricos**

Es necesario señalar que la presente tesis no ha sido objeto de estudio con anterioridad, por lo que solamente contamos con la posición de dos instituciones estatales: la Superintendencia Nacional de Transporte de Personas, Cargas y Mercancías (SUTRAN) y la Oficina Defensorial de Cajamarca (OD Cajamarca) posiciones contrapuestas que serán expuestas en este considerando, para luego ser discutidas.

La Subgerencia de Procedimientos del Servicio de Transporte y de Pesos y Medidas de la SUTRAN, a través de la Resolución de Subgerencia N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/06.4.1, de fecha 14 de marzo de 2018, manifiesta:

Que es el mismo ADMINISTRADO quien acepta la realización de un servicio de transporte, tanto así que señala haberse encontrado en la ejecución del mismo durante la intervención, al haber estado trasladando pasajeros desde la ciudad de Cajamarca hasta la represa Gallito Ciego, lo cual a todas luces constituye la realización de un servicio interprovincial, toda vez que la mencionada represa se encuentra en el distrito de Yonán de la Provincia de Contumazá, motivo por el cual la Tarjeta Única de Circulación no puede avalar la realización del servicio alegado, puesto que la misma fue emitida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, advirtiéndose y corroborándose la realización de un servicio que trasgrede la jurisdicción de la comuna... la sola realización del servicio de transporte informal produce el incremento innecesario y negligente del riesgo propio de la actividad de transporte, generándose así un estado de incertidumbre de potenciales afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la SUTRAN, como son la vida y la salud de los mismos actores del servicio, usuarios y de terceros, que puede verse materializado o concretado en accidentes de tránsito, asaltos o siniestros que pueden tener consecuencias irreparables .



Finalmente decide iniciar procedimiento administrativo sancionador contra el administrado por la presunta comisión de la infracción con código F.1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del RENAT, el pago de una multa de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) y la retención de la licencia de conducir.

Por otro lado, la OD Cajamarca en virtud de la queja presentada por el administrado, bajo el Expediente N° 008-2018, emite el Oficio N° 0021-2018-DP/OD-CAJ, de fecha 04 de enero de 2018, dirigido al Representante de la Unidad Desconcentrada- Región Cajamarca de la SUTRAN, en cuyo apartado II. ANÁLISIS, señala:

...el conductor contaba con permiso para realizar el servicio de taxi dentro de la circunscripción territorial de Cajamarca. La infracción fue impuesta dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Cajamarca; en consecuencia venía prestando servicios conforme a la autorización conferida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca. Asimismo la SUTRAN no ha verificado la comisión de manera objetiva,... por lo que concluye que no se ha cumplido con el principio de verdad material, legalidad y razonabilidad contemplados en el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General-Ley N° 27444. (Oficio N° 0021-2018-DP/OD-CAJ. Expediente N° 008-2018).

La OD Cajamarca, para realizar esta afirmación cita a los principios y desarrolla qué significa cada uno:

El artículo IV inciso 1.2 del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, establece los principios que fundamentan el procedimiento administrativo, dentro de los cuales prescribe el principio de legalidad, el mismo que señala que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas; asimismo plasma el principio de razonabilidad, el que estipula, que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondas a lo estrictamente necesario

para la satisfacción de su cometido; y finalmente solo hace una mención del principio de verdad material, que para efectos didácticos indica: en el procedimiento la Autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

Finalmente en el apartado III. Actos de Persuasión la OD Cajamarca recomienda al Representante de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Tránsito:

... cumpla con emitir una respuesta en el plazo legal establecido al descargo de fecha 28.12.2017 presentada por el recurrente **y tenga en cuenta lo estipulado en el Decreto Supremo N° 017-2009-MTC y los principios antes indicados.** (Negrita y subrayado nuestros).

## **2.2. Marco Teórico**

### **2.2.1. Derechos fundamentales**

Robert Alexy señala que la teoría de los derechos fundamentales tiene tres características: “primero, es una teoría de los derechos fundamentales de la Ley Fundamental; segundo, es una teoría jurídica y, tercero, una teoría general” (1993, pp. 28-30); es decir, es una teoría de determinados derechos fundamentales plasmados en la Constitución, que tiene tres dimensiones: analítica, empírica y normativa, y que engloba los problemas comunes a los derechos fundamentales.

Sin embargo, pone énfasis en la segunda característica y desarrolla cada una de sus dimensiones. Así, en la dimensión analítica se realiza un examen de los términos usados que denotan derecho, su estructura, la estructura del sistema normativo y la argumentación en base a derechos; en cambio, en la dimensión empírica, lo que interesa es el estudio de los hechos que pueden ser observados y posteriormente objeto de premisas de una norma; mientras que la dimensión

normativa, no se agota en la regulación de derechos sino que se extiende hasta el análisis de la corrección de las decisiones judiciales.

Ahora bien, la vía para armonizar estas dimensiones según Alexy es una teoría estructural de los derechos fundamentales, la cual es “primariamente analítica” (1993, p. 39) pues de lo contrario no existirían “enunciados precisos y fundamentados acerca del juego del conjunto de las tres dimensiones. No podría hablarse en absoluto de un control racional de valoraciones indispensables en la jurisprudencia y de la utilización metodológicamente controlada del conocimiento empírico”. (Alexy, 1993, p. 45)

Bajo este panorama cuando se hable de derechos debe hacerse las siguientes precisiones: “Siempre que alguien posee un derecho fundamental, existe una norma válida de derecho fundamental que le otorga este derecho” (Alexy, 1993, p. 47), sin embargo en la mayoría de casos existe confusión en lo que Alexy denomina “disposición de derecho fundamental y norma de derecho fundamental” (1993, p. 63) por lo que debe señalarse que la primera hace referencia a lo descrito en todos los artículos; mientras que la segunda, alude al derecho que otorga dicha disposición.

De igual forma debe distinguirse entre los términos reglas y principios, pues aun cuando ambos son normas que prescriben lo que debe hacerse, existe diferencias sustanciales entre ellos, tal es el caso de los principios que son

... normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas reales y existentes. Por lo tanto, los principios son mandatos de optimización, que están caracterizados por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas (Alexy, 1993, p. 86).

En cambio, las reglas son “normas que sólo pueden ser cumplidas o no. Si una regla es válida, entonces ha de hacerse exactamente lo que ella exige, ni más ni menos” (Alexy, 1993, p. 87).

No obstante pueden existir conflicto de reglas y colisión de principios. Así “un conflicto entre reglas solo puede ser solucionado o bien introduciendo en una de las reglas una cláusula de excepción que elimina el conflicto o declarándola inválida, por lo menos una de las reglas” (Alexy, 1993, p. 88) por ejemplo: *lex posterior derogat legi posteriori*” “*lex specialis derogat legis generali*”. Por el contrario cuando los principios se contradicen el conflicto se soluciona “a través de una ponderación de los intereses opuestos... de cuál de los intereses abstractamente del mismo rango, posee mayor peso en el caso en concreto” (Alexy, 1993, p. 90).

De ahí que podemos afirmar que “los principios son siempre razones *prima facie*; las reglas, a menos que se haya establecido una excepción, razones definitivas” (1993, p. 101). En otras palabras, si bien los principios en un inicio pueden ser mandatos definitivos, éstos serán cumplidos únicamente cuando las condiciones de hecho y de derecho sean factibles; empero las reglas reclaman su cumplimiento fiel y exacto, salvo que exista una excepción.

También debemos distinguir entre norma y posición, al respecto “una norma es aquello que expresa un enunciado normativo” (Alexy, 1993, p. 177) en cambio, la posición es el estatus que el derecho le confiere a un individuo frente al Estado, obviamente lícita, la misma que al ostentarla frente a otros individuos dará lugar a relaciones con relevancia jurídica.

En esa línea, las posiciones se designan como “(1) derechos a algo, (2) libertades y (3) competencias” (Alexy, 1993, p. 186). Para la presente tesis únicamente desarrollaremos los derechos a algo, cuya estructura está constituida como una relación triádica del derecho, por ejemplo: F tiene frente a R un derecho a G. En donde F es el que ostenta el derecho, que puede ser una persona física o persona jurídica de derecho público; R es el destinatario del derecho, que puede ser el Estado o particulares; y G es el objeto del derecho, a acciones positivas u omisiones.

Aquí interesa solo la estructura del objeto del derecho a algo, que es “siempre una acción del destinatario” (Alexy, 1993, p. 187) positiva o negativa. Siendo que las segundas se agrupan de tres modos:

El primero está constituido por derechos a que el Estado no impida u obstaculice determinadas acciones del titular del derecho; el segundo, por derechos a que el Estado no afecte determinadas propiedades o situaciones del titular del derecho; y el tercero, por derechos a que el Estado no elimine determinadas posiciones jurídicas del titular del derecho. (Alexy 1993, p. 189)

Ejemplos del primer grupo son el derecho a la autonomía en el desplazamiento y religión; del segundo grupo, el derecho a la propiedad privada o no expropiación salvo por razones previstas en la ley, y del tercer grupo, el derecho a que no se anulen normas específicas.

Por el contrario, las acciones positivas por parte del Estado, se agrupan de dos formas: “el de aquellos cuyo objeto es una acción fáctica y el de aquellos cuyo objeto es una acción normativa” (Alexy, 1993, pp. 194-195). Ejemplo del primero es el derecho a ser beneficiario de un programa social por carecer de recursos

económicos para sobrevivir y llevar una vida digna; y del segundo, la imposición al empleador a través de una ley específica de una indemnización al trabajador por enfermedad laboral.

Finalmente Alexy señala que “la base de la argumentación ius fundamental puede ser caracterizada, como la de la argumentación jurídica general, con los términos “ley”, “precedente” y “dogmática” (1993, p. 533) en la medida que ambas son prácticas y racionales.

La ley, “es la sujeción al texto de las disposiciones ius fundamentales y a la voluntad del legislador constitucional. Expresión de esta sujeción son las reglas y las formas de interpretación semántica y genética” (1993, p. 533).

Los precedentes, en cambio son aquellos expedidos por un Tribunal Supremo, en virtud de los cuales se fija una regla de carácter vinculante para el Estado y particulares, pero del cual las autoridades públicas pueden apartarse justificando sus razones o haciendo uso de técnicas como “el distinguishing y el overruling” (1993, p. 536).

A su vez, la dogmática es entendida por Alexy como las “teorías materiales de los derechos fundamentales” (1993, p. 540).

## **2.2.2. Teorías de la interpretación**

### **2.2.2.1. Tarrello**

Tarrello en su obra titulada *La Interpretación de la Ley*, realiza una crítica a la ideología formalista “la doctrina según la cual la interpretación jurídica es

conocimiento de normas preconstituidas y no, en cambio, producción de normas nuevas” (2018, p. 11), siendo para él la más importante esta última.

Opina por la diferenciación entre enunciado y significado dado que “cada enunciado lingüístico, contenido en los documentos normativos es entendido y usado en modos diversos y conflictivos por diversos operadores jurídicos en diversos momentos y circunstancias” (Tarrello, 2018, p.12), es decir, no existe una única interpretación, ni correlación entre enunciado y significado.

Asimismo distingue dos sentidos del término interpretación “en un primer sentido, “interpretación” se refiere a una actividad: la atribución de significado a un enunciado. En un segundo sentido, “interpretación” se refiere al producto de esta actividad: o sea, el significado atribuido a un enunciado” (Tarrello, 2018, p.15). La atribución de este significado es producto de la voluntad del intérprete, por tanto, no se evaluará la veracidad o falsedad de la interpretación sino su corrección.

En ese sentido, en la locución “interpretación de la ley”

el vocablo “interpretación” tiene el significado propio del uso ordinario moderno y se refiere por tanto a la atribución de significado a un ente; tal ente, en el caso de la “interpretación de la ley” es siempre un documento o el conjunto de documentos de que se sabe o se postula, exprese o expresen una así llamada norma jurídica o el conjunto de las normas; la norma jurídica es precisamente el significado que mediante la interpretación resulta atribuido al documento o a una combinación de documentos tales (Tarrello, 2018, p. 46).

Por otro lado, cabe destacar que no todos los ordenamientos jurídicos poseen normas explícitas sobre interpretación y aplicación de disposiciones normativas, ya que como señala Zusman “a pesar de la relevancia de la interpretación de la ley, lo normal es que no se incluyan o que se incluyan muy pocas normas que

establezcan cómo debe interpretarse” (2018, p. 90), pudiendo presentarse los siguientes panoramas:

i) ausencia de todo documento normativo que aparentemente exprese preceptos separados, autónomos y distintos, sobre interpretación-aplicación; ii) presencia de documentos normativos que aparentemente expresan solo un precepto dirigido a los jueces, de considerar completo -sin lagunas- al derecho positivo o a una porción suya; iii) presencia de documentos normativos que aparentemente expresan el precepto dirigido a los jueces y a los ciudadanos de utilizar particulares instrumentos hermenéuticos (como el recurso a la voluntad del legislador histórico o a la atribución de los vocablos de su significado “propio”) más o menos precisos; iv) presencia de documentos normativos que expresan el precepto de considerar al derecho positivo o a una porción suya susceptible de ser completado mediante el uso de la analogía *legis* e *iuris* y, por ello, el precepto de utilizar el argumento analógico y el de los principios generales, excepto en el caso de las leyes penales y excepcionales; v) documentos normativos que aparentemente imponen el uso del argumento analógico y quizá el de los principios generales para extender el alcance de la legislación positiva, pero no imponen considerar a la legislación positiva completa y carente de lagunas, tanto que consienten en caso de lagunas una heterointegración mediante el recurso al “derecho natural” o a la “naturaleza de las cosas”; vi) documentos normativos que no imponen considerar al derecho positivo como completo y que imponen al juez que advierta una laguna colmarla legislando para el caso concreto (Tarrello, 2018, p. 349).

Sin perjuicio de lo expuesto precedentemente para argumentar, recomendar o plantear una interpretación existe un vasto número de argumentos interpretativos que pueden ser usados libremente, dependiendo de la posición que el intérprete defienda. Para la presente tesis solo se ha considerado los siguientes:

El argumento a contrario, es usado de dos formas:

“como regla de exclusión... dado un enunciado normativo que predica una cualificación normativa respecto a un término en él incluido que está por un sujeto o una clase de sujetos, debe evitarse extender el significado de ese término de modo tal que llegue a comprender a sujetos o clases de sujetos no estricta o literalmente incluidos en él de conformidad con el primer enunciado normativo” (Tarrello, 2018, p. 402).



Lo que significa en palabras de Zusman “que cuanto más específica es la numeración hecha por ley, más fuerza tiene el canon, porque revela la voluntad del legislador de ser estrictamente taxativo” (2018, p. 184), no pudiendo agregar otros supuestos o instituciones que no se ha querido englobar el legislador.

La segunda forma se expresa de la siguiente manera:

“En cuanto regla de interpretación... sirve para motivar, o proponer, aquella en general se llama “interpretación literal” o “interpretación restrictiva”. En cuanto dirigido a motivar o proponer interpretaciones según la letra... es generalmente apreciado y dotado de notable fuerza persuasiva en las culturas en que: a) es atribuido gran valor a la letra documental; b) se tiende a rigidizar el vínculo de subordinación de los órganos de aplicación frente al órgano de producción normativa” (Tarrello, 2018, p. 403).

Esta segunda forma, en concordancia con la primera, apunta a la interpretación en base al contenido en el texto de la disposición, con el objetivo de evitar una interpretación y aplicación arbitraria de la norma que haga cualquier operador del derecho.

A su vez, el argumento de la coherencia de la disciplina jurídica “se funda en la creencia de que el derecho provee una disciplina coherente –priva de antinomias- de la vida en sociedad” (Tarrello, 2018, p. 417), por este argumento todas las disposiciones que conforman el ordenamiento jurídico de un determinado país no se contradicen sino que tienen una relación lógica entre sí. Pero a pesar de ello, no es suficiente para persuadir “para decidir la aplicación del derecho o para resolver un problema de interpretación en sentido lato... sino que debe ser integrado al menos con otro argumento retórico o un principio general” (Tarrello, 2018, pp. 417), por ejemplo con el argumento a contrario.

Asimismo “sirve para vallar el camino a atribuciones de significado a los enunciados normativos tales que configurarían disposiciones que llevarían al resultado de hacer emerger un conflicto de normas” (Tarrello, 2018, pp. 417-418), vale decir que, al interpretar una norma y utilizar este argumento para defender la interpretación, se obstaculizará e impedirá que otras interpretaciones que contradigan otras normas del sistema jurídico tengan éxito, y no se produzca un conflicto entre estas, sino que tenga relación lógica.

De otro lado, en el argumento psicológico “a cada enunciado normativo debe ser atribuido el significado que corresponde a la voluntad de su emitente o autor; esto es, del legislador en concreto, del legislador histórico” (Tarrello, 2018, p. 421), mediante este argumento lo que se busca es el respeto de la ley, así como desacreditar interpretaciones contrarias a la intención del autor, pues para cada alteración se necesita obligatoriamente de la participación del aparato legislativo.

Por el argumento histórico “dado un enunciado normativo, a falta de expresas indicaciones contrarias se le debe atribuir el mismo significado normativo que tradicionalmente le era atribuido al precedente y preexistente enunciado normativo que disciplinaba la misma materia en la misma organización jurídica” (Tarrello, 2018, pp. 424-425), en síntesis para cambiar el significado normativo de un enunciado se requiere un pronunciamiento expreso de la autoridad competente, de lo contrario este nuevo significado sería inválido.

Finalmente, en el argumento sistemático “a un enunciado normativo o a un conjunto de enunciados normativos... se debe atribuir el significado prescripto, o bien no se debe atribuir el significado impedido, por el sistema jurídico” (Tarrello,

2018, p. 433), ello en tanto que el sistema jurídico es un todo ordenado y articulado que demanda la atribución de significados según los supuestos preestablecidos en la norma y en armonía con los principios e instituciones jurídicas aceptadas en un ordenamiento jurídico, pues como bien señala Zusman, citando a MacCormick, en éste método también se debe “considerar la interpretación a la luz de la jurisprudencia, el precedente, la doctrina y los principios generales del derecho” (2018, p. 162)

Lo que da lugar a seis formas de interpretación sistemática: “la interpretación basada en la armonización conceptual, en el precedente, en la analogía, en la argumentación conceptual, en los principios generales del derecho y la interpretación sistemática histórica”. (MacCormick, citado por Zusman, 2018, p.163)

Así, en la primera forma se debe revisar todo el texto de la ley y el sistema normativo, para esclarecer, perfeccionar, refutar o relativizar el contenido de la norma.

En la segunda forma, se debe recurrir a los precedentes vinculantes emitidos por un Tribunal Supremo, los mismos que están expresados (regla y efecto jurídico) en una sentencia con calidad de cosa juzgada, que debe ser observada obligatoriamente por las partes y en general por las autoridades administrativas y jurisdiccionales, su apartamiento por estos últimos exige una motivación razonada. Sin perjuicio de ello, consideramos que las demás sentencias que emita dicho órgano y que constituyen jurisprudencia son de vital importancia porque “reúnen criterios uniformes y reiterados” respecto de un tema específico, por lo

que también deben ser observados por el propio Tribunal y todos los órganos públicos. (Ver Exp. N° 00859-203-PA/TC, Fund. 12).

Asimismo, merece la pena subrayar en este apartado que, a nivel internacional, las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como órgano “aplicador e intérprete de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Estatuto de la CIDH, 1979, Art.1) son vinculantes para todos los Estados Parte, su incumplimiento acarrea que dicha Corte “puede señalarlo así en su informe anual dirigido a la Asamblea General de la OEA para los efectos pertinentes, por ejemplo, para que se emita una resolución de la OEA conminando al Estado a acatar la sentencia” (CIDH, 2009, p. 17).

En la tercera forma, la interpretación sistemática basada en la analogía no está referida a la integración de la ley sino a la interpretación extensiva, esto es, a ampliar los alcances de la norma a situaciones similares, por ende no se aplica a la presente tesis.

La cuarta forma consiste en acudir a la doctrina autorizada a efectos de hallar el sentido de la norma contenida en una disposición.

La quinta forma se refiere a los principios generales del derecho tales como “la seguridad jurídica, la razonabilidad, la igualdad ante la ley, la justicia, la búsqueda del bien común, la predictibilidad, la autonomía de la voluntad” (Zusman, 2018, p. 170) entre otros, que siempre van a regir e inspirar las demás instituciones del derecho. Y la última forma, concerniente al argumento histórico, ya ha sido desarrollada líneas arriba.

#### 2.2.2.2. Guastini

Para Riccardo Guastini (2010) el vocablo “interpretación” en el lenguaje jurídico, es doblemente ambiguo (p. 183).

Respecto a la primera ambigüedad se debe diferenciar entre:

- a) La interpretación en “abstracto”, que consiste en identificar el contenido de significado – es decir, el contenido normativo (la norma o normas)- expresado por, y/o lógicamente implícito en, un texto normativo (una fuente de Derecho) sin referencia a algún supuesto de hecho concreto, y
- b) la interpretación “en concreto”, que consiste en subsumir un supuesto de hecho concreto en el campo de aplicación de una norma previamente identificada “en abstracto”. (Guastini, 2010, p. 184)

Lo que significa que en el primer tipo únicamente se identificará la norma contenida en una disposición, mientras que en el segundo tipo se encuadrará un supuesto de hecho específico en la norma. Pero estos “dos tipos de interpretación responden a dos tipos de indeterminación del Derecho: que, de hecho es doblemente indeterminado” (Guastini, 2010, p. 184).

La primera, se debe a la equivocidad del sistema jurídico, pues no se sabe qué normas están en vigencia; por lo que, como se mencionó anteriormente, es imprescindible diferenciar las disposiciones de las normas. Sin embargo, como afirma Guastini esto también obedece a “otras cuestiones: en particular, la multiplicidad de métodos interpretativos, la dogmática jurídica... los juicios de valor de los intérpretes, sus sentimientos de justicia” (2010, p. 186). Por tanto, esta indeterminación se soluciona con la interpretación en abstracto.

La segunda indeterminación es “por causa de la vaguedad de las normas... ya que por causa del lenguaje natural- no se sabe cuáles supuestos de hecho recaen en su campo de aplicación” (Guastini, 2010, p. 186). En efecto, la vaguedad

supone imprecisión, poca claridad y es una característica del lenguaje natural, común que usan todas las personas y que incluso trasciende al lenguaje técnico, por lo que, casi siempre afectará a la normas pero puede ser superada o aminorada con la interpretación en concreto.

En cuanto a la segunda ambigüedad, Guastini indica que con el término interpretación se alude a:

- a) la interpretación cognitiva, que consiste en la identificación de los diversos significados posibles de un texto normativo... sin escoger alguno de ellos;
- b) la interpretación decisoria, que consiste en elegir un significado determinado en el ámbito de los significados identificados (o identificables) por medio de la interpretación cognitiva, descartando las demás;
- c) la interpretación creativa, que consiste en atribuir a un texto un significado “nuevo” –no comprendido entre los identificables a través de la interpretación cognitiva- y/o en recabar del texto las normas, las normas llamadas “implícitas”, a través de medios pseudológicos (o sea mediante razonamientos no deductivos, y por tanto, no concluyentes: por ejemplo, mediante el argumento analógico” (2010, pp. 187-188)

En consecuencia, el primer tipo de interpretación es meramente intelectual, diferenciadora de los distintos significados otorgados a una disposición; el segundo tipo le corresponde a los operadores del derecho (juristas, abogados, jueces y autoridades administrativas); empero, el tercer tipo “no es, en estrictamente hablando, un acto de “interpretación”: como el nombre lo sugiere, se trata de un verdadera acto nomopoiético, es decir de creación normativa, cuyo nombre apropiado es (tal vez) “construcción jurídica”” (Guastini, 2015, p. 20).

#### **2.2.2.3. Chiassoni**

Para este autor, la interpretación de normas jurídicas es el conjunto de operaciones por medio de las cuales se obtienen normas expresas e implícitas con el fin de motivar una resolución judicial, es por ello que señala:

La identificación de las normas generales, usadas por los jueces como premisas en la motivación de las sentencias, depende... de operaciones que consisten: a) En obtener *normas explícitas* de disposiciones... b) En obtener *normas implícitas* a partir de otras normas por hipótesis ya identificadas... A todas estas operaciones... los juristas suelen referirse *per saturam* con el apelativo de “interpretación de las normas jurídicas...y se dividen en interpretación textual y metatextual (2011, pp. 55-56).

Para la presente tesis nos centraremos solamente en la primera clasificación, esto es, la interpretación textual que “consiste en determinar el significado de una disposición... obteniendo de esta una o más normas explícitas, acreditadas o acreditables como sus interpretaciones jurídicamente correctas”. (Chiassoni, 2011, p. 56), es decir, analizando el sentido literal de las disposiciones, para luego demostrar su corrección con un argumento interpretativo.

Al respecto Zusman manifiesta que con esta interpretación se garantiza “la seguridad jurídica porque cuanto más se aparte un juez del texto, mayor será la discrecionalidad que ejercerá y mayor la inseguridad que creará. Lo cual en un sistema de separación de poderes es inaceptable” (2018, p. 101)

Continuando con Chiassoni, éste indica que la interpretación textual puede ser establecida “esquemáticamente como una actividad compuesta que se articula de dos conjuntos correlacionados de operaciones. El primero está constituido por las operaciones de interpretación sintáctica de las disposiciones; y, el segundo por las operaciones de interpretación semántico-pragmática de las disposiciones”. (2011, p. 58)

Por consiguiente, la interpretación sintáctica de los artículos normativos, es la actividad mediante la cual el intérprete, partiendo de los apartados de un artículo, llega a identificar las disposiciones de las que, en su fase distinta y sucesiva de su operar, obtendrá una o más normas explícitas. A través de ella el intérprete:

- a) Identifica la función gramatical de los signos lingüísticos utilizados en una disposición, procediendo aunque sea provisionalmente, a su categorización en términos de las partes de la oración (artículo, nombre, adjetivo, verbo, adverbio, preposición, etc.)
- b) Identifica la función lógica de los signos lingüísticos utilizados en la disposición, procediendo aunque sea provisionalmente a su categorización en términos de análisis lógico de la oración (sujeto, predicado, complemento, atributo, aposiciones, etc.)
- c) Establece cuál es la estructura sintáctica de la disposición –por ejemplo, de un enunciado simple o complejo, hipotáctico o paratáctico, etc. (Chiassoni, 2011, pp. 59-60)

Sobre la base de estas operaciones, y especialmente de la última, el intérprete “identifica las normas sintácticamente explícitas expresadas por las disposiciones interpretadas; eventuales equívocos sintácticos y problemas interpretativos sintácticos que deberá resolver en sede de interpretación semántico-pragmática, en el momento en que proceda a determinar el significado de la disposición en conjunto”. (Chiassoni, 2011, p. 60)

Por otro lado, la interpretación semántico-pragmática de las disposiciones, incluye dos operaciones interdependientes: “por un lado, en determinar el significado de las correctas expresiones (palabras y locuciones) utilizadas en la disposición; y, por otro lado, en determinar el significado de conjunto de la disposición” (Chiassoni, 2011, p. 66), el cual no depende única ni necesariamente del significado lingüístico de sus vocablos considerados de forma aislada, sino de una serie amplia de factores:

- 1) La estructura de la disposición, a la luz de las pertinentes reglas gramaticales...
- 2) El contexto lingüístico específico de la disposición, esto es, el entero documento normativo, o la parte (considerada por el intérprete) pertinente de éste, al que pertenece la disposición que hay que interpretar.
- 3) El intercontexto de la disposición, constituido por los otros textos, normativos (discurso de las fuentes) y no-normativos (textos dogmáticos-



- jurídicos, etnológicos, filosóficos, jurisprudenciales, etc.) a los que el intérprete considere debe y/o puede recurrir al interpretar la disposición.
- 4) Los específicos contextos extralingüísticos de la disposición (culturales, institucionales, políticos, sociales, históricos, etc.) (...) esto es, a la luz de las cuales, según el juicio del intérprete, la disposición debe ser, igualmente interpretada (Chiassoni, 2011, p. 66)

Chiassoni indica que al hacer referencia a las operaciones de interpretación textual, se recurre en ocasiones dos locuciones:

Interpretación en sentido amplio, que consiste en atribuir significado a las “normas”, entendiendo con esto a los enunciados del discurso de las fuentes formulados en un lenguaje natural (disposiciones).

Interpretación en sentido estricto... designa la actividad que consiste en atribuir significado no ya a las disposiciones en general, sino a las disposiciones con significado dudoso, oscuro e incierto. (2011, pp. 67-68).

Sin embargo, precisa que ambas locuciones son poco adecuadas desde una perspectiva de metajurisprudencia analítica reconstructiva y terapéutica, que pretenda favorecer la circulación de expresiones claras, precisas y no engañosas; pues el sentido de la primera locución es genérico, mientras que la segunda es limitativa.

Sugiriéndose en esta última que, en presencia de disposiciones de significado claro, no existe con propiedad interpretación (o interpretación en sentido técnico-jurídico), como sí se daría en presencia de disposiciones de significado dudoso; sino que existe únicamente la simple e inmediata comprensión del sentido de las disposiciones.

Agrega que dicha afirmación es objetable, primero porque una disposición es clara, en relación con un cierto tipo de problema cuya resolución se requiere y a un cierto caso concreto que hay que regular, solo después de haberla interpretado

(o comprendido, o como se quiera decir). Segundo porque, la pretensión dirigida a los intérpretes, de ofrecer significados justificados o justificables vale en todo caso: y por tanto también en presencia de disposiciones con significado claro. (2011, pp. 69-70), pero que después de un análisis riguroso sean totalmente contrarias al ordenamiento jurídico.

Por ello, Chiassoni refiere que “no es oportuno utilizar las locuciones interpretación en sentido amplio y estricto, adoptando en su lugar la noción de interpretación textual de las disposiciones normativas”. (2011, p. 70)

Por otro lado, para justificar este tipo de interpretación existen distintos tipos de modelos argumentativos; en nuestro caso nos acogemos al “modelo argumentativo simple” (Chiassoni, 2011, p. 74) en la medida que guarda relación con lo descrito por los anteriores autores.

Así, para este modelo es importante contar con amplio catálogo de esquemas argumentativos usados y utilizables por los operadores del derecho, así como su forma de funcionamiento; por ello, adopta los argumentos interpretativos propuestos por Tarrello, a saber:

i) el argumento a contrario; ii) el argumento a simili; iii) el argumento a fortiori; iv) el argumento de la completud de la regulación jurídica; v) el psicológico; vi) teleológico; vii) histórico; viii) autoritativo (o ab exemplo); ix) apagógico (o ab surdo); x) económico; xi) sistemático; xii) equitativo; xiii) naturalístico o de naturaleza de las cosas; xiv) de los principios generales del derecho (analogía iuris). (Chiassoni, 2011, p. 75)

Agrega que otra característica de este modelo es que:

no existen interpretaciones objetivamente correctas; sin embargo, debe ser relativizada en relación con el conjunto de argumentos efectivamente utilizados y, con el contexto particular de su uso; el mismo que excluye

ciertas interpretaciones como absolutamente impracticables (absurdas, demenciales, de incompetente, de arrogante sin pudor) o altamente opinables..., y encarga a la prudencia y a las valoraciones del concreto intérprete la selección de la interpretación correcta, dentro del marco de las que resultan practicables. (Chiassoni, 2011, pp. 76-77)

Por tanto, si bien la interpretación textual permite interpretar tanto disposiciones con significado aparentemente claro (pues cabe la posibilidad de que sea contraria al sistema jurídico) y disposiciones con significado dudoso, oscuro e incierto, esta interpretación debe apoyarse en argumentos interpretativos que se ajusten a la razón, la lógica y el derecho.

#### **2.2.2.4. Principales lineamientos de la interpretación jurídica**

Los autores antes descritos coinciden en que:

Los textos que jueces y juristas identifican como fuentes del derecho son usados por ellos de múltiples y diversos modos, siéndoles atribuidos diversos significados en diversas circunstancias. Esta constatación fuerza a rechazar al formalismo más ingenuo que afirma encontrar entre texto o disposición normativa y norma (significado) una relación de identidad, abrazando en cambio el escepticismo interpretativo. (Tarrello, 2018, p. 23)

Asimismo, concuerdan que la interpretación y aplicación de las normas que hagan los operadores del derecho es discrecional, por ello el control y reducción de esta discrecionalidad disfrazada a veces de arbitrariedad se da a través de los argumentos interpretativos.

Las reglas comunes que se identifican son tres:

La primera, es que existe diferencia entre enunciado y significado, toda vez que un enunciado no presenta un significado unívoco sino diversos por numerosos operadores jurídicos en distintos momentos y circunstancias.

La segunda, es que la norma (significado) no es una actividad de conocimiento sino el fruto de la interpretación realizada.

La tercera, es que para sustentar y evaluar determinada interpretación existe una variedad de argumentos interpretativos, esquemas o modelos argumentativos, los mismos que no pueden ser calificados de verdaderos o falsos sino de aceptables o practicables.

De la clasificación efectuada por los citados autores, se tiene que la presente tesis se enmarca en una interpretación en abstracto, que consiste en identificar la norma expresa o implícita en la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC, sin aplicarlo a un caso específico. Asimismo se enmarca dentro de una interpretación estricta o textual como lo denomina Chiassoni, debido que se interpretará una norma aparentemente clara pero al momento de su aplicación se tornaría en dudosa, dando lugar a dos interpretaciones distintas. Por consiguiente, la interpretación será de tipo decisoria.

## **2.3. Marco Conceptual**

### **2.3.1. La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías**

La SUTRAN fue creada mediante la Ley N° 29380, según la cual está “adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades transporte de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional y las actividades vinculadas con el transporte de mercancías en el ámbito nacional”. (Art. 1°)

Dentro de sus funciones se encuentran principalmente las siguientes:

1. Función normativa: dictar las disposiciones normativas en el ámbito y la materia de su competencia.
2. Función de supervisión, fiscalización, control y sanción:
  - a) Supervisar y sancionar a los titulares de los servicios de transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional, a los conductores habilitados para el servicio y a los titulares y operadores de infraestructura complementaria de transporte por los incumplimientos o infracciones en que incurran.
  - b) Supervisar y fiscalizar la circulación de vehículos en la red vial bajo su competencia, velando por el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Tránsito y el Registro Nacional de Vehículos, sancionando a quien corresponda, por las infracciones o incumplimientos de los mismos. ...
  - c) Administrar el régimen de imposición de papeletas por las infracciones de tránsito detectadas en la red vial bajo su competencia...
  - j) Ejercer potestad administrativa sancionadora respecto de los temas señalados en las literales a), b), c), d), e), f), g), h) e i). (Ley N° 2938, Art. 4°)

Ahora bien, dentro de los dispositivos que regulan el transporte terrestre, cuyo cumplimiento supervisa la SUTRAN se encuentran los siguientes: “la Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante Ley N° 27181) y el Reglamento Nacional de Administración del Transporte, aprobado por D.S. N° 017-2009-MTC”. (SUTRAN, 2020).

Así, el RENAT en el Título I, artículo 4° divide el servicio de transporte en base a tres aspectos:

**Tabla 1: Clasificación del transporte**

<b>Criterios de clasificación (D. S. N° 017-2009-MTC, Art.4°)</b>		
<b>Ámbito territorial</b>	<b>Elemento transportado</b>	<b>Actividad realizada</b>
- Provincial	- Personas	- <b>Servicio de transporte público de personas</b>
- Regional	- Mercancías	- Servicio de transporte regular de personas de ámbito nacional, regional y provincial.
- Nacional		- Servicio estándar.
		- Servicio diferenciado.
		- Servicio de transporte especial de personas
		- Servicio de transporte turístico
		- Traslado

- 
- Visita local
  - Excursión
  - Gira
  - Circuito
  - Aventura
  - Servicio de transporte de trabajadores
  - Servicio de transportes de estudiantes
  - Servicio de transporte social
  - Servicio de transporte de auto colectivo
  - Servicio de taxi
  - Servicio de transporte de mercancías
    - Servicio de transporte de materiales y residuos peligroso
    - Servicio de transporte de envíos de entrega rápida
    - Servicio de transporte de dinero y valores
    - Servicio de transporte de otras mercancías que se consideren especiales
  - Servicio de transporte internacional
- 

Dicho transporte es fiscalizado por Inspectores<sup>1</sup> de la SUTRAN, a través de un “trabajo de campo, de gabinete o por auditorías anuales de servicios” (RENAT, Art. 91°); existiendo la posibilidad de la imposición de las sanciones administrativas y medidas preventivas cuando se cometa una o varias infracciones prescritas en las Tablas de Infracciones y Sanciones, que aparecen como anexo al RENAT.

En ese sentido, la Ley N° 27181, refiere que “las infracciones de transporte y tránsito terrestre se clasifican en leves, graves y muy graves” (Art.25°), asimismo están reguladas en los artículos 98° y 100° del RENAT, y son:

- a) Amonestación a la empresa.
- b) Multa a la empresa y/o al conductor y/o al peatón.
- c) Suspensión de la licencia de conducir.
- d) Suspensión de la concesión, autorización o permiso, según corresponda.

---

<sup>1</sup> Para ello deberán estar acreditados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en cuatro materias, las cuales son Fiscalización del Servicio de Transporte, Fiscalización de Pesos y Medidas, Fiscalización de los Servicios Complementarios y Fiscalización de Tránsito.

- e) Inhabilitación para brindar el servicio de transporte o realizar las actividades vinculadas al transporte y tránsito terrestre.
- f) Cancelación definitiva de la licencia de conducir e inhabilitación del conductor.
- g) Cancelación definitiva de la concesión, autorización o permiso, según corresponda.
- h) Suspensión, cancelación e inhabilitación definitiva de la inscripción en el registro en el que consta la autorización de los recursos humanos para participar en la prestación del servicio de las empresas prestadoras de servicio de transporte o servicios complementarios.
- i) Inhabilitación para brindar el servicio de transporte o realizar las actividades vinculadas al tránsito terrestre o servicios complementarios.
- j) Cancelación definitiva del título habilitante a la empresa prestadora del servicio de transporte o servicios complementarios. (Ley 27181, Art. 26°, num. 1)

A su vez, las medidas complementarias a las infracciones están previstas en el numeral 2 del artículo 26° de la Ley N° 27181, y artículo 107° del RENAT, a saber:

- a) Retención de licencia de conducir.
- b) Retención del vehículo.
- c) Internamiento del vehículo.
- d) Remoción del vehículo.
- e) Clausura temporal del local.
- f) Suspensión precautoria de la autorización.
- g) Interrupción del viaje.
- h) Paralización de la actividad... (Ley N° 27181, Art. 26°, num. 2)

Finalmente entre las medidas que podrán imponerse se encuentran:

- a) Cierre del establecimiento.
- b) Cancelación de autorización.
- c) implementación del equipamiento y/o instrumentos de seguridad o la condición técnica faltante.
- d) Inhabilitación del vehículo y/o conductor
- e) Entre otras que se consideren necesarias. (Ley N° 27181, Art. 26°, num. 3)

Una vez, cometida una infracción, corroborada a través de medios probatorios, e individualizado el sujeto infractor, se formaliza dicho acto con “un

acta de control o la expedición de la resolución de inicio del procedimiento sancionador, según corresponda” (RENAT, Art. 92, num.3).

El procedimiento sancionador abarca desde la “notificación de inicio del mismo hasta la imposición de sanción en un plazo de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para presentar descargos o desde presentados éstos, lo que ocurra primero, bajo responsabilidad”. (RENAT, Art. 92°, num. 4)

Procedimiento que se asienta en el poder sancionador de la administración pública normada en el artículo 248° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, y los principios del artículo IV de su Título Preliminar.

### **2.3.2. Derechos fundamentales**

#### **2.3.2.1. Derecho a la libertad locomotora**

##### **2.3.2.1.1. Regulación normativa**

La libertad locomotora es una “expresión del derecho a la libertad, que es un derecho de primera generación” (Mesía & Sosa, 2005, p. 174). Está regulada externamente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), del 10 de diciembre de 1948, que en el numeral 1 de su artículo 13° prescribe: “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”.

De igual manera por el numeral 1 del artículo 22° la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), del 22 de noviembre de 1969, y por el artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), del 16 de diciembre de 1966, cuando refieren de forma similar: “toda persona que se halle



legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.”

Por su parte, la Constitución Política del Perú de 1993 (CP), regula la libertad de tránsito en el numeral 11 del artículo 2º, al prescribir que toda persona tiene derecho: “a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y a entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”.

Así como por el Código Procesal Constitucional Peruano de 2004 (CPC), que prevé el Proceso Constitucional de Habeas Corpus “ante la acción u omisión que amenace o vulnere” (Art, 25, num. 6) este derecho.

#### **2.3.2.1.2. Definición de libertad de tránsito**

Según Mesía y Sosa “este derecho es también conocido como libertad de locomoción o de desplazamiento y reconoce la facultad de las personas para trasladarse por donde quieran y asentarse donde les plazca” (2005, p. 174).

En efecto, el Tribunal Constitucional Peruano (TC) a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 2876-2005-PHC/TC LIMA<sup>2</sup> del 22 de junio de 2005, fundamento 11 estableció que:

La facultad de un libre tránsito comporta el ejercicio del atributo de ius movendi et ambulandi. Es decir, supone la posibilidad de desplazarse autodeterminativamente en función a las propias necesidades y aspiraciones personales, a lo largo y ancho del territorio, así como a ingresar o salir de él, cuando así se desee.

Se trata de un imprescindible derecho individual y de un elemento conformante de la libertad. Más aún, deviene en una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona, toda vez que se presenta como “el

---

<sup>2</sup> Todas las sentencias utilizadas han sido extraídas de la página web del Tribunal Constitucional Peruano, sección Jurisprudencia Sistematizada.

derecho que tiene toda persona para ingresar, permanecer, circular y salir libremente del territorio nacional” (Tribunal Constitucional, 2020, p. 8)

Esto último, en tanto que la libertad de tránsito es “una proyección de la libertad física, esto es, como el despliegue espacial de la libertad personal reconocida por el inciso 24 del artículo 2 (derecho a no ser arrestado sin causa justa y de conformidad con la ley). Sin duda, de muy poco serviría la libertad física si no se encontrara acompañada de las libertades de movilizarse y salir e ingresar del territorio nacional” (Mesía & Sosas, 2005, p. 174).

Asimismo porque “... resulta indispensable para el desarrollo de la persona humana, ya que permite el ejercicio de otros derechos constitucionales, como los políticos y los económicos, sociales y culturales” (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 10).

De otro lado porque tiene como finalidad uno de los fines superiores del Estado y sociedad peruana:

... resguardar uno de los pilares en que se sustenta el principio de dignidad de la persona humana; su libertad; el cual se sitúa, a la vez, como uno de los valores en que se sustenta la forma de organización democrática del Estado Peruano, consagrada en el artículo 43° de la Constitución. (Defensoría del Pueblo, 2004, p. 11)

#### **2.3.2.1.3. Titularidad y resguardo**

De acuerdo con el Expediente N° 2876-2005-PHC/TC LIMA, fundamento 12, la titularidad este derecho como “sujeto activo recae en una persona natural o extranjera, y que el sujeto pasivo es el Estado o cualquier persona natural o jurídica reconociéndose así la eficacia no solo vertical del derecho fundamental, sino también horizontal” (Tribunal Constitucional, 2005, pp. 8-9).

Respecto a su protección y manifestación el Máximo Intérprete de la Constitución en la aludida sentencia, fundamento 14, refiere que:

La facultad de desplazamiento se manifiesta a través del uso de las vías de naturaleza pública o de las vías privadas de uso público. En el primer caso, el *ius movendi et ambulandi* se expresa en el tránsito por parques, calles, avenidas, carreteras, entre otros. En el segundo, por ejemplo, se muestra en el uso de las servidumbres de paso. En ambos casos, el ejercicio de dicha atribución debe efectuarse respetando el derecho de propiedad y las normas derivadas del poder de Policía (Tribunal Constitucional, 2005, pp. 10-11).

Consecuentemente el disfrute de este derecho comprende dos aspectos sustanciales:

... la utilización de una vía de circulación y de un medio de transporte. En lo relativo a la vía de circulación, ésta puede ser terrestre, subterránea, aérea, marítima, fluvial o lacustre. En cuanto al medio de transporte... pedestre, vehicular o a lomo de bestia. ... autos, motos, camiones, aviones, barcos, bicicletas y cualquier otro que permita este libre ejercicio del movimiento. (Tribunal Constitucional, 2005, p. 11)

En esa línea, para ejercer el derecho a la libertad locomotora se requiere de la capacidad de las personas y la defensa de los medios de transporte que permiten el desplazamiento respectivo.

#### **2.3.2.1.4. Restricciones de la libertad de tránsito**

La libertad de tránsito no es un derecho absoluto sino que puede ser objeto de limitaciones en su ejercicio con el fin de salvaguardar otros bienes jurídicos que también son amparados por la Constitución Política, empero tales restricciones deben respetar los principios de legalidad y proporcionalidad; así lo ha entendido el Tribunal Constitucional cuando en el Expediente N° 2876-2005-PHC/TC LIMA, fundamento 15 refiere:

La aplicación de una medida restrictiva a un caso concreto debe ajustarse al principio de razonabilidad, ser adecuada para desempeñar su función

protectora, posibilitar ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y guardar proporción con el interés que debe protegerse. (Tribunal Constitucional, 2005, pp. 11-12)

Tales restricciones han sido estipuladas por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 3482-2005-PHC/TC LIMA, del 27 de junio de 2005, fundamento 7, estas son: “explícitas o implícitas”, siendo que:

Las restricciones calificadas como explícitas reconocidas de modo expreso y pueden estar referidas tanto a supuestos de tipo ordinario, como los enunciados por el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución (mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería o razones de sanidad), como a supuestos de tipo extraordinario (los previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 137° de la Constitución, referidos a los estados de emergencia y de sitio, respectivamente). (Tribunal Constitucional, 2005, p. 4).

Estas a su vez han sido desarrolladas en los “expedientes N° 05994-2005, 06322-2005, 2508-2005, 1790-2005 y 2876-2005-PHC/TC” (Tribunal Constitucional, 2020), en éste último con mayor precisión. Son las siguientes:

#### **A. Restricciones explícitas ordinarias**

Son aquellas que “en un estado de normalidad constitucional, se estima necesario que deben protegerse otros derechos fundamentales o bienes jurídicos”. (Expediente N° 2876-2005-PHC/TC). Los supuestos son: razones sanitarias, jurisdiccionales, de extranjería, políticas, capacidad de ejercicio y por razones administrativas. Al respecto el citado Tribunal ha referido:

Razones administrativas: Pueden exigirse determinados requisitos legales o administrativos para el ejercicio del derecho, los cuales deben ser razonables a fin de no desnaturalizarlo; en el caso del transporte público, es necesario contar con una licencia de funcionamiento para transitar por las vías que se autoricen. (Tribunal Constitucional, 2005, p. 14))

## **B. Restricciones explícitas extraordinarias**

Se presentan, de acuerdo al Expediente N° 2876-2005-PHC/TC, fundamento 17, cuando “existen situaciones singulares, que ameritan una intervención rápida y concreta”. Estas son: estado de emergencia o de sitio (artículo 137° de la Constitución Política), asilo diplomático y extradición”. (Tribunal Constitucional, 2005, p. 14))

## **C. Las restricciones implícitas**

Según la sentencia emitida en el Expediente N° 05994-2005-PH/TC fundamento 13, alude a circunstancias en las que es “necesario vincular el derecho reconocido... con otros derechos o bienes constitucionalmente relevantes, a fin de poder determinar, dentro de una técnica de ponderación, cuál de ellos es el que, bajo determinadas circunstancias, debe prevalecer” (Tribunal Constitucional, 2005, p. 8). De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente N° 2876-2005-PH/TC, fundamento 18, se resaltan los siguientes casos:

**Seguridad ciudadana:** La seguridad ciudadana no debe ser observada como un derecho fundamental sino como un bien jurídico protegido, habida cuenta que hace referencia a un conjunto de acciones o medidas que están destinadas a salvaguardar el desarrollo de la vida comunitaria dentro de un contexto de paz, tranquilidad y orden, mediante la elaboración y ejecución de medidas vinculadas al denominado poder de Policía. La seguridad ciudadana consolida una situación de convivencia con ‘normalidad’, vale decir, preservando cualquier situación de peligro o amenaza para los derechos y bienes esenciales para la vida comunitaria. ...

**Seguridad nacional:** El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, como parte de la ya mencionada Observación General N.º 27, reconoce la posibilidad de restricciones a zonas militares por motivos de seguridad nacional. Asimismo, se puede recurrir a una restricción válida y necesaria de la libertad de tránsito para la protección de la seguridad nacional y el orden público. (Constitución Política, 2005, p. 15-16)

### **2.3.2.2. Derecho al trabajo**

#### **2.3.2.2.1. Regulación jurídica**

El derecho al trabajo, es un derecho de segunda generación, y ha sido extensamente desarrollado por diversos instrumentos jurídicos, a saber:

A nivel mundial por la DUDH, del 10 de diciembre de 1948, que en el numeral 1 del artículo 23º refiere: “toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”.

Asimismo, por el PIDESC, del 03 de enero de 1976, que señala:

##### **Artículo 6**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho...

##### **Artículo 7**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto. (PIDESC, 1976, Art. 6º-7º)

A su vez, por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 17 de noviembre de 1988 indica:

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva. (Art. 7, Lit. b)

En nuestro país este derecho está previsto en la Constitución Política, en el numeral 15 del artículo 2° que refiere que “toda persona tiene derecho a trabajar libremente con sujeción a la ley”; así como por el artículo 22° que establece: “el trabajo es un deber y un derecho. Es base del bienestar social y un medio de realización de la persona”, del mismo modo se ha señalado que:

El trabajo, en sus diversas modalidades, es objeto de atención prioritaria del Estado, el cual protege especialmente a la madre, al menor de edad y al impedido que trabajan.

El Estado promueve condiciones para el progreso social y económico, en especial mediante políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo.

Ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconocer o rebajar la dignidad del trabajador.

Nadie está obligado a prestar trabajo sin retribución o sin su libre consentimiento. (Constitución Política, 1993, Art. 23°)

También por los artículos 23°, 25°, 26°, 27°, 28°, 29° y artículo 59° de la Carta Magna, que entre otras cosas prevé la obligación del Estado Peruano de garantizar la libertad de trabajo. Preceptos constitucionales que han sido desarrollados por leyes laborales y civiles, como la Ley N° 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo y su Reglamento y el Código Civil de 1984.

Todos estos instrumentos jurídicos coinciden en que el trabajo es en primer lugar, un derecho que involucra la libertad de elegir dónde trabajar, para quién

trabajar y cuándo trabajar; así como la libertad de no aceptar, cambiar o renunciar al empleo desempeñado; y en segundo lugar, es un deber para los Estados, de brindar las condiciones necesarias para su ejercicio digno y la realización del trabajador y su bienestar social.

#### **2.3.2.2.2. Definición de trabajo**

Al respecto, en la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2005-PI/TC, del 12 de agosto de 2005, fundamento 18, se ha definido al trabajo como:

La aplicación o ejercicio de las fuerzas humanas, en su plexo espiritual y material, para la producción de algo útil. En ese contexto, implica la acción del hombre, con todas sus facultades morales, intelectuales y físicas, en aras de producir un bien, generar un servicio, etc....

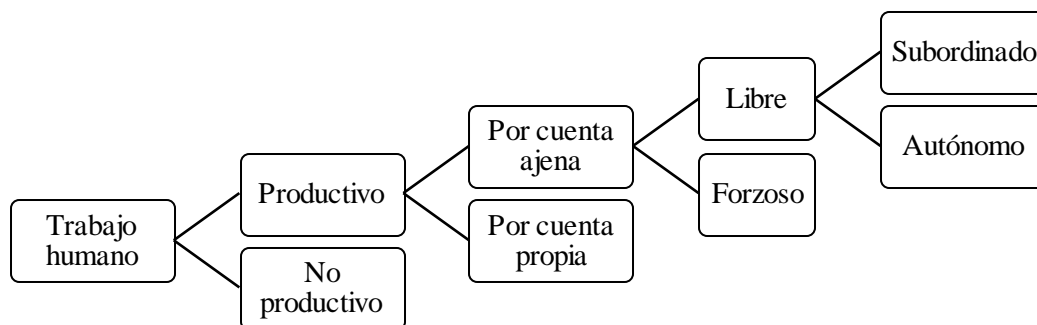
La importancia del trabajo descansa en tres aspectos sustantivos:

- Esencialidad del acto humano, destinado al mantenimiento y desarrollo de la existencia y coexistencia sociales.
- Vocación y exigencia de la naturaleza humana. El trabajo es sinónimo y expresión de vida.
- Carácter social de la función, ya que sólo es posible laborar verdaderamente a través de la colaboración directa o indirecta de otro ser humano, o sea, trabajando con y para los otros. (Tribunal Constitucional, 2005, s/p)

Definición genérica que engloba todo tipo de trabajo legal que desempeñe una persona, que le permita desarrollarse como ser humano y contribuir a la sociedad, por ejemplo: un pintor, un conductor, un abogado, un economista, etc.



En ese sentido, Neves Mujica (2003, p. 16) realiza un esquema del trabajo humano:



**Figura 1: Tipos de Trabajo**

**Fuente:** Elaborada por Neves, J. (2003). Introducción al derecho laboral. (2 Ed.). Lima: PUPC

De ahí que el trabajo humano puede ser: i) trabajo productivo, por cuenta ajena, libre y subordinado; ii) trabajo productivo, por cuenta ajena, libre y autónomo; iii) trabajo por cuenta ajena y forzoso; y, iv) trabajo productivo por cuenta propia.

El primer tipo, correspondería al Derecho Laboral, puesto que el elemento principal de un contrato laboral –aparte de la prestación personal y remunerada– es la subordinación del trabajador al empleador, que “le permite al acreedor del trabajo dirigir la prestación del deudor” (Neves, 2003, p. 26). Por lo que a fin de disminuir las relaciones asimétricas entre trabajador y empleador nuestro país ha promulgado diferentes leyes laborales como la Ley N° 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo y su Reglamento, el Decreto Legislativo N° 728°, Decreto Legislativo N° 276, entre otros.

El segundo tipo, correspondería a las relaciones laborales no subordinadas en las que media un Contrato de Locación de Servicios o un Contrato de Obra, regulados en los artículos 1764° al 1789° del Código Civil.

El tercer tipo, está proscrito en nuestra legislación, así como en los instrumentos jurídicos internacionales. Finalmente el cuarto tipo, correspondería a aquel trabajo en el que en una misma persona se reúnen las calidades de trabajador y empleador, y “es titular de los bienes o servicios producidos, de los que dispondrá después a cambio de dinero” (Neves, 2003, p. 20)

En este contexto, el derecho al trabajo no culmina en el derecho laboral, en el que media una relación de subordinación entre empleador y trabajador, sino que al constituir un derecho humano y constitucional su protección jurídica se extiende a todas aquellas formas de trabajo -legal y elegido libremente- que permitan el desarrollo integral de los trabajadores, sus familias, y por ende la sociedad.

#### **2.3.2.2.3. Libertad de trabajo**

Está prevista en el artículo 2° numeral 15 de la Constitución Política y según el Expediente N° 0008-2003-AI/TC LIMA, del 11 de noviembre de 2003, fundamento 26, c), esta libertad se formula como:

El atributo para elegir a voluntad la actividad ocupacional o profesional que cada persona desee o prefiera desempeñar, disfrutando de su rendimiento económico y satisfacción espiritual; así como de cambiarla o de cesar de ella. Para tal efecto, dicha facultad autodeterminativa deberá ser ejercida con sujeción a la ley. Por ello es que existen limitaciones vinculadas con el orden público, la seguridad nacional, la salud y el interés público.

La Constitución asegura el derecho de optar, a condición de que sea lícita, por alguna actividad de carácter intelectual y/o física, con el objeto directo o indirecto de obtener un provecho material o espiritual; tal atributo se extiende a la potestad de posteriormente cambiar o cesar en dicha labor. (Tribunal Constitucional, 2003, s/p)

En esa línea, el Máximo Intérprete de la Constitución estableció en la sentencia recaída en el Expediente N° 03330-2004-AA/TC LIMA, fundamento 31, del 11 de julio de 2005, que esta libertad es una manifestación del derecho al trabajo, por ende:

El Estado no solo debe garantizar el derecho de acceder a un puesto de trabajo o a proteger al trabajador frente al despido arbitrario, sino que, además, debe garantizar la libertad de las personas de elegir la actividad mediante la cual se procuran los medios necesarios para su subsistencia.

En tal sentido, el Estado debe proteger tanto al trabajador dependiente como a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia. Siendo así, a efectos de su protección, “no existe diferencia alguna entre el individuo que se gana la vida como trabajador por cuenta ajena del que lo hace por cuenta propia” y, por ello, sería una aberración “afirmar que es más digno constitucionalmente hablando el trabajo dependiente que el independiente”. (Tribunal Constitucional, 2005, pp. 21-22)

Por tanto, la libertad de trabajo comprende de manera enunciativa “el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas, la libre elección del trabajo, la libertad para aceptar o no un trabajo y para cambiar de empleo”. (Exp. N° 661-04-AA/TC JUNÍN LA MERCED, Fund. 5) no importando si éste es por cuenta ajena o propia.

#### **2.3.2.2.4. El trabajo como derecho**

Sobre el particular en la sentencia recaída en el Expediente N° 10287-2005-AA/TC, del 03 de marzo de 2006, fundamento 7 se ha señalado que “el contenido o ámbito de protección del derecho al trabajo constituye la facultad de ejercer toda actividad que tenga como finalidad el sustento vital de la persona” (Tribunal Constitucional, 2006, párr. 15) y más ampliamente en la sentencia emitida en el

Expediente N° 1124-2001-AA/TC LIMA, del 11 de julio de 2002, fundamento 12, se indicó que éste implica:

... el derecho que tiene toda persona a acceder a un puesto de trabajo, por una parte y, por otra, el derecho a no ser despedido sino por causa justa. ... en el primer caso, el derecho al trabajo supone la adopción por parte del Estado de una política orientada a que la población acceda a un puesto de trabajo... El segundo... entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa. (Tribunal Constitucional, 2002, párr. 22)

#### **2.3.2.2.5. Elementos**

La Observación General N° 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobada el 24 de noviembre de 2005, resalta los elementos de la actividad del trabajo, los cuales son:

**Disponibilidad.** Los estados partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.

**Accesibilidad.** ...reviste tres dimensiones: no discriminación en el acceso y conservación del empleo, accesibilidad física, y a procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional.

**Aceptabilidad y calidad.** La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a trabajar en condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo. (Observación General, 2005, pp. 5-6)

En la práctica no siempre se presentan todos estos elementos, unos en mayor medida que otros, por lo que se convierte en obligación de los Estados Parte el ejecutar medidas destinadas a garantizarlos.

#### **2.3.2.2.6. Obligaciones**

El artículo 23° de la Constitución Política establece como obligación primordial del Estado Peruano la protección del trabajo en sus diferentes formas, especialmente a las madres, niños, niñas o adolescentes que trabajan y a los impedidos de trabajo – “veteranos de guerra” (Mantero, 2005, p. 528).

Asimismo debe crear condiciones para el avance de la sociedad y economía, por medio de políticas de fomento del empleo productivo y de educación para el trabajo. De igual modo el artículo 58° y 59°. Todo esto hace que veamos al Estado comprometido en la provisión de trabajo (en especial el que cree nueva riqueza), bien a través de sus políticas públicas hacia el sector privado o público productivo, bien a través de programas sociales que estimulen el uso de mano de obra en trabajos útiles” (Rubio, 1999, pp. 226-227)

Por otro lado, el precitado artículo refiere que el Estado debe garantizar que ninguna relación limite el ejercicio de los derechos constitucionales, ni desconozca o rebaje la dignidad del trabajador. Cuando se alude a “derechos constitucionales” no se precisa si son estrictamente laborales u otros constitucionales, por tanto, como señalan Cortés, García y Gonzáles:

Entendemos que son ambos, pero en este contexto son los segundos los que de alguna manera tienen mayor relevancia en este artículo, ya que los laborales están reconocidos expresamente en otras disposiciones constitucionales e irradian desde ahí la posibilidad de sus excesivas limitaciones" ... debería ser extensiva a los trabajadores independientes, los que también ven afectada muchas veces su dignidad. ... (2004, p. 534)

Finalmente, ninguna persona está constreñida a prestar trabajo sin remuneración o sin su libre consentimiento, caso contrario deben ser sancionados conforme a las leyes de la materia.

### **2.3.3. Principios del derecho administrativo**

Para Morón los principios del procedimiento administrativo son:

Los elementos que el legislador ha considerado básicos para encausar, controlar y limitar la actuación de la administración y de los administrados en todo procedimiento. Controlan la libertad o discrecionalidad de la administración en la interpretación de las normas existentes, en la integración jurídica para resolver aquello no regulado, así como para desarrollar las normas, administrativas complementarias (2001, p. 25).

Están previstos en el artículo VI del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, del 25 de enero de 2019 y son diecinueve, de los cuales únicamente desarrollaremos uno, este es, el principio de verdad material.

#### **2.3.3.1. Verdad material**

Este principio está prescrito en el numeral 11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 y se enuncia de la siguiente manera:

En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. (TUO de la Ley N° 27444, 2019, Art. IV, num. 11).

De acuerdo con esta directriz el órgano resolutor debe “ajustarse a los hechos, prescindiendo de que ellos hayan sido alegados y probados por el particular o no... Si la decisión administrativa no se ajusta a los hechos materialmente verdaderos, su acto estará viciado por esta sola circunstancia” (Gordillo, 2013, p. 465).

En otras palabras, “las actuaciones administrativas deben estar dirigidas a la identificación y esclarecimiento de los hechos reales producidos y a constatar la realidad, independientemente de cómo hayan sido alegadas, y, en su caso, probados por los administrados” (Morón, 2001, p. 40).

#### **2.3.4. Principios del derecho administrativo sancionador**

En principio se debe establecer que “la potestad sancionatoria pública o ius puniendi se manifiesta en el sistema jurídico peruano de distintas formas, una de ellas es el Derecho Administrativo Sancionador” (Rojas, 2015, p. 35) que tiene como objetivo “reprimir ciertas conductas o disuadir del incumplimiento de la normativa [administrativa] vigente” (Morón, 2019, p. 390) a través de un procedimiento legal que otorgue al administrado suficientes garantías para su defensa.

Una de estas garantías son los once principios previstos en el artículo 248°, Capítulo III: Procedimiento Sancionador del TUO de la Ley N° 27444, los cuales cumplen una triple función respecto a la potestad sancionadora:

La fundante: preceden a la existencia misma de cualquiera de las reglas para ejercer un procedimiento sancionador; la interpretativa: sirven de criterio hermenéutico para absolver cualquier duda sobre el sentido y alcance de las reglas de la potestad sancionadora; y la integradora; sirven de fuente de integración para cubrir los vacíos o lagunas de regulación que se puedan

identificar en la aplicación de las normas sancionadoras. (Morón, 2019, p. 398).

De esta forma se evita la discrecionalidad de las autoridades administrativas, que muchas veces disfrazada de arbitrariedad vulnera derechos fundamentales de los administrados, pues como bien ha señalado el Tribunal Constitucional Peruano en el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1003-98-AA/TC LIMA, del 06 de agosto de 2002:

La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3° Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración... al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman. (Tribunal Constitucional, 1998, párr. 23)

En igual sentido la CIDH en la sentencia del Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, del 02 de febrero de 2001, fundamento 126 refirió que “en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos”. Asimismo en el fundamento 127 indicó que “es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas”. (CIDH, 2001, p. 84)



Por ello, y para defender la postura de la presente tesis desarrollaremos únicamente el principio de legalidad, tipicidad y razonabilidad previstos en los numerales 1, 3 y 4 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444.

#### **2.3.4.1. Principio de legalidad**

Está regulado en el artículo 9° de la CADH al señalar que “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable.”

Si bien la regulación de este principio sugiere su aplicación en el ámbito penal, la CIDH en las sentencias recaídas en los casos Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala del 03 de mayo de 2016 y Baena Ricardo y otros Vs. Panamá del 02 de febrero de 2001, determinó en el fundamento 86 y 106 respectivamente, que dicho principio también es aplicable al ámbito administrativo sancionador en cuanto expresión del ius puniendi del Estado; por lo que:

En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas... Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma punitiva, sea penal o administrativa, exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar. La calificación de un hecho como ilícito y la fijación de sus efectos jurídicos deben ser preexistentes a la conducta del sujeto al que se considera infractor. De lo contrario, los particulares no podrían orientar su comportamiento conforme a un orden jurídico vigente y cierto, en el que se expresan el reproche social y las consecuencias de éste. (CIDH, 2001, Pp. 84-85)

Asimismo, en la sentencia del Caso García Asto Rojas Vs. Perú de fecha 25 de noviembre de 2005, fundamento 187 manifestó que “el principio de legalidad preside la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder

punitivo”; por consiguiente su observancia es de obligatorio cumplimiento para todos los Estados parte.

En igual sentido, el constituyente peruano ha regulado este principio en el literal d), numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política, al referir que “nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley”. Habiendo sido traspasado al derecho administrativo sancionador en el los siguientes términos:

Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. (TUO de la Ley N° 27444, 2019, Art. 248°, num. 1)

Pudiéndose identificar de esta norma tres enunciados, que a decir de Morón configuran la cobertura legal de la potestad sancionadora:

**Reserva legal para la atribución de la potestad sancionadora.** Ninguna autoridad por importantes que le considere para su cumplimiento funcional puede atribuirse capacidad sancionadora sobre los administrados, si así no se le ha otorgado expresamente por la ley expresa.

Es una reserva explícita a favor de la ley para poder autorizar a las entidades a sancionar, que preserva el ámbito natural de la libertad ciudadana y los derechos fundamentales. Precisamente esta norma acoge en el ámbito administrativo el principio constitucional que los derechos fundamentales solo pueden limitarse con la conformidad legal y no solo por acto directo de la administración.

**Reserva legal para habilitar las sanciones aplicables por la administración.** Ninguna autoridad puede crearse sus sanciones aplicables, de modo general (mediante reglamento) o específicamente para el caso concreto (mediante acto administrativo).

La reserva legal también evita las posibilidades de la administración para ser creativo al momento de afectar el patrimonio o los derechos de los

administrados, sino que debe ceñirse a aplicar aquellas modalidades de aflicción de patrimonios o menos cabo de derechos que hayan sido autorizados por la legislación. La vía reglamentaria solo puede emplearse para especificar o graduar sanciones, pero no para crearlas (previsión incluida en el inciso cuarto de este artículo, en el principio de tipicidad).

**Prohibición explícita para que la administración pueda aplicar sanciones que impliquen privación de libertad.** La administración solo tiene un rol de ejecutivo que los mandatos judiciales que afecten la libertad individual, pero nunca la posibilidad de determinarla y sancionarla por sí y ante sí. (2001, pp. 512-513)

En síntesis, el principio de legalidad supone tres aspectos: el primero positivo, que indica que las autoridades deben estar facultados por ley para sancionar, y los otros dos negativos, pues tienen la prohibición de crear sanciones para casos específicos y aplicar otras que priven del derecho a la libertad a los administrados.

Por tanto, “no debe identificarse el principio de legalidad con el de tipicidad: el primero, se cumple con la previsión de infracciones y sanciones en la ley, mientras que el segundo, es la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta...” (Expediente N° 6301-2006-PA/TC, Fund. 11. En Rojas, 2015, p. 200).

#### **2.3.4.2. Principio de razonabilidad**

Este principio está previsto en el último párrafo del artículo 200° de la Carta Magna y es inherente al Estado Peruano en cuanto Estado Social y Democrático de Derecho, “surgió en el ámbito de la potestad sancionadora de la Administración, como control de las potestades discrecionales de la Administración” (Exp. N° 2192-2004-AA/TC, Fund. 16).

A nivel legal está regulado en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444, cuyo tenor es como sigue:

Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor. (TUO de la Ley N° 27444, 2019, Art. 248°, num. 3)

En otras palabras, una sanción es razonable cuando existe proporcionalidad entre la conducta dañosa del agente y los medios empleados para reprimirla; por ende el legislador ha previsto una lista de criterios que en orden de prelación deben aplicarse para graduar la sanción a imponer, pero que en ningún caso suponen elementos constitutivos de la infracción.

Por otro lado, y respecto a los términos razonabilidad y proporcionalidad el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC Tumbes del 11 de octubre de 2004, fundamento 15, ha precisado que:

Si bien la doctrina suele hacer distinciones entre dichos principios como estrategias para resolver conflictos de principios constitucionales y orientar al juzgador hacia una decisión que no sea arbitraria sino justa; puede establecerse, *prima facie*, una similitud entre ambos principios, en la medida que una decisión que se adopta en el marco de convergencia de dos principios constitucionales, cuando no respeta el principio de proporcionalidad, no será razonable. En este sentido, el principio de

razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto o ponderación.

En efecto, este último consiste en un test de ponderación en el que se examina:

a) Si la medida estatal que limita un derecho fundamental es idónea para conseguir el fin constitucional que se pretende con tal medida; b) si la medida estatal es estrictamente necesaria; y, c) si el grado de limitación de un derecho fundamental por parte de la medida estatal es proporcional con el grado de realización del fin constitucional que orienta la medida estatal. (Exp. N° 00012-2006-AI/TC, Fund. 32)

De modo que si no se supera este examen y se impone la sanción al administrado, la autoridad administrativa no solo cometería un exceso de punición que conlleva a su ilegalidad y necesaria declaración de nulidad por la causal prevista en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la Ley N° 27444 (defecto en la finalidad perseguida). Sino que en cuanto a sus efectos conduciría a una medida confiscatoria sobre el patrimonio de los administrados, tal como se ha precisado en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 903-2009-AA/TC LIMA, al señalar: “el INC no ha observado el principio de proporcionalidad... toda vez que el monto de la multa es evidentemente excesivo, que podría, incluso, resultar confiscatorio; en consecuencia, debe estimarse este extremo de la demanda”.

A mayor abundamiento, tenemos que la CIDH a emitido diversas sentencias en materia disciplinaria (no sancionadora) en las que se aprecia este principio, tales como la sentencia recaída en el Caso Flor Freire Vs. Ecuador de fecha 31 de agosto de 2016, que en su fundamento 184 señala “... correspondería analizar la

gravedad de la conducta y la proporcionalidad de la sanción... es imprescindible... el desarrollo de argumentos que permitan concluir que las conductas reprochadas tienen la suficiente entidad para justificar que la persona no permanezca en el cargo” (CIDH, 2016, p. 55); así como en la sentencia del Caso López Mendoza Vs. Venezuela de fecha 01 de noviembre de 2011, fundamento 147 al referir “dados los alcances de la restricción al sufragio pasivo implicados en una inhabilitación para ser candidato, el Contralor... tenía que desarrollar razones y fundamentos específicos sobre la gravedad y entidad de la falta ... y sobre la proporcionalidad de la sanción adoptada” (CIDH, 2011, p. 57).

En conclusión el principio de razonabilidad se emplea para “orientar y controlar el ejercicio de la determinación de la sanción aplicable al infractor, proscribiendo los dos extremos agravantes a este principio: la infrapunición y el exceso de punición” (Morón, 2019, p. 407).

#### **2.3.4.3. Principio de tipicidad**

Se encuentra regulado en el artículo 9° de la CADH, como un sub principio del principio legalidad, tal como se aprecia de la sentencia del Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú de fecha 25 de noviembre de 2005, fundamento 188, en el que la CIDH estableció que “la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales” (CIDH, 2005, p. 88), además de la sentencia del Caso Ramírez Vs. Venezuela del 20 de noviembre de 2009, fundamento 145, en el que señaló que “la reserva de la ley debe forzosamente ir acompañada del principio de

tipicidad, que obliga a los Estados a establecer, tan concretamente como sea posible y de “antemano”, las “causas” y “condiciones” de la privación de la libertad física” (CIDH, 2009, p. 41)

De igual modo por el Estado Peruano en el literal d), numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política. De ahí que el Tribunal Constitucional en el sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PI/TC de fecha 25 de abril de 2018 — que declara inconstitucionalidad del artículo 46° de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República del Perú —, señale y diferencie el principio de legalidad en sentido estricto y el sub principio de tipicidad o taxatividad que deriva de él, para luego concluir que:

Se vulnera el principio de legalidad en sentido estricto si una persona es condenada o sancionada por un delito o infracción no prevista expresamente en una norma con rango de ley. Por otro lado, se vulnera el subprincipio de tipicidad o taxatividad cuando, pese a que la infracción o delito está prevista en una norma con rango de ley, la descripción de la conducta punible cumple con estándares mínimos de precisión.

Sin perjuicio de ello, el numeral 4 del artículo 248° del TUO de la Ley N° 27444, regula este principio de manera separada, en virtud del cual:

Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de

aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras. (TUO de la Ley N° 27444, 2019, Art. 248°, num. 4)

En síntesis este principio requiere el estricto cumplimiento de tres aspectos comunes:

i) Reserva de la ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración Pública; ii) la exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas; y, iii) la interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta) (Morón, 2019, p. 419).

De manera que están proscritos los términos genéricos y “estándares ontológicos de conducta per se” pues como bien ha indicado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 01873-2009-PA/TC Lima, del 03 de setiembre de 2010, fundamento 12, b:

Aunque la Administración a veces se conduzca sobre la base de estándares deontológicos de conducta, estos son insuficientes, por sí solos, para sancionar, pues aunque se pueden interpretar como conceptos jurídicos indeterminados, la sanción debe sustentarse en análisis concretos y pormenorizados de los hechos, desde conceptos jurídicos y no sobre la base de juicios apodícticos o que invoquen en abstracto el honor o la dignidad de un colectivo, puesto que los tribunales administrativos no son tribunales “de honor”, y las sanciones no pueden sustentarse en una suerte de “responsabilidad objetiva del administrado” (Tribunal Constitucional, 2009, párr. 29).

#### **2.4. Hipótesis**

La infracción F1 del D. S. N° 017-2009-MTC debe interpretarse en sentido estricto y no extensivo, porque lo contrario significaría la vulneración de los derechos fundamentales a la libertad de tránsito, el trabajo; así como el principio



de verdad material del derecho administrativo y de legalidad, tipicidad y razonabilidad del derecho administrativo sancionador.

### 2.4.1. Operacionalización de variables

**Tabla 2: Operacionalización de variables**

<b>Variables</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Fuente</b>
Sentido estricto y no extensivo	Estricta	No admite potencial afectación de bien jurídico (vida y salud)	- D.S. N° 017-2009-MTC
	Extensiva	Admite la potencial afectación del bien jurídico (vida y salud)	- D.S. N° 017-2009-MTC - Doctrina
Libertad de tránsito	Jurídica	- Artículo 2 inc. 11 de la Constitución Política del Perú. - Artículo 22 inc. 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. - Artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.	- Constitución Política del Perú - Convención Americana de Derechos Humanos - Declaración Universal de Derechos Humanos
	Fáctica	- Ausencia de impedimentos para desplazarse.	- Doctrina - Expediente N° 008 y N° 09-2018-DP/OD-CAJ
Derecho al trabajo	Libertad	Impedimento del trabajo elegido	- Doctrina
	Económica	- Políticas del Estado a favor del empleo - Protección al despido	- Expediente N° 008 y N° 09-2018-DP/OD-CAJ
	Dignidad humana	- Condiciones para llevar una vida digna	
Principios del derecho	Derecho	- Verdad material	- Doctrina
	administrativo	- Razonabilidad	- D.S. N° 004-2019-JUS (TUO de la Ley 27444)

administrativo y derecho administrativo sancionador	Derecho administrativo sancionador	- Legalidad - Tipicidad	- Doctrina - D.S. N° 004-2019-JUS (TUO de la Ley 27444)
--	--	----------------------------	---

## **CAPÍTULO III: MÉTODO DE INVESTIGACIÓN**

### **3. Aspectos generales**

#### **3.1. Tipo de investigación**

Esta tesis es de tipo *lege data*, debido a que buscamos interpretar y proponer soluciones, sin realizar modificaciones a la Infracción con Código F1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

#### **3.2. Diseño de investigación**

El diseño utilizado es no experimental puesto que no se manipulará variables.

#### **3.3. Área de investigación**

El área de investigación en el que se desarrolló la presente tesis es el Derecho Administrativo (actividad gubernamental) y Derecho Constitucional.

#### **3.4. Población**

Se determinó como población un número de 40 Resoluciones de inicio y sanción por la comisión de la Infracción F1 del anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, que posee la SUTRAN; sin embargo, no fue posible obtenerlas por las trabas puestas por dicha entidad, muestra de ello son las Cartas N° 0434, 0449 y 0481-2019-SUTRAN/01.3.LTAIP del 17.04.2019, 25.04.2019 y 02.05.2019 emitidas por dicha entidad, a través de las cuales declaran inadmisibile la Solicitud de Acceso a la Información Pública presentada por las suscritas el 10.04.2019 y escritos de subsanación de observaciones del 23.04.2019 30.04.2019 respectivamente; todas ellas bajo el argumento de que no es posible determinar de manera precisa nuestro

requerimiento, por lo que, no reúne el requisito establecido en el literal d) del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública. De igual forma con la Solicitud de Acceso a la Información Pública presentada por el Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de esta Casa Superior de Estudios, el 03.07.2019; tal como se coteja de las tres cartas y cuatro escritos adjuntos.

Por ende, al ser esta investigación hermenéutica-dogmática jurídica, de tipo lege data y no experimental, prescindiremos de la referida información y demostraremos los objetivos propuestos con las bases teóricas y marco teórico expuesto en los anteriores capítulos.

### **3.5. Muestra**

De acuerdo a lo especificado en el ítem anterior no se utilizará muestra, salvo los Expedientes Defensoriales N° 008 y 009-2018-OD-CAJ, tramitados como queja ante la Oficina Defensorial de Cajamarca; así como el Oficio N° 008 y 009-2017-SUTRAN/06.5.1.17 y la Resolución de Subgerencia N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/06.4.1

### **3.6. Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

Utilizaremos la técnica de recolección de información, específicamente: observación documental y dentro de esta el fichaje.

### **3.7. Interpretación de datos**

Debido a la naturaleza de la investigación, para esta sección remitimos al marco teórico de la tesis.

## CAPÍTULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4. Análisis

#### 4.1. Disposición y validez formal

En la presente tesis la disposición objeto de interpretación es la Infracción con Código F1 (Infracción contra la formalización del transporte) del Anexo 2: Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Administración de Transportes, aprobado por D. S. N° 017-2009-MTC, “modificada por el D.S. N° 063-2010-MTC y el D.S. N° 005- 2016 –MTC”<sup>3</sup>, cuyo tenor es el siguiente:

**CÓDIGO:** F1

**INFRACCIÓN:** Infracción de quien realiza actividad de transporte sin autorización, con responsabilidad solidaria del propietario del vehículo.

Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con autorización otorgada por la autoridad competente o en una modalidad o ámbito diferente al autorizado.

**CALIFICACIÓN:** Muy grave

**CONSECUENCIA:** Multa de 1 UIT

**MEDIDAS PREVENTIVAS APLICABLES SEGÚN CORRESPONDA:**  
Retención de licencia de conducir. Internamiento preventivo del vehículo.  
(Tabla de Infracciones y Sanciones, RENAT)

Esta disposición es plenamente válida dado que ha sido emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante el procedimiento legal establecido y se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico; por ende, es de cumplimiento obligatorio para todos los administrados (transportistas y conductores de vehículos).

---

<sup>3</sup> Véase en el Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ) libre del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Estado.

#### **4.2. Supuestos normativos**

De la lectura de la cita infracción se desprenden tres supuestos:

- Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con autorización otorgada por la autoridad competente.
- Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto en una modalidad diferente al autorizado.
- Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto en un ámbito diferente al autorizado. (Tabla de Infracciones y Sanciones, RENAT)

#### **4.3. Supuesto normativo en discusión**

De estos tres supuestos, es el último el que nos interesa. Al respecto, la SUTRAN para aplicar esta infracción “Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto en un ámbito diferente al autorizado” interpreta que:

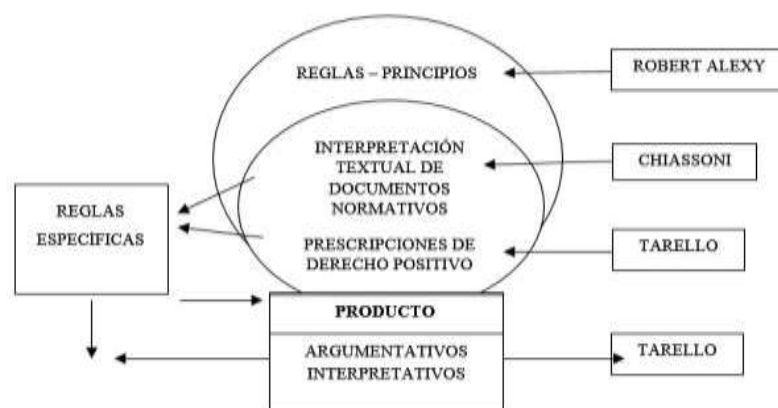
... la sola realización del servicio de transporte informal produce el incremento incensario y negligente del riesgo propio de la actividad de transporte, generándose así un estado de incertidumbre de potenciales afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la SUTRAN, como son la vida y la salud de los mismos actores del servicio, usuarios y de terceros, que puede verse materializado o concretado en accidentes de tránsito, asaltos o siniestros que pueden tener consecuencias irreparables. (Resolución de Subgerencia N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/006.4.1).

Sin embargo, dicha interpretación no es apropiada en tanto que no interpreta la norma en base al supuesto previsto en la misma, sino que la extiende y sanciona a los administrados – conductores por hechos no tipificados. La norma tiene como supuesto de hecho “transporte en ámbito diferente al autorizado” es decir, calificará como infracción cuando “efectivamente” se encuentre el conductor prestando servicio de transporte en un territorio distinto al autorizado por su Tarjeta Única de Circulación, más no cuando exista una potencial afectación,

intención o se encuentre en vías de ejecución o a mitad de ejecución, dentro del territorio en el que sí está autorizado.

#### 4.4. Postura de las tesis: argumentos interpretativos

Del marco teórico presentado es posible inferir que la norma contenida en la infracción con código F1 “Prestar el servicio de transporte de personas en un ámbito diferente al autorizado”, debe ser interpretada en sentido estricto y no extensivo, conforme a la figura N° 2, que a continuación se explica.



**Figura 2: Esquema de interpretación usado**

Robert Alexy señala que “siempre que alguien posee un derecho fundamental, existe una norma válida de derecho fundamental que le otorga ese derecho” (1993, p. 47). En ese sentido, todos los administrados – conductores poseen el derecho fundamental a la libertad de tránsito y al trabajo, los mismos que les han sido reconocidos a través de diversos cuerpos normativos nacionales e internacionales ratificados por el Perú, vigentes y de obligatorio cumplimiento. En el caso de la libertad de tránsito ha sido reconocido por el artículo 13° de la DUDH, el artículo 22° de la CADH, el artículo 12° del PIDESC, así como por el numeral 11 del artículo 2° de la CP y el numeral 6 del artículo 25° del CPC; mientras que en el



derecho al trabajo ha sido reconocido por el artículo 23° de la DUDH, el artículo 6° y 7° del PIDESC, el artículo 7° del Protocolo Adicional de la CADH, el numeral 15 del artículo 2°, 22°, 23°, 26°, 27°, 28°, 29° y 59° de la CP, así como Ley N° 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo y su Reglamento y el Código Civil de 1984.

Ahora bien, estos derechos otorgan a los administrados - conductores una posición jurídica (estatus) frente al Estado (SUTRAN), que debe ser respetada. Dicha posición tiene como objeto, el derecho de los administrados a acciones negativas por parte del Estado. Dentro de ellas a que la SUTRAN a través de sus Inspectores no impidan el ejercicio del derecho al trabajo ni la libertad de tránsito de los administrados a través de sus vehículos automotores (medio de transporte), salvo las “excepciones explícitas e implícitas” reseñadas con anterioridad.

De modo que, si para el caso de la libertad de tránsito (a través de vehículos automotores) existen dos tipos de limitaciones: una explícita, ordinaria por razones administrativas, como el caso de transitar dentro de una determinada circunscripción, acreditada con una Tarjeta Única de Circulación (TUC); y otra implícita por razones de seguridad ciudadana (Expediente N° 2876-2005-PHC/TC); éstas se tornan en ilegales e irrazonables cuando un Inspector de la SUTRAN impide el libre desplazamiento del conductor dentro del territorio para el que está autorizado con su TUC, le impone como sanción pecuniaria una multa de 1 UIT (S/ 4,300) y adicionalmente las medidas preventivas de retención de licencia de conducir e internamiento preventivo del vehículo, porque supuestamente se ha configurado la infracción con código F1 “Prestar el servicio de transporte de personas en un ámbito diferente al autorizado”.

Bajo estas circunstancias se afecta el derecho al libre desplazamiento y no solo éste, sino también el derecho constitucional al trabajo como “conductor” que ostentan los administrados, toda vez que se impide el ejercicio de un trabajo libremente escogido, que mejor les responde a sus capacidades, posibilidades y expectativas; por ende a recibir una contraprestación por el servicio brindado, y a generar condiciones de existencia dignas para él y su familia.

La imposición arbitraria de dicha sanción es confiscatoria y supone un detrimento económico para el administrado, habida cuenta que el valor de una UIT (S/ 4,300) sobrepasa de manera excesiva la contraprestación por el servicio de transporte brindado e incluso los ingresos mensuales percibidos por el conductor, además de que las medidas preventivas de retención de licencia de conducir e internamiento del vehículo ocasionan que el conductor se quede sin ninguna fuente de ingresos mientras dure el procedimiento sancionador y cancele la sanción pecuniaria, asimismo lo imposibilitan para poder laborar como conductor en otro vehículo, ya que en el Sistema de Licencias de Conducir, ésta aparecerá como retenida.

Este procedimiento por parte de los Inspectores de la SUTRAN es contraria a los artículos 23°, 58° y 59° de la Constitución Política que obligan al Estado a garantizar el derecho al trabajo no solo de aquellas personas que poseen una relación laboral por cuenta ajena, libre y subordinada; sino también de aquellas personas que realizan un trabajo productivo por cuenta propia, pues ambos son igualmente dignos, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en el fundamento 31 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03330-2004-AA

LIMA:

... el Estado debe proteger tanto al trabajador dependiente como a la persona que realiza actividades económicas por cuenta propia. Siendo así, a efectos de su protección, “no existe diferencia alguna entre el individuo que se gana la vida como trabajador por cuenta ajena del que lo hace por cuenta propia” y, por ello, sería una aberración “afirmar que es más digno constitucionalmente hablando el trabajo dependiente que el independiente”. (Tribunal Constitucional, 2004, p. 22)

De otro lado, si bien por el principio de legalidad se le ha atribuido potestad sancionadora a la SUTRAN — Ley N° 29380 y el RENAT — cuando los conductores cometan las infracciones previstas en la Tabla de Infracciones y Sanciones; también es cierto que la otra vertiente del principio de legalidad prohíbe a las autoridades crear sanciones aplicables a un caso específico y afectar derechos de administrados, debiendo aplicar únicamente las sanciones previstas por ley. Situación que no es observada por los Inspectores de la SUTRAN, ya que aplican la infracción con código F1, por potenciales afectaciones, intencionalidad en la conducta infractora, o tentativa de infracción, cuando ésta señala “prestar el servicio de transporte de personas en un ámbito diferente al autorizado”.

A su vez, el principio de tipicidad demanda “la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta” (Expediente N° 63-206-PA/TC) o la exhaustiva descripción de las conductas sancionables, sin admitir interpretación extensiva. Como hemos visto precedentemente el supuesto de la infracción con código F1 es “prestar el servicio de transporte de personas en un ámbito diferente al autorizado”, no posee más supuestos de hechos, debiendo realizarse una interpretación textual como la denomina Chiassoni. Pero para afianzar nuestra tesis, conviene analizar los términos “tentativa”, “intención” y “potencial

afectación”, usados por la SUTRAN al momento de interpretar y aplicar dicha infracción, los dos primeros de manera implícita el segundo de manera explícita.

Al respecto, Villavicencio, citando a la Resolución de Nulidad N° 1356-2004-Amazonas, indica que la tentativa consiste en “el inicio de la ejecución de un delito, sin consumarlo; el comienzo de la ejecución comprende el inicio de la acción típica, así como la realización de actos demostrativos por el agente para poder conseguir su finalidad, la ausencia de estos actos originará la absolución del inculpado” (2009, p. 567). Como vemos, la tentativa es una figura jurídica usada en el derecho penal, que tiene sus propios presupuestos para su configuración y es perseguida y sancionada por el Juez Penal disminuyendo prudencialmente la pena (Artículo 16° del Código Penal). Sin embargo, no está prevista en el Derecho Administrativo Sancionador, en el que se sancionan faltas, si estuviera regulado también tendría sus propios supuestos y se sancionaría disminuyendo la sanción de la infracción, englobando de alguna manera la posición de la SUTRAN.

La intencionalidad, en cambio significa “determinación volitiva o de la voluntad en orden a un fin. Propósito de conducta. Designio reflexivo de obrar o producir un defecto” (Cabanellas, 1993, p.168). Aquí el pensamiento de hacer “algo”, “infringir una norma” no se ha traducido en acción, se queda en el plano psicológico. Si bien en el Derecho Administrativo Sancionador ha considerado la intencionalidad dentro del principio de razonabilidad como un aspecto para graduar las sanciones, éste no es un elemento constitutivo de la infracción, dicho argumento es respaldado por Morón Urbina cuando señala:

Dado que la enumeración de estas circunstancias es de prelación, este factor es el que el legislador considera menos relevante para fines de individualizar

la sanción y, a la vez, precisa que la intencionalidad del infractor es un factor para graduar la sanción aplicable y no es un elemento constitutivo de la infracción. (2019. p. 411)

Finalmente el término “potenciales afectaciones” es algo incierto, futuro, que no se sabe si se producirá o no. La SUTRAN al indicar que se impone la infracción con código F1 “por potenciales afectaciones a bienes jurídicos tutelados” reconoce que la infracción F1 aún no se ha concretado en el plano de la realidad.

Por lo expuesto y en virtud del argumento a contrario, desarrollado por Tarrello y Chiassoni, ha quedado demostrado que no se puede extender el significado de la precitada disposición de tal modo que abarque los términos “tentativa, intención o potenciales afectaciones”. Siendo que en atención al principio de verdad material los Inspectores de la SUTRAN deben ceñirse a los hechos objetivamente constatados (Exp.01873-2009-PA/TC) y encuadrarlos en el supuesto de la citada infracción, sin realizar una interpretación extensiva (Exp. 00020-2015-PI/TC), garantizando con ello la seguridad jurídica; pues lo contrario supondría la vulneración de estos principios y la imposición de una sanción arbitraria e irrazonable.

Decimos que afecta el principio de razonabilidad ya que en el supuesto planteado no se cometió la infracción, no existe necesidad de sanción. Con esta interpretación la SUTRAN vulnera la dignidad del administrado – conductor, porque lo instrumentaliza y no lo ve como un fin en sí mismo, olvida que la existencia del hombre no puede ser negada por la normatividad ni por la interpretación que de ella hagan sus autoridades administrativas.

Los principios del derecho administrativo y administrativo sancionador sirven como “criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas del procedimiento” (TUO de la Ley N° 2744, Art. IV del Título Preliminar, Num. 2), asimismo vinculan a los Inspectores de la SUTRAN para controlar la arbitrariedad y discrecionalidad al momento de interpretar y aplicar la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC. Dichos principios deben respetarse en la mayor medida posible, pues existen posibilidades reales y jurídicas para hacerlo; es decir, no se cometió el hecho previsto en la infracción F1 y la norma tampoco prevé el supuesto de afectación potencial, intención de la conducta infractora, ni tentativa de infracción.

La postura de la SUTRAN tampoco es correcta, pues en atención al argumento psicológico, se estaría contradiciendo la voluntad del legislador, de sancionar la conducta efectivamente desplegada por el administrado. Asimismo, empleando el argumento histórico, vemos que no existe una indicación expresa: resolución interpretativa o precedente administrativo vinculante, que señale la interpretación y aplicación de la infracción con código F1 en ese sentido, pues para que ésta sea considerada como “fuente del procedimiento administrativo” (TUO de la Ley N° 27444, Art. V, num. 2) deben ser emitidas por “autoridades jurisdiccionales, tribunales, consejos ... deben ser de alcance general y debidamente publicitadas” (TUO de la Ley N° 27444, Art. V, num. 2, lit. 2.7, 2.8, 2.9 ), por lo que, al no cumplirse ninguna de estos requisitos, dicha infracción debe aplicarse cuando el supuesto de hecho se ha consumado efectivamente.

Finalmente, por el argumento de la coherencia de la disciplina jurídica y el argumento sistemático, se tiene que la interpretación y aplicación de la aludida

infracción no debe contradecir las normas convencionales, constitucionales y ni legales que regulan el derecho a la libertad locomotora, al trabajo y los principios del derecho administrativo y administrativo sancionador, sino que deben ser armonizados. Máxime si la Constitución Política en el artículo 51° prevé que la “Constitución prevalece sobre toda norma legal” y la cuarta disposición complementaria y final que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificadas por el Perú”.

Asimismo, que el Tribunal Constitucional en la sentencia emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/TC LIMA, del 06 de agosto de 2002, fundamento 6 ha precisado que si bien la sanción administrativa es el ejercicio del ius puniendi del Estado:

Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de Derecho (artículo 3° Constitución), está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales... al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman.” (Expediente N° 1003-98-AA/TC LIMA, Fund. 6. En Rojas, 2015, p. 223)

En igual sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá, del 02 de febrero de 2001, fundamento 126 ha establecido que “en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos” (2001,

p.84) como el derecho a la libertad locomotora y al trabajo los que se defiende en la presente tesis.

#### **4.5. Postura de las tesis: resultado final de la discusión**

De lo expuesto precedentemente se determina que la Infracción con código F1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del D.S. N° 017-MTC, debe interpretarse de manera estricta, es decir, solo debe aplicarse a aquellos conductores que efectivamente se encuentren en una jurisdicción para la cual su tarjeta única de circulación no los habilite, caso contrario, cuando exista intención de conducir en un ámbito no autorizado, pero aún se encuentren dentro de su competencia, los Inspectores de SUTRAN deben ordenar el retorno del viaje a la ciudad de origen; privilegiando de esta forma el derecho a la libertad de tránsito, derecho al trabajo y garantizando el fiel respeto de los principios de verdad material, legalidad, razonabilidad y tipicidad del derecho administrativo y administrativo sancionador.



## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1. Conclusiones**

En la presente tesis se ha determinado que la interpretación efectuada por la SUTRAN para aplicar la Infracción con código F1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del D. S. N° 017-2009-MTC “prestar servicio de transporte de personas en ámbito no autorizado”, por potenciales afectaciones, vulnera el derecho a la libertad de tránsito en su dimensión jurídica y fáctica, el derecho al trabajo en su dimensión de libertad de trabajo, económica y dignidad humana; así como el principio de verdad material del derecho administrativo, y los principios de legalidad, tipicidad y razonabilidad del derecho administrativo sancionador.

Los términos “potenciales afectaciones, intención y tentativa” no son elementos constitutivos de la Infracción con código F1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del D. S. N° 017-2009-MTC.

La Infracción con código F1 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del D. S. N° 017-2009-MTC, debe interpretarse de manera estricta, es decir, solo debe aplicarse a aquellos conductores que efectivamente se encuentren en una jurisdicción para la cual su licencia de conducir nos los habilite, caso contrario, cuando exista intención de conducir en un ámbito no autorizado, pero aún se encuentren dentro de su competencia, los Inspectores de SUTRAN deben ordenar el retorno del viaje a la ciudad de origen; privilegiando de esta forma el derecho a la libertad de tránsito, derecho al trabajo y garantizando el fiel respeto de los principios de verdad material, legalidad, razonabilidad y tipicidad del derecho administrativo y administrativo sancionador.

## **5.2. Recomendaciones**

Realizar una investigación de lege ferenda sobre la debida motivación de las resoluciones de sanción por la comisión de la Infracción con código F1 “Prestar servicio de transporte en ámbito diferente al autorizado” del D.S. N° 017-2009-MTC, emitidas por la SUTRAN, para determinar la afectación al principio del debido procedimiento, garantizado por el derecho administrativo sancionador; a fin de que sobre la base de dicha investigación y de ésta, se puede sugerir al Ministerio de Transportes y Comunicaciones la emisión de una Resolución Administrativa de carácter general y vinculante, que adopte la interpretación propuesta sobre la Infracción con código F1, y sea aplicada por la SUTRAN para no vulnerar los derechos y principios analizados en la presente investigación.

Realizar una investigación cuantitativa en donde se analicen las motivaciones de las resoluciones de sanción por la comisión de la Infracción con código F1 del D.S. N° 017-2009-MTC de la SUTRAN a efectos de evaluar su grado de motivación y coherencia entre ellas.

Realizar una investigación a fin de determinar el conocimiento de los Inspectores SUTRAN en cuanto a la interpretación normativa y la forma en que realizan la imposición de actas de control de la infracción con código F1 del D. S. N° 017-2009-MTC.

## REFERENCIAS

- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario Jurídico Elemental*. (11 Ed.). Argentina: Heliasta S.R.L.
- Chiassoni, P. (2007). *Técnicas de Interpretación Jurídica*. (Trad. por Luque, P. & Narváez, M). Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A.
- CIDH. (1979). *Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Recuperado de: <http://www.cidh.org/Basicos/Spanish/EstatutoCIDH.htm>
- Defensoría del Pueblo (2004). *Informe Defensorial N° 81: Libertad de tránsito y seguridad ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana*. Lima: Adjuntía para la Administración Estatal. Recuperado de: [https://www.defensoria.gob.pe/categorias\\_informes/informe-defensorial/page/13/](https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-defensorial/page/13/)
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas: Teoría General del Derecho Administrativo*. T. VIII. Buenos Aires: Fundación del Derecho Administrativo.
- Guastini, R. (2010). *Interpretación, Estado y Constitución*. Lima: ARA Editores E.I.R.L
- Guastini, R. (2015). Interpretación y Construcción Jurídica. *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. (43). 11-48. Recuperado de: <http://www.isonomia.itam.mx/index.php/revista-cientifica/article/view/71/74>

- Rodríguez, V. (2009). *Las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Guía modelo para su lectura y análisis*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Recuperado de: [https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1574/lectura\\_sentencias-corte-idh.pdf](https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1574/lectura_sentencias-corte-idh.pdf)
- Neves, J. (2003). *Introducción al derecho laboral*. (2 Ed.). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Mesía, C. & Sosa, j. (2005). *La Constitución Comentada*. (Dir. Gutiérrez, W.). Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Morón, J. (2001). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica
- Morón, J. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. (14° Ed.). (t. II). Lima: Gaceta Jurídica.
- Robert. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. (Trad. por Garzón, E.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rojas, H. (2015). *Fundamentos del Derecho Administrativo Sancionador*. Lima: Instituto Pacífico.
- Rubio, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. (t. III). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- SUTRAN (2020). *Dispositivos que regulan el transporte terrestre*. Recuperado de: [www.sutran.gob.pe](http://www.sutran.gob.pe)
- Tarrello, G. (2018). *La interpretación de la Ley*. (2° Ed.). (Trad. por Del Vecchi, D.). Lima: Palestra Editores

Villavicencio, F. (2009). *Diccionario Penal Jurisprudencial*. Lima: Gaceta Jurídica Penal.

Zusman, S. (2018). *La Interpretación de la Ley: teoría y métodos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CADH:	Convención Americana de Derechos Humanos.
CIDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CP:	Constitución Política.
CPC:	Código Procesal Constitucional.
D.S:	Decreto Supremo.
DUDH:	Declaración Universal de los Derechos Humanos.
OD Cajamarca:	Oficina Defensorial de Cajamarca
PIDESC:	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
RENAT:	Reglamento Nacional de Administración de Transportes.
SUTRAN:	Superintendencia Nacional de Tránsito Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías
TC:	Tribunal Constitucional
TUO:	Texto Único Ordenado
TUC:	Tarjeta Única de Circulación
UIT:	Unidad Impositiva Tributaria

## **ANEXOS**

**ANEXO 1**

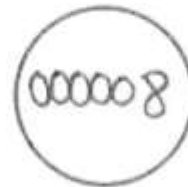
**EXPEDIENTE N° 0000008-2018-DP/OD-CAJ**

*concluido*

DEFENSORIA DEL PUEBLO

ARCHIVO PERIFERICO ..... CAJAMARCA

EXPEDIENTE N°



RECURRENTE : \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

AFFECTADO : Recurrente

\_\_\_\_\_

QUEJADO : OUTRAN

\_\_\_\_\_

CLAVE : 42225

AÑO : 2018.





13 Soles

### CARGO

ACTA DE CONTROL N° :  
SUMILLA : PRESENTO DESCARGO  
DENTRO DEL TERMINO DE LEY DEL ACTA DE CONTROL N°

**SR. REPRESENTANTE (E) DE LA UNIDAD DESCONCENTRADA DE LA REGION CAJAMARCA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE TRANSITO:**

, peruano, identificado  
con DNI. N° , Chofer profesional, con Licencia de conducir , con domicilio  
real en Psje. Pensamiento N° - Urbanización El Jardín FOMAVI I de la ciudad de Cajamarca;  
ante usted me presento y digo:

#### **I. ANTECEDENTE:**

Que, al promediar las diez y media de la mañana, me toman un servicio de taxi con dirección a la Represa Gallito Ciego perteneciente al Distrito de Tembladera con cuatro personas, tres de sexo masculino y una de sexo femenino los mismos que indicaron ser ingenieros y que se dirigían a una reunión a la represa Gallito ciego, los cuales indicaron que por no haber movilidad hacia esa zona optaron por tomar el servicio de taxi por lo cual cobre la suma de S/120.00 soles que no logran cancelar por cuanto a la altura de denominada **EL POLVORIN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE CAJAMARCA** fui intervenido por los inspectores de la **SUTRAN** a los cuales no me negué en proporcionarles toda la documentación que corresponde, pero de manera arbitraria me retienen la **LICENCIA DE CONDUCIR** sin poner el vehículo a disposición de la PNP, por el contrario me obligaron a conducir mi vehículo hacia la ciudad de Cajamarca, no encontrándome conforme con **EL ACTA DE CONTROL N°** de fecha 20 de diciembre del 2017; el recurrente en el atán de presentar su descargo dentro del plazo de ley.

#### **II. DESCARGO:**

1. El Administrado fue intervenido por un funcionario que no se identificó al momento de la intervención tal y como lo pruebo con la grabación del día de la intervención, y consigno haber puesto a disposición el vehículo que conducía cuando no fue así, habiéndose cometido una irregularidad tras otra, así como el hecho que se me

interviene sin haber salido de la jurisdicción de Cajamarca, tal y como se hace mención del Acta levantada por la Defensoría del Pueblo de fecha 22 de diciembre del 2017.

2. Que la entidad interventora no ha seguido el protocolo determinado en la **Directiva N° 006 -2011-SUTRAN/03 "DIRECTIVA QUE ESTABLECE EL PLAN DE ACCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE VEHÍCULOS QUE PRESTAN SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PERSONAS DE MANERA INFORMAL"**, en la medida que al administrado se le intervino dentro de la Jurisdicción de Cajamarca haciendo un servicio especial de Taxi hasta la represa Gallito Ciego, ello ante la necesidad del usuario del servicio, de llegar a dicho lugar; que la intervención fue a la altura del Polvorín no habiendo trasvasado los límites de la jurisdicción de Cajamarca; es por ello que la infracción que se supone cometió no se llegó a consumar, y que no se ha llevado a cabo de dicha directiva específicamente los Puntos 4.1 al 4.7 a efectos de identificar si el administrado en realidad estaba haciendo un servicio de manera informal, esto específicamente corroborable con el **PLAQUEO** contenido en el punto 4.3 de la directiva; además de vulnerarse el derecho a la presunción de inocencia contenida en nuestra Constitución Política del Estado, así como no se ha tomado en cuenta que la Tentativa de Infracción no estaría contemplada en nuestra normativa vigente.

3. Que el administrado tiene todos sus documentos en regla, presento para ello mis documentos legalizados, pero la retención de mi licencia me está causando perjuicio irreparable en la medida que me impide continuar trabajando como lo he venido haciendo en mi servicio de Taxi. No se puede provocar un perjuicio en el administrado máxime si se trata del impedimento a que realice su trabajo un derecho irrenunciable, sin Licencia de conducir desde el día 20 de diciembre del presente año; desde aquel día no he podido laborar y en consecuencia no puedo cubrir mis necesidades ni la de mi familia, es por ello que adjunto a al presente mi Declaración Jurada de Compromiso con el único afán de mi Licencia de Conducir me sea entregada a la brevedad posible; independientemente si hay o no mérito a la apertura de un proceso sancionador, y tomando en cuenta que no estamos hablando de un hecho consumado pues es el mismo Funcionario que me interviene quien lo hace sin que haya salido de la Jurisdicción de Cajamarca y sin contemplar el protocolo para este tipo de intervenciones, no hay la intervención de la Fiscalía de Prevención del Delito y mucho menos la Intervención de la

Policía Nacional quien estaba solo como veedor, tal y como lo pruebo con la grabación del día de la intervención.

4. La existencia de contradicción entre la información consignada entre el acta de control y el sistema, en la medida que la intervención fuera dentro de la Jurisdicción de Cajamarca para lo cual si estaba autorizado el administrado, no habiendo en ese tramo garitas de control y mucho menos se haya comprobado la realización del plaqueo de vehículos respecto de verificar la informalidad que aducen en la que he incurrido el administrado por tratarse de un hecho no consumado.

#### ANEXO:

Adjunto a la presente los siguientes documentos que sustentan mi petición:

1. El CD conteniendo los hechos ocurridos en la intervención del día 20 de diciembre del 2017, en el cual se puede apreciar que el Funcionario de la **SUTRAN** no pone a disposición de la Policía Nacional del Perú mi vehículo de Placa . por el contrario me retiene mi licencia de conducir y me obliga a manejar sin Licencia de Conducir, **NO HABIENDO PROPORCIONADO EL NOMBRE** del Funcionario que me intervino identificándose tan solo con un código S 1890 , sino por el contrario hasta el final de la filmación se negó a proporcionarlo, identificándose solo el Representante (e) del operativo.
2. Copia fedateada del Acta levantada por la Defensoría del Pueblo de fecha 22 de diciembre a horas 10:30 de la mañana, en el cual se le recomienda al Representante (e) **EDWARD DAVID HERRERA MURRUGARRA** evalúe la situación que el administrado no cometió la infracción, y finalmente se pueda anular el acta de control, en la medida que el servicio de transporte que iba a realizar el ciudadano no se llegó a concretizar, precisando del mismo modo que en el ámbito administrativo no existe el principio relacionado a la posible realización de un servicio (tentativa de prestar el servicio), no debiéndose de llegar a un procedimiento administrativo sancionador tal y como lo manifiesta el Representante (e) de la **SUTRAN**.
3. Cargo del escrito presentado por el administrado con la finalidad que se me proporcione copia certificada del Acta de Control N ° y la identificación del Funcionario que me interviene el día 20 de diciembre del 2017.
4. Copia legalizada de la **TARJETA ÚNICA DE CIRCULACIÓN** código emitida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca cuyo vencimiento es el 22 de febrero del 2018,

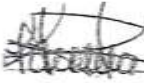
autorizado para Transporte Especial de Taxi para la Empresa \_\_\_\_\_ SRL, siendo que el administrado está autorizado para realizar servicio especial de Taxi.

5. Copia legalizada del SOAT el cual tiene una vigencia del 13 de octubre del 2017 al 13 de octubre del 2018 a nombre de \_\_\_\_\_ emitida por la Compañía de Seguros La Positiva.
6. Copia legalizada de la Tarjeta de Identificación vehicular del vehículo de Placa N° \_\_\_\_\_ emitido por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE LOS REGISTROS PUBLICOS-SUNARP emitido el 04 de octubre del 2017.
7. Copia simple de la Declaración Jurada de Compromiso de fecha 28 de diciembre del 2017. Con la finalidad de que me hagan entrega de mi Licencia de Conducir en la medida de que el Acta de control N° \_\_\_\_\_ fuera levantada de manera irregular y arbitraria, sin seguir la Directiva existente para este tipo de operativos.
8. Copia legalizada del Documento de identidad del Administrado con lo que demuestro mi legitimidad para obrar en el presente proceso administrativo.

**POR LO EXPUESTO:**

Solicito a Ud. Sr. Representante (e) de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca, sirvase proveer y tener por presentado mi documento de descargo dentro del término otorgado por ley.

Cajamarca, 27 de diciembre de 2017.

  
ABLOY  
C.A.C.

\_\_\_\_\_  
DNI N°

### 3. Definiciones

#### REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE TRANSPORTE

**3.63.5 Servicio de Transporte Especial de Personas en Auto Colectivo:** Servicio de transporte especial de personas que tiene por objeto el traslado de usuarios desde un punto de origen a uno de destino, dentro de una región, en un vehículo de la categoría M2 de clasificación vehicular establecida en el RNV.

**3.63.6 Servicio de Taxi:** Servicio de transporte especial de ámbito provincial, prestado en vías urbanas e interurbanas. (\*)

(\*) Texto modificado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 006-2010-MTC, publicado el 22 enero 2010, cuyo texto es el siguiente:

"3.63.6 Servicio de Taxi: Servicio de transporte especial de ámbito provincial, prestado en vehículos de la categoría M1 de la clasificación vehicular," que tiene por objeto el traslado de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata. La tarifa a cobrar por este servicio puede estar determinada mediante sistemas de control (taxímetros), precios preestablecidos, el libre mercado o cualquier otra modalidad permitida por la ley.

El servicio de taxi se regula por la Ley y los Reglamentos nacionales de transporte y tránsito terrestre, así como por las normas complementarias que determine la autoridad competente.

**3.64 Servicio de Transporte de Mercancías en General:** Modalidad del servicio de transporte público de mercancías o carga en general, bajo cualquier modalidad.

**3.65 Servicio de Transporte de Mercancías Especiales:** Modalidad del servicio de transporte público de mercancías que por su naturaleza requiere de condiciones o equipamiento especial, se regula por las disposiciones establecidas en los Reglamentos nacionales de transporte y tránsito terrestre. (\*)

(\*) Numeral modificado por el Artículo 2 del Decreto Supremo N° 006-2010-MTC, publicado el 22 enero 2010, cuyo texto es el siguiente:

"3.65 Servicio de Transporte de Mercancías Especiales: Modalidad del servicio de transporte público de mercancías que por su naturaleza se realiza en condiciones especiales o con equipamiento especial, se regula por las disposiciones establecidas en los Reglamentos y demás disposiciones sobre transporte y tránsito terrestre, así como por las normas sectoriales que les correspondan, según sea el caso."

**3.66 Servicio de Transporte de ámbito Provincial:** Aquel que se realiza para trasladar personas exclusivamente al interior de una provincia. Se considera también transporte provincial a aquel que se realiza al interior de una región cuando ésta tiene una sola provincia.

**3.67 Servicio de Transporte de ámbito Regional:** Aquel que se realiza para trasladar personas entre ciudades o centros poblados de provincias diferentes, exclusivamente en una misma región. (\*)

(\*) Numeral modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 010-2012-MTC, publicado el 18 agosto 2012, cuyo texto es el siguiente:

"3.67 Servicio de Transporte de ámbito Regional: Aquel que se realiza para trasladar personas entre ciudades o centros poblados de provincias diferentes, exclusivamente en una misma región. Para lo cual el centro poblado no debe hallarse dentro del área urbana del distrito al cual pertenecen y deberá tener como un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en el mismo y estar debidamente registrados en la RENIEC."

**3.68 Servicio de Transporte de ámbito Nacional:** Aquel que se realiza para trasladar personas y/o mercancías entre ciudades o centros poblados de provincias pertenecientes a regiones diferentes. En el caso del transporte de mercancías se considera transporte de ámbito nacional también al transporte que se realiza entre ciudades o centros poblados de la misma región. (\*)

(\*) Numeral modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 010-2012-MTC, publicado el 18 agosto 2012, cuyo texto es el siguiente:

"3.68 Servicio de Transporte de ámbito Nacional: Aquel que se realiza para trasladar personas entre ciudades o centros poblados de provincias pertenecientes a regiones diferentes. Para lo cual el centro poblado no debe hallarse dentro del área urbana del distrito al cual pertenecen y deberá tener como un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en el mismo y estar debidamente registrados en la RENIEC."

Asimismo, el servicio de transporte terrestre de mercancías es considerado como servicio de transporte terrestre de ámbito nacional. Dicho servicio se podrá realizar en los ámbitos regional y provincial."

**3.69 Servicio de Transporte Mixto:** Servicio de transporte de personas y de mercancías en un mismo vehículo que se puede desarrollar en el ámbito nacional, regional o provincial en vías de penetración no asfaltadas o en aquellas otras en las que más del 70% de su recorrido no se encuentre asfaltado. (\*)

(\*) Numeral modificado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 023-2009-MTC, publicado el 29 junio 2009, el mismo que entró en vigencia el primer (1) día útil del mes de julio del año 2009, de conformidad con su Artículo 3, cuyo texto es el siguiente:

"3.69. Servicio de Transporte Mixto: Servicio de transporte de personas y de mercancías en un mismo vehículo que se presta en el ámbito regional o provincial en trocha carrozable o no pavimentada." (\*)







"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

OFICIO N°0021-2018-DP/OD-CAJ

Cajamarca, 04 de enero de 2018

**ABG. EDWARD DAVID HERRERA MURRUGARRA**

Representante (e) de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Tránsito.

Jr. Progreso 239 – Urb. Cajamarca.

Presente.-

De mi consideración:

Me dirijo a usted con relación a la queja presentada por el ciudadano , ante la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Tránsito, por presunta vulneración al Principio de Legalidad y al Derecho a la buena administración (cobros excesivos o arbitrarios por concepto de arbitrios o tributos).

#### **I. DESCRIPCIÓN DE LOS HECHOS**

Sobre el particular indica el recurrente que al promediar las 10:30am del día 20.12.2017, cuatro personas le solicitan servicio de taxi con dirección a la represa Gallito Ciego ubicado en el distrito de Tembladera , accediendo al servicio ; cuando se encontraba en la ruta a la altura de la zona denominada "El Guitarrero", jurisdicción de la provincia de Cajamarca, fue intervenido por inspectores de SUTRAN, reteniéndole su licencia de conducir aduciendo que no contaba con el permiso respectivo para brindar dicho servicio. Agrega el recurrente que está en desacuerdo con el acta de control N°

El 22.12.2017, personal de la Defensoría del Pueblo se entrevistó con su persona en calidad de representante (e) de la unidad desconcentrada de SUTRAN –Región Cajamarca, quien refirió que la infracción impuesta al recurrente se ha realizado de acuerdo a la normatividad vigente y que el administrado está en su derecho de presentar su descargo en el plazo de 5 días hábiles.

Con fecha 28.12.2017, el recurrente remitió a la Superintendencia de Transporte Terrestre de personas, carga y mercancías de Cajamarca su descargo dentro del término de Ley del Acta de Control N° , en el cual establece la existencia de una serie de irregularidades y que la entidad interventora no ha seguido el protocolo determinado en la **Directiva N° 006-2011-SUTRAN/03 "DIRECTIVA QUE ESTABLECE EL PLAN DE ACCIÓN DE FISCALIZACIÓN DE VEHÍCULOS QUE PRESTAN SERVICIOS DE TRANSPORTE DE PERSONAS DE MANERA INFORMAL"**.

---

#### **OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA**

Jr. Soledad 319- Barrio San Sebastian - Cajamarca. Teléfono: (076) 369926  
www.defensoria.gob.pe / e-mail: [odcajamarca@defensoria.gob.pe](mailto:odcajamarca@defensoria.gob.pe)



## II. ANÁLISIS

- El apartado 3.63.6 del Decreto Supremo N° 017-2009-MTC, estipula que el Servicio de Taxi, es un servicio de transporte especial de ámbito provincial, prestado en vehículos de la categoría M1 de la clasificación vehicular, que tiene por objeto el traslado de personas desde un punto de origen hasta uno de destino señalado por quien lo contrata. La tarifa a cobrar por este servicio puede estar determinada mediante sistemas de control (taxímetros), precios preestablecidos, el libre mercado o cualquier otra modalidad permitida por la ley.
- Así mismo el apartado 3.66 del mismo cuerpo legal estipula que el Servicio de Transporte de ámbito Provincial: ***Aquel que se realiza para trasladar personas exclusivamente al interior de una provincia.***
- El recurrente contaba con el permiso para realizar el servicio de taxi dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Cajamarca.
- La infracción fue impuesta dentro de la circunscripción territorial de la provincia de Cajamarca; en consecuencia venía prestando servicios conforme a la autorización conferida por la municipalidad provincial de Cajamarca.
- El artículo IV inciso 1.2 del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, establece los principios que fundamentan el procedimiento administrativo, dentro de los cuales prescribe el principio de legalidad, el mismo que señala que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas; así mismo plasma el principio de razonabilidad, en el que estipula, que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
- Así mismo la SUTRAN no ha verificado la comisión de manera objetiva, cumpliendo el principio de verdad material contemplado también en el artículo IV inciso 1.2 del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444.
- Es preciso recordar que el artículo 151° del TUO de Ley mencionada, establece que **no puede exceder de treinta días** el plazo que transcurra desde que es iniciado un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta aquel en que sea dictada la resolución respectiva, salvo que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.

## III. ACTOS DE PERSUASIÓN

### OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA

Jr. Soledad 319- Barrio San Sebastian - Cajamarca. Teléfono: (076) 369926  
www.defensoria.gob.pe / e-mail: [odcajamarca@defensoria.gob.pe](mailto:odcajamarca@defensoria.gob.pe)





Por lo expuesto, y de conformidad por los artículos 161° y 162° de nuestra Constitución Política y el artículo 26° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, procedo a:

**RECOMENDAR** a Ud. en su calidad Representante de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Transito, cumpla con emitir una respuesta por escrito en el plazo legal establecido al descargo de fecha 28.12.2017 presentada por el recurrente y tenga en cuenta lo estipulado en el decreto Supremo N° 017-2009-MTC y los principios antes indicados.

Así mismo **SOLICITARLE** pueda remitir un informe documentado y detallado respecto a las acciones adoptadas por su despacho.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresar a usted las muestras de mi especial consideración y estima.

Atentamente;

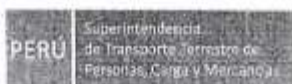
AFMD/has

**SE ADJUNTA:** Copia de la solicitud de fecha 28.12.2017

---

**OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA**

Jr. Soledad 319- Barrio San Sebastian - Cajamarca. Teléfono: (076) 369926  
www.defensoria.gob.pe / e-mail: [odcajamarca@defensoria.gob.pe](mailto:odcajamarca@defensoria.gob.pe)



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Cajamarca, 17 de enero de 2018

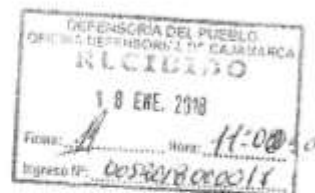
**OFICIO N° 009-2017-SUTRAN/06.5.1.17**

Señor:

**AGUSTÍN FERNANDO MORENO DÍAZ**  
Jefe de la Oficina Defensorial de Cajamarca  
Defensoría del Pueblo  
Jr. Soledad N° 319 – Barrio San Sebastián  
**Presente.-**

**ASUNTO :** Otorga respuesta

**REFERENCIA :** Oficio N° 0021-2018-DP/OD-CAJ



De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se recomienda al Representante de la Unidad Desconcentrada de Cajamarca de la SUTRAN, cumpla con emitir una respuesta por escrito dentro del plazo legal establecido al escrito de fecha 28 de diciembre de 2017, presentado por el administrado ; asimismo, informar sobre las acciones adoptadas por este Despacho.

Al respecto, debemos señalar que mediante Ley N° 29380<sup>1</sup> se creó la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), la cual tiene competencia para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar de acuerdo a sus competencias los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados al sector.

Sobre el particular, de acuerdo a lo establecido en el numeral d) del artículo 53° del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN<sup>2</sup>, la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas tiene como función específica: "d) Ejercer la primera instancia administrativa en el procedimiento sancionador por infracciones de la normatividad sobre transporte terrestre y de pesos y medidas.", por lo que, no es una función de esta Unidad Desconcentrada, emitir una respuesta al escrito de fecha 28 de diciembre de 2017, presentado por el administrado

No obstante, cumplimos con informar que, el escrito en mención, fue derivado mediante nuestro Sistema de Trámite Documentario – STD el día 28 de diciembre de 2017, a la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas, quien es la Unidad Orgánica encargada de iniciar la tramitación de los procedimientos administrativos relacionados con incumplimientos e infracciones a la normatividad de la materia, generándose el Parte Diario N°

Finalmente, se informa a vuestro Despacho que, el documento de la referencia, fue derivado mediante nuestro Sistema de Trámite Documentario – STD el día 16 de enero de 2018, a la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas, generándose el Parte Diario N° para la atención correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

  
Ag. Salvador Herrera Murugarrá  
Representante Jefe de la Unidad  
Desconcentrada - Región Cajamarca

EHW.

<sup>1</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 16 de junio de 2009.  
<sup>2</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2015-MTC.



Av. Arequipa 1593  
Lince, Lima, Perú  
(511) 200-4540  
[www.sutran.gob.pe](http://www.sutran.gob.pe)



Defensoría del Pueblo

ACTA

Fecha: \_\_\_\_ de \_\_\_\_  
Expediente N° \_\_\_\_

<input checked="" type="checkbox"/> Reunión / Entrevista	<input type="checkbox"/> Gestión	Departamento: <u>Cajamarca</u> Provincia: <u>Cajamarca</u>
<input type="checkbox"/> Visita de supervisión	<input type="checkbox"/> Conclusión	Distrito: <u>Cajamarca</u> Centro poblado / Anexo / Otro: <u></u>
		Lugar: <u>OD Cajamarca</u>

Siendo las 11:30 horas, del día 23 de enero del 20 17

- Nos entrevistamos con el representante con lo finalizado de informe de resorte a oficio N° 009-2017-SUTRAN/063-17 como todo a la Defensoría del Pueblo.  
- Asimismo se le hace llegar copia del oficio de referencia.

Siendo las 11:37 horas, se concluye la presente actuación suscribiendo el Acta en señal de conformidad con su contenido

VBI/ Datos y firmas:

Constitución Política del Perú

Art. 161° - La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Art. 162° - Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Ley 28023, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Artículo 10°

Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste dirige para a los servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penales, y enclaves estatales pertenecidos a su cargo. Para tal efecto podrá quejarse, incluso sin previo aviso, para obtener los datos e informaciones necesarios, realizar entrevistas personales, acceder al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro documental, a su juicio, que le



Defensoría del Pueblo

ACTA

Folio: \_\_\_\_ de \_\_\_\_

Expediente N° \_\_\_\_\_

Página A-01		Departamento: _____	Provincia: _____
<input type="checkbox"/> Reunión / Entrevista	<input type="checkbox"/> Gestión	Distrito: _____	Centro poblado / Anexo / Oyo: _____
<input type="checkbox"/> Visita de supervisión	<input type="checkbox"/> Conclusión	Lugar: _____	

Siendo las 15:15 horas, del día 20 de febrero del 20 19 Cajamarca

Mas comunicamos en el momento, a fin de darlo a las oficinas del CO Cajamarca y para empezar la respuesta que le SUPRAN lo ha enviado y el resto según correspondencia.

Siendo las \_\_\_\_ horas, se concluye la presente actuación suscribiendo el Acta en señal de conformidad con su contenido

VBY Datos y firmas:

Constitución Política del Perú  
Art. 161.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.  
Art. 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.  
Ley 26323, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Artículo 16°  
Los administradores, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste requiera a los servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penitenciarios y entidades estatales sometidos a su control. Para el efecto podrá requerirlos, incluso de previo aviso, para obtener los datos e informaciones necesarios, mediante entrevistas personales, o por medio de solicitudes de expedientes, informes, documentación, grabaciones y todo otro elemento que le sea útil para sus fines.



Defensoría del Pueblo

ACTA

Folio: \_\_\_\_ de \_\_\_\_  
Expediente N° \_\_\_\_\_

Tipo de Acta		Departamento: <u>Cajamarca</u>	Provincia: <u>Cajamarca</u>
<input type="checkbox"/> Reunión / Entrevista	<input checked="" type="checkbox"/> Gestión	Distrito: <u>Cajamarca</u>	Centro poblado / Anexo / Otro: <u>Cajamarca</u>
<input type="checkbox"/> Visita de supervisión	<input type="checkbox"/> Conclusión	Lugar: <u>Cajamarca</u>	

Siendo las 10:30 horas, del día 27 de Mayo del 2018.

En las instalaciones de la OD Cajamarca, el personal de nos hace llegar copia de la Resolución de Subgerencia N° 4018/26282-5-2018-SUTRA/2641 de la que se resuelve iniciar el procedimiento administrativo sancionador contra el recurso de. Se le indica que a fines de un abogado puede realizar el despacho conforme a ley y a poder enfrentar el denunciado proceso administrativo. Asimismo, se le refiere que al haber recibido respuesta por parte de SUTRA, en actuaciones defensivas se dan por concluida respecto a su pretensión y queda, refiriéndole al compromiso de continuar apoggiándolo cuando convenga por tenerlo.

Siendo las \_\_\_\_ horas, se concluye la presente actuación suscribiendo el Acta en señal de conformidad con su contenido

VST Dado y firmas:

Constitución Política del Perú

Art. 157°.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiera.

Art. 162°.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Ley 29323, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Artículo 10°.

Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste disponga para servicios públicos, estadísticas de la Policía Nacional y penitenciaria y entidades estatales sometidas a su control. Para tal efecto podrá aprehender, incluso sin previo aviso, para obtener los datos e informaciones necesarios, realizar entrevistas personales, o proceder al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro elemento que, a su juicio, sea útil.





RESOLUCION DE SUBGERENCIA  
N° 4018126262-S-2018-SUTRAN/06.4.1

Lima, 14 de Marzo de 2018

**VISTO:** El Expediente Administrativo N° 43996 -201- -017- y,

**CONSIDERANDO:**

Que, conforme a lo dispuesto en la Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Ley N° 29380) y en el artículo 53° Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN (Decreto Supremo N° 006-2015-MTC), la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas es la unidad orgánica encargada de iniciar y resolver en primera instancia administrativa, los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con incumplimientos e infracciones a la normatividad de la materia;

Que, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-MTC y sus normas modificatorias, en adelante "RNAT", regula el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías. Así en el se establecen las condiciones de acceso y permanencia de carácter técnico, legal y operacional; los requisitos y formalidades para obtener una autorización o habilitación y el procedimiento para la fiscalización y sanción del servicio de transporte terrestre en todos sus ámbitos;

Que, es precisamente, en ejercicio de la función fiscalizadora de la SUTRAN, que en el operativo realizado el Inspector de Transporte levanta el Acta de Control N° de fecha 20 de Diciembre de 2017 de la cual se desprende que el **ADMINISTRADO(S)**, en adelante al (los) "ADMINISTRADO(S)", presuntamente, por medio del vehículo de placa de rodaje N° M, habria(n) incurrido en la conducta infractora tipificada con Código F.1 en el Anexo 2 Tabla de Infracciones y Sanciones, Literal a) Infracciones contra la Formalización del Transporte del RNAT, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

ANEXO 2 TABLA DE INFRACCIONES Y SANCIONES DEL REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTE				
a) INFRACCIONES CONTRA LA FORMALIZACIÓN DEL TRANSPORTE				
Código	Infracción	Calificación	Consecuencia	REGLAS PREVENTIVAS APLICABLES SEGÚN CORRESPONDA
F.1	INFRACCIÓN DE QUIEN REALIZA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE SIN AUTORIZACIÓN, CON RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL PROPIETARIO DEL VEHÍCULO <i>Presupone el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto. Se sanciona con multa de 120 soles por infracción por la autoridad competente o el juez correspondiente o el juez de paz.</i>	Muy grave	Multa de 120	Retención de la licencia de conducir Inhabilitación preventiva del vehículo

Que, el Valor Probatorio de las Actas de Control e Informes de Gabinete, se encuentra contemplado en el numeral 1 del artículo 121° del RNAT, el cual dispone que: "Las actas de control, los informes que contengan el resultado de la fiscalización de gabinete, los informes de las Auditorías Anuales de Servicios y las actas, constataciones e informes que levanten y/o realicen otros órganos del MTC u organismos públicos, deben ser salvo prueba en contrario, de los hechos en ellos recogidos (...)" (el subrayado es nuestro); coligiéndose entonces, que se trata de documentos públicos, los cuales, según lo previsto en el numeral 50.1 del artículo 50° de la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAIG), tienen las siguientes características: Autenticidad Externa, Autonomía y Contenido Auténtico;

Que, de la revisión del Acta de Control materia de análisis, se advierte que la misma cumple con lo dispuesto en la Directiva N° 011-2009-MTC/15, pudiendo determinarse de forma inequívoca los tres elementos del tipo administrativo (sujeto, conducta y hecho) previstos en el código F.1, asimismo cabe señalar que ante los indicios y hechos consignados en dicho documento, resulta presumible la existencia de la conducta detectada;

Que, a la fecha y habiendo realizado la Administración la consulta respectiva en los sistemas de Información Documental de la SUTRAN, se advierte que: el **ADMINISTRADO** y/o el **CONDUCTOR** del vehículo intervenido, ha(n) presentando descargos al acta de control materia de análisis, ejerciendo debidamente su derecho de defensa, el (los) cual(es) fue(ron) recepcionado(s) y registrado(s) mediante Parte(s) Diario(s) N° y N° de fecha(s) 28 de Diciembre de 2017, despidiéndose de éste (éstos) lo siguiente:

- El ADMINISTRADO señala que trasladaba cuatro personas, tres de sexo masculino y una de sexo femenino, los cuales señalaron ser ingenieros y que se dirigió a una reunión a la represa de Galillo Ciego; sin embargo no llegó a cobrar la suma de S/ 120.00 soles, debido a que fue intervenido en la zona de polvorín dentro de la jurisdicción de Cajamarca.
- Manifiesta que no se negó a entregar información, asimismo indica que al haber puesto a disposición el vehículo cuando realmente, no fue así.
- Considera que no se ha seguido y tampoco cumplió el protocolo de intervención vigente, previsto en la Directiva N° 006-2011-SUTRAN/03, constituyendo vicios a dicho documento.

SECRETARÍA

www.sutran.gob.pe

Av. Arequipa 1583  
Lima, Lima-Perú  
(511) 200-4540



# RESOLUCION DE SUBGERENCIA N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/06.4.1

- Manifiesta que al no haber salido de la jurisdicción de Cajamarca no habría incurrido en la conducta infractora detectada.
- Solicita se devuelva su licencia de conducir, por haberse realizado una intervención arbitraria.
- Manifiesta contar con autorización por lo que adjunta copia certificada de la Tarjeta Única de Circulación N° (código de barras).
- Adjunta declaración jurada de compromiso de no volver a incurrir en la conducta.
- Adjunta CD-ROM que contiene video de la fiscalización.

Que, en relación a los argumentos esgrimidos y medios probatorios presentados, contenidos en el(los) Parte(s) Diario(s) antes acostado(s), corresponde pronunciarse conforme lo siguiente:

Que, respecto a los cuestionamientos a la validez del acta de control submaterna de análisis, al considerar que ésta no cumpliría presuntamente con los requisitos previstos en las directivas vigentes, lo que motivaría la nulidad de dicho documento; debemos precisar que mediante Resolución de Superintendencia N° 062-2015-SUTRAN/01.2 de fecha 19 de agosto de 2015, se subsumió toda acción fiscalizadora y de constancia, a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3087-2009-MTC/16 de fecha 01 de octubre de 2009, mediante la cual se aprueba la Directiva N° 011-2009-MTC/16 que establece el "Protocolo de Intervenciones en la Fiscalización de Campo de Servicio de Transporte Terrestre de Personas, Mercancías y Mixto en todas sus Modalidades", siendo el marco legal para la ejecución de la acción fiscalizadora, y debiendo ser cumplida en proporción directa a la conducta infractora detectada, a los hechos suscitados durante la intervención, y a los datos posibles de recopilación por el inspector de transporte:

Que, acerca de la ausencia de uno o alguno de los requisitos de validez del Acta de Control, como pueden ser la hora de inicio, la manifestación y la firma del conductor intervenido, así como la falta de firma del efectivo de la Policía Nacional del Perú; debemos precisar, que al tratarse de la conducta infractora tipificada con el código F.1 la cual, es considerada una contravención directa al estatus de formalidad, ello supone la realización de un servicio informal y la realización de modalidades y ámbitos, distintos o fuera del alcance propio de autorizaciones emitidas válidamente; evidenciándose entonces, escenarios en el que no se cumpliría con los parámetros propios de la prestación del servicio de transporte; por lo tanto, no pueden ser considerados datos posibles de recopilación por parte del inspector de transporte aquellos que son intrínsecos al servicio mismo, asimismo la ausencia de manifestación y firma, sólo demuestra la negativa del intervenido por ejercer su derecho de defensa al momento de la fiscalización, mientras que por otro lado, la ausencia de firma policial, es justificable, puesto que la SUTRAN, no siempre puede contar con el apoyo de la PNP, considerándose en consecuencia, requisitos cuya ausencia no merma la validez y valor probatorio del acta de control, ello conforme a lo previsto en el punto 4 de la Directiva N° 011-2009-MTC/16:

Que, por otro lado debemos precisar que la autorización y la habilitación vehicular materializada en la Tarjeta Única de Circulación, son actos administrativos emitidos por la autoridad competente, que cuentan con la facultad de gestión en materia de transportes, que permiten la realización del servicio y la utilización de vehículo, en virtud al cumplimiento de los requisitos legales, operativos y técnicos previstos, o también llamadas "Condiciones de Acceso y Permanencia, ello conforme a lo dispuesto en los numerales 3.11, 3.37 y 3.73 del artículo 3° del RNAT. Los mismos establecen alcances propios para la realización de la actividad de transportes así como también dan fe del cumplimiento de formalidad regulada, para el servicio prestado; por lo que, los mismos deben ser emitidos de forma autónoma pero dentro de los parámetros de las facultades otorgadas y el marco jurisdiccional con el que cuentan, a fin de no contravenir el ordenamiento legal nacional;

Que, en tal sentido debemos referirnos respecto a la presunta realización de un servicio de transporte autorizado, a lo cual, debemos señalar en contraposición a dicho argumento, que es el mismo ADMINISTRADO quien acepta la realización de un servicio de transporte, tanto así que señala haberse encontrado en la ejecución del mismo durante la intervención, al haber estado trasladando pasajeros desde la ciudad Cajamarca hasta la represa Galito Ciego, lo cual a todas luces constituye la realización de un servicio interprovincial, toda vez que la mencionada represa se encuentra en el distrito de Yocán de la Provincia de Contumaza, motivo por el cual la Tarjeta Única de Circulación no puede avalar la realización del servicio alegado, puesto que la misma fue emitida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, advirtiéndose y corroborándose la realización de un servicio que trasgrede la jurisdicción de dicha comuna;

Que, respecto a la inaplicación de la Medida Preventiva de Internamiento del Vehículo como requisito faltante para la validez de la fiscalización, debemos precisar que dicho argumento carece de asidero jurídico puesto que todas las medidas preventivas tienen naturaleza coercitiva y provisional, con el fin de cautelar o velar por los bienes jurídicos tutelados; por lo que, la aplicación se encuentra sujeta a los parámetros de la norma, a la evaluación y criterio de la ADMINISTRACIÓN, siendo ésta discrecional, por tratarse de una facultad otorgada por el estado, y cuya inaplicación no podría entenderse como una contravención a la ejecución del protocolo de intervención, y mucho menos colegirlo como un vicio que vulnere el valor probatorio del Acta de Control;

Que, en relación a las declaraciones juradas presentadas en el cual se compromete a no volver a incurrir en la conducta detectada, debemos precisar que dicha acción no se encuentra prevista como supuesto para el levantamiento de la medida preventiva impuesta, más aun cuando la sola realización del servicio de transporte informal produce el incremento innecesario y negligente del riesgo propio de la actividad de transporte, generándose así un estado de incertidumbre de potenciales afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la SUTRAN, como lo son la vida y la salud, de los mismos actores del servicio, usuarios y de terceros, que puede verse materializado o concretado en accidentes de tránsito, asaltos o siniestros que pueden tener consecuencias irreparables;

Que, acerca de la presunta arbitrariedad con la que habría actuado el inspector de transporte, debemos recalcar que la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas, de conformidad al Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN, tiene como función la de dar impulso y/o trámite al procedimiento administrativo, o concluirlo, según corresponda; actuando conforme a la Buena Fe de la Administración Pública, dentro de

SECCION 06

2018.07.04 09:05

Av. Arequipa 1583  
Lima, Lima-Perú



# RESOLUCION DE SUBGERENCIA N° 4018125282-S-2018-SUTRAN/06.4.1

los alcances normativos previstos en la Potestad Sancionadora y en los cuerpos normativos correspondientes como son las normas, reglamentos y Leyes, en respeto de los derechos de los ADMINISTRADOS y acorde a los Principios del Procedimiento Administrativo; ello producto de la evaluación objetiva de los documentos probatorios en los que consten las conductas infractoras denunciadas o detectadas, como es el caso del acta de control submateria del presente procedimiento, esto sin perjudicar su labor y atribuírsele responsabilidades referidas a: la obligación del cumplimiento del protocolo de intervención vigente, la emisión del Acta de Control y los presuntos hechos que hayan sucedido durante la ejecución de la fiscalización, por lo que podemos señalar que no es la unidad orgánica y tampoco el órgano de línea competente para pronunciarse respecto a presuntos defectos o vicios en la ejecución de la fiscalización, especialmente cuando ésta no es sustentada debidamente mediante medios probatorios idóneos.

Que, no obstante ello, el (los) ADMINISTRADO(S) y/o el CONDUCTOR podrá(n) realizar el pronto pago correspondiente al monto equivalente del total de la multa prevista como sanción para la infracción tipificada con código F.1, pago que deberá efectuarse en cualquier agencia del Banco de la Nación, BBVA Banco Continental o Banco Interbank, consignando el número de Acta de Control N° previa actualización en el registro de multas pecuniarías del sistema informático de la SUTRAN. Asimismo cabe señalar que los efectos del pago serán considerados conforme a lo previsto en el numeral 100.6 del artículo 100° del RNAT, y en caso de realizarse durante el procedimiento administrativo sancionador, se concluirá el mismo conforme a lo previsto en el numeral 124.3 del artículo 124° del RNAT, y según lo dispuesto en el artículo 128° del mismo cuerpo normativo.

Que, en relación a la Retención de la Licencia de conducir N° de propiedad de M adoptada como medida preventiva por el Inspector de Transporte en cumplimiento del inciso 112.1.15, numeral 112.1, del artículo 112° del RNAT, que señala: "La retención de la Licencia de Conducir puede ser efectuada por la autoridad competente, incluida la PNP, y procede en los siguientes casos: (...) Por prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con autorización otorgada por la autoridad competente o en una modalidad o ámbito diferente al autorizado", es menester señalar que la citada medida se encuentra amparada en el artículo 93.3 del RNAT que prescribe taxativamente: "El conductor del vehículo es responsable administrativamente de los incumplimientos e infracciones cometidas durante la prestación del servicio, vinculadas a su propia conducta", por lo que, la imposición de la medida preventiva fue realizada de manera objetiva, encontrándose arreglada a ley, resultando de carácter imperativo y vigente, correspondiendo mantener la misma, debido a que no se cumple con el supuesto de caducidad prevista en el inciso 112.2.4, numeral 112.2, del artículo antes acotado;

Que, de conformidad con la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Supremo N°017-2009-MTC que aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte y sus normas modificatorias, la Ley de la Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - Ley N° 29360, y el Decreto Supremo N° 006-2015-MTC que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías; y Resolución de Consejo Directivo N° 007-2018-SUTRAN/01.1, de fecha 07 de Marzo de 2018.

## SE RESUELVE:

**ARTÍCULO 1°:** INICIAR el procedimiento administrativo sancionador contra identificado(a) con DNI/RUC/LIC. DE CONDUCIR N° , ello en virtud del Acta de Control N° por la presunta comisión de la infracción tipificada con el código F.1 del Anexo 2 Tabla de Infracciones y Sanciones del RNAT y sus modificatorias, asimismo se indica que podrá(n) realizar el pronto pago del total de la multa equivalente a 1 UIT, en cualquier agencia del Banco de la Nación, BBVA Banco Continental o Banco Interbank, consignando el número de Acta de Control, previa actualización en el registro de multas pecuniarías del sistema informático de la SUTRAN.

**ARTÍCULO 2°:** MANTENER LA MEDIDA PREVENTIVA DE RETENCIÓN DE LICENCIA DE CONDUCIR aplicada sobre el documento N° , a nombre de por los motivos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO 3°:** NOTIFICAR a , a fin que tome conocimiento de la presente Resolución y pueda realizar sus descargos dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, formule sus descargos conforme a Ley

Regístrese y comuníquese.

  
SUSAN EDITH CALDERÓN RÍOS  
SUBGERENTE(e)  
Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y  
de Pesos y Medidas  
Superintendencia de Transporte Terrestre  
de Personas, Carga y Mercancías

<sup>1</sup> Previsándose que la citada medida caduca de pleno derecho con la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento, según lo señalado en el numeral 112.2.4 del RNAT.

SECRUCAM

www.sutran.gob.pe

Av. Atequiza 1562  
Unico, Lima - Perú  
(511) 200-4540



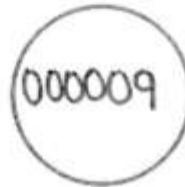
**ANEXO 2**

**EXPEDIENTE N° 0000009-2018-DP/OD-CAJ**

*condicionado*  
**DEFENSORIA DEL PUEBLO**

**ARCHIVO PERIFERICO** ..... **CAJAMARCA**

**EXPEDIENTE N°**



**RECURRENTE** : \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**AFFECTADO** : Recurrente.

\_\_\_\_\_

**QUEJADO** : OUTRAN.

\_\_\_\_\_

**PETITORIO**

**CLAVE** : 13515

**AÑO** : 2018 .



### **CARGO**

ACTA DE CONTROL N° :  
SUMILLA : **PRESENTO**  
**DECLARACIÓN JURADA DE COMPROMISO - SOLICITO**  
**ENTREGA DE LICENCIA DE CONDUCIR.**

**SR. REPRESENTANTE (E) DE LA UNIDAD DESCONCENTRADA DE LA REGION CAJAMARCA DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE TRANSITO:**

, peruano, identificado con DNI. N°  
, Chofer profesional, con Licencia de conducir , con domicilio real en Psje.  
Pensamiento N° - Urbanización El Jardín FONAVI I de la ciudad de Cajamarca.; ante usted  
me presento y digo:

Que, al promediar las diez y media de la mañana, me toman un servicio de taxi con dirección a la Represa Gallito Ciego perteneciente al Distrito de Tembladera con cuatro personas, tres de sexo masculino y una de sexo femenino los mismos que indicaron ser ingenieros y que se dirigían a una reunión a la represa Gallito ciego, los cuales indicaron que por no haber movilidad hacia esa zona optaron por tomar el servicio de taxi por lo cual cobre la suma de S/.120.00 soles que no logran cancelar por cuanto a la altura de denominada **EL POLVORIN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DE CAJAMARCA** fui intervenido por los inspectores de la **SUTRAN** a los cuales no me negué en proporcionarles toda la documentación que corresponde, pero de manera arbitraria me retienen la **LICENCIA DE CONDUCIR** sin poner el vehículo a disposición de la PNP, por el contrario me obligaron a conducir mi vehículo hacia la ciudad de Cajamarca, no encontrándome conforme con **EL ACTA DE CONTROL N°** de fecha 20 de diciembre del 201 .

Que, a consecuencia de todo lo narrado líneas arriba y de conformidad con el D.S. N° 017-2009-MTC **PRESENTO** ante su despacho la Declaración Jurada de Compromiso de no volver a cometer ninguna infracción máxime si tomamos en consideración que esta fue la primera vez en la que he sido intervenido y que la infracción no fuera consumada en tanto que mi vehículo estaba autorizado así como el administrado a realizar Servicio Especial de Taxi por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, con el único afán de que me sea entregado mi único documento con el cual puedo realizar mi trabajo como es mi **LICENCIA DE CONDUCIR**, todo ello con la finalidad de que no se siga causando perjuicio a mi derecho de trabajo.

**ANEXO:**

Adjunto a la presente los siguientes documentos que sustentan mi petición:

1. Declaración Jurada de Compromiso de fecha 28 de diciembre del 201 . Con la finalidad de que me hagan entrega de mi Licencia de Conducir en la medida de que el Acta de control N° 2 fuera levantada de manera irregular y arbitraria teniendo en cuenta que no salí de la Jurisdicción de Cajamarca, sin seguir la Directiva existente para este tipo de operativos, además de comprometerme a no incurrir en este tipo de actos que vulnerarían las normas vigentes.
2. Copia del Documento de identidad del Administrado con lo que demuestro mi legitimidad para obrar en el presente proceso administrativo.

**POR LO EXPUESTO:**

Solicito a Ud. Sr. Representante (e) de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca, sirvase proveer y tener por presentado mi solicitud y mi declaración Jurada,

Cajamarca, 28 de diciembre de 201 .

ABOGADO  
C.A.C.

\_\_\_\_\_

DNI N°

DECLARACIÓN JURADA DE COMPROMISO

ESTE DOCUMENTO NO HA SIDO  
REDACTADO EN ESTA NOTA...

Yo, \_\_\_\_\_ identificado con  
DNI N° \_\_\_\_\_, conviviente con domicilio real en el Psje. Los Pensamientos  
N° \_\_\_\_\_ Urb. El Jardín, DECLARO BAJO JURAMENTO:

Que, de conformidad con el D.S. N° 017-2009-MTC me  
comprometo a no incurrir nuevamente en el incumplimiento detectado,  
máxime si se tiene en consideración que el declarante no llegó a salir de la  
jurisdicción de Cajamarca y no tuvo la intención de transgredir la normativa  
legal vigente.

Siendo todo cuanto tengo que declarar en honor a la  
verdad firmando y legalizando mi firma ante notario.

Cajamarca, 27 de Diciembre del 201 .



DNI N° \_\_\_\_\_

EL NOTARIO NO SE RESPONSABILIZA POR  
EL CONTENIDO DE ESTE DOCUMENTO.  
ART. 108 DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1049.



CERTIFICO: QUE LA FIRMA QUE ANTECEDE  
CORRESPONDE A: \_\_\_\_\_

IDENTIFICADO CON  
DNI N° \_\_\_\_\_  
SE LEGALIZA LA FIRMA MAS NO EL CONTENIDO NI  
LA CONDICION DEL OTORGANTE  
Cajamarca,

28 DIC 201

FLAMINIO G. VIGO BALDASA  
Notario de Cajamarca





"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"



OFICIO N° 0015 -2018-DP/OD-CAJ

Cajamarca, 04 de enero de 201

**ABG. EDWARD DAVID HERRERA MURRUGARRA**

Representante (e) de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Tránsito,  
Jr. Progreso 239 – Urb. Cajamarca.

Presente.-

De mi consideración:

Me dirijo a Ud. con relación al pedido de Intervención solicitado por el Sr.

Sobre el particular indica el recurrente que con fecha 28.12.201 , a través de una solicitud y al amparo del D.S. N° 017-2009-MTC, presento ante su representada su declaración jurada de compromiso de no volver a cometer ninguna infracción, máxime si se toma en consideración que fue la primera vez en la que fue intervenido y que la infracción no fue consumada; así mismo solicito la devolución de su licencia de conducir, pues la retención de la misma le está causando un perjuicio en la medida que le impide continuar prestando el servicio de Taxi, siendo este su único medio de trabajo y sustento familiar.

En tal sentido, la Defensoría del Pueblo en virtud de su mandato constitucional de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad y supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración Estatal procede según lo establecido en los artículos 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 58° de la Resolución Administrativa N° 047-2008/DP-PAD - Protocolo de Actuaciones Defensoriales a:

**EXHORTAR** a Ud. en su calidad de representante de la Unidad Desconcentrada de la Región Cajamarca de la Superintendencia Nacional de Tránsito, cumpla con emitir una respuesta por escrito en el plazo legal establecido en el escrito presentado por el recurrente de fecha 28.12.201 .

Así mismo **SOLICITARLE** pueda remitir un informe documentado y detallado respecto a las acciones adoptadas por su despacho.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresar a usted las muestras de mi especial consideración y estima.

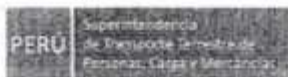
Atentamente;

AFMD/has

**SE ADJUNTA:** Copia de la solicitud de fecha 28/12-2017

**OFICINA DEFENSORIAL DE CAJAMARCA**

Jr. Soledad 319- Barrio San Sebastian - Cajamarca. Teléfono: (076) 369926  
www.defensoria.gob.pe / e-mail: [odcajamarca@defensoria.gob.pe](mailto:odcajamarca@defensoria.gob.pe)

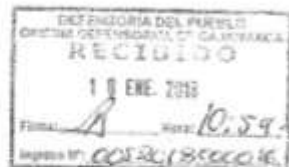


"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Cajamarca, 17 de enero de 2018

**OFICIO N° 008-2017-SUTRAN/05.5.1.17**

Señor:  
**AGUSTÍN FERNANDO MORENO DÍAZ**  
Jefe de la Oficina Defensorial de Cajamarca  
Defensoría del Pueblo  
Jr. Soledad N° 319 – Barrio San Sebastián  
**Presente.-**



**ASUNTO :** Otorga respuesta  
**REFERENCIA :** Oficio N° 0015-2018-DP/OD-CAJ

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual se exhorta al Representante de la Unidad Desconcentrada de Cajamarca de la SUTRAN, cumpla con emitir una respuesta por escrito dentro del plazo legal establecido al escrito de fecha 26 de diciembre de 2017, presentado por el administrado; asimismo, informar sobre las acciones adoptadas por este Despacho.

Al respecto, debemos señalar que mediante Ley N° 29380<sup>1</sup> se creó la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), la cual tiene competencia para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar de acuerdo a sus competencias los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados al sector.

Sobre el particular, de acuerdo a lo establecido en el numeral d) del artículo 53° del Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN<sup>2</sup>, la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas tiene como función específica: "d) Ejercer la primera instancia administrativa en el procedimiento sancionador por infracciones de la normatividad sobre transporte terrestre y de pesos y medidas"; por lo que, no es una función de esta Unidad Desconcentrada, emitir una respuesta al escrito de fecha 26 de diciembre de 2017 presentado por el administrado.

No obstante, cumplimos con informar que, el escrito en mención, fue derivado mediante nuestro Sistema de Trámite Documentario – STD el día 26 de diciembre de 2017, a la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas, quien es la Unidad Orgánica encargada de iniciar la tramitación de los procedimientos administrativos relacionados con incumplimientos e infracciones a la normatividad de la materia, generándose el Parte Diario N°

Finalmente, se informa a vuestro Despacho que, el documento de la referencia, fue derivado mediante nuestro Sistema de Trámite Documentario – STD el día 15 de enero de 2018, a la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas, generándose el Parte Diario N° para la atención correspondiente.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

José Edward Herrera Viqueza  
Representante de la Unidad  
Desconcentrada - Región Cajamarca

EHM

<sup>1</sup> Publicada en el diario oficial "El Peruano" con fecha 16 de junio de 2008.  
<sup>2</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2015-MTC.



Av. Arequipa 1500  
Lince, Lima, Perú  
(511) 205-4540  
www.sutran.gob.pe



Defensoría del Pueblo

ACTA

Expediente N°

Folio: \_\_\_\_ de \_\_\_\_

<input checked="" type="checkbox"/> Reunión / Entrevista		<input type="checkbox"/> Gestión	
<input type="checkbox"/> Visita de supervisión		<input type="checkbox"/> Conclusión	
Departamento <u>Pajamarca</u>		Provincia <u>Pajamarca</u>	
Distrito <u>Pajamayo</u>		Centro poblado / Anexo / Otro <u>01 Pajamarca</u>	
Lugar: <u>01 Pajamarca</u>			

Siendo las 11:34 horas, del día 23 de enero del 20 18

Me entrevistamos con el representante con la  
finalidad de informarle respecto al oficio N° 003-2017-  
SUTRA/06.05.17, emitido por la SUTRA a  
la JEP sobre el pueblo  
del mismo si se hace llegar copia del oficio

Siendo las 11:36 horas, se concluye la presente actuación suscribiendo el Acta en señal de conformidad con su contenido

VºBº Datos y firma:

Constitución Política del Perú

Art. 161.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Art. 162.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Ley 26424, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Artículo 10°:

Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitar las inspecciones que éste disponga a los servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penitenciarias y entidades estatales sometidas a su control. Para tal efecto podrá apersonarse, incluso sin previo aviso, para obtener los datos o informaciones necesarias, realizar entrevistas personales, supervisar el estado de expedientes, formular, documentar, archivar y todo otro elemento que, a su juicio, sea útil.





Defensoría del Pueblo

ACTA

Folio: \_\_\_\_ de \_\_\_\_

Expediente N° \_\_\_\_\_

Tipo de Acta		Departamento	Provincia
<input type="checkbox"/> Reunión / Entrevista	<input type="checkbox"/> Gestión	Ciudad	Centro poblado / Anexo / Otro
<input type="checkbox"/> Visita de supervisión	<input type="checkbox"/> Conclusión	Lugar	

Siendo las 15:15 horas, del día 02 de febrero del 2012 Quilmaná.

Nos reunimos con el representante a par de  
actante a las oficinas del OD Enguerrico a par  
de Jaque de la persona que son de la  
limitado y orientado según las personas

Siendo las \_\_\_\_ horas, se concluye la presente actuación suscribiendo el Acta en señal de conformidad con su contenido.

VBI Data y firma:

Constitución Política del Perú  
Art. 151.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando esta lo requiere.  
Art. 152.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.  
Ley 26501, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Artículo 10°.-  
Los funcionarios, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste disponga a los servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penales y otras entidades sometidas a su control. Para el efecto podrá apersonarse, incluso sin previo aviso, para obtener la información necesaria; realizar entrevistas personales, o recurrir al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro elemento que a su juicio sea útil.





Defensoría del Pueblo

ACTA

Folio: \_\_\_\_ de \_\_\_\_

Expediente N°

Tipo de Acta		Departamento: <u>Cajamarca</u>	Provincia: <u>Cajamarca</u>
<input type="checkbox"/> Reunión / Entrevista	<input checked="" type="checkbox"/> Gestión	Distrito: <u>Cajamarca</u>	Centro poblado / Anexo / Otro: <u>Cajamarca</u>
<input type="checkbox"/> Visita de supervisión	<input type="checkbox"/> Conclusión	Lugar: <u>Cajamarca</u>	

Siendo las 10:30 horas, del día 27 de Marzo del 20 18.

En las instalaciones de la OD Cajamarca se recibió de nos. hora llegar copia de la Resolución de Subgerencia N° 4018/26287-5-2018-SUTRA/06.4.1 de la que se resuelve iniciar el procedimiento administrativo sancionador contra el recurso de. Se le indica que a través de un abogado pueda realizar su alegato conforme a ley y a su poder en presentar el mencionado procedimiento administrativo. Asimismo, se le refiere que al haber recibido respuesta por parte de SUTRA, en actuaciones defensivas y don por concluida respecto a su pretensión y que, refiriendo al el compromiso de continuar apoguardo cuando convenga por interés.

Siendo las \_\_\_\_ horas, se concluye la presente actuación suscribiendo el Acta en señal de conformidad con su contenido

VBY Datos y firmas:

Constitución Política del Perú

Art. 161°.- La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.

Art. 162°.- Corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.

Ley 26525, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Artículo 16°:

Las autoridades, funcionarios y servidores de los organismos públicos proporcionarán las informaciones solicitadas por el Defensor del Pueblo, así como facilitarán las inspecciones que éste disponga a sus servicios públicos, establecimientos de la Policía Nacional y penitenciarios y entidades estatales sometidas a su control. Para tal efecto podrá apersonarse, incluso sin previo aviso, para obtener los datos e informaciones necesarias, realizar entrevistas personales, o proceder al estudio de expedientes, informes, documentación, antecedentes y todo otro elemento que, a su juicio, sea útil.



RESOLUCION DE SUBGERENCIA  
N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/06.4.1

Lima, 14 de Marzo de 2018

**VISTO:** El Expediente Administrativo N° 42986 -201- -017, y:

**CONSIDERANDO:**

Que, conforme a lo dispuesto en la Ley de Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Ley N° 29380) y en el artículo 53° Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN (Decreto Supremo N° 006-2015-MTC), la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas es la unidad orgánica encargada de iniciar y resolver en primera instancia administrativa, los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con incumplimientos e infracciones a la normatividad de la materia;

Que, el Reglamento Nacional de Administración de Transporte aprobado por Decreto Supremo N° 017-2006-MTC y sus normas modificatorias, en adelante "RNAT", regula el servicio de transporte terrestre de personas y mercancías. Así en él se establecen las condiciones de acceso y permanencia de carácter técnico, legal y operacional, los requisitos y formalidades para obtener una autorización o habilitación y el procedimiento para la fiscalización y sanción del servicio de transporte terrestre en todos sus ámbitos;

Que, es precisamente, en ejercicio de la función fiscalizadora de la SUTRAN, que en el operativo realizado el Inspector de Transporte levanto el Acta de Control N° de fecha 20 de Diciembre de 2017 de la cual se desprende que el (los) "ADMINISTRADO(S)", presuntamente, por medio del vehículo de placa de rodaje N° M, habría(n) incurrido en la conducta infractora tipificada con Código F.1 en el Anexo 2 Tabla de Infracciones y Sanciones, Literal a) Infracciones contra la Formalización del Transporte del RNAT, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

ANEXO 2 TABLA DE INFRACCIONES Y SANCIONES DEL REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTES				
a) INFRACCIONES CONTRA LA FORMALIZACIÓN DEL TRANSPORTE				
Código	Infracción	Calificación	Consecuencia	MECORA PREVENTIVA APLICABLE SEGUN CORRESPONDA
F.1	INFRACCIÓN DE QUIEN REALIZA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE SIN AUTORIZACIÓN, CON RESPONSABILIDAD SOLIDARIA DEL PROPIETARIO DEL VEHICULO Presión al servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, SOLICITANDO AUTORIZACIÓN, SIN LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE o SIN LA NECESIDAD y OBLIGACIÓN de AUTORIZACIÓN.	FUJ 0006	Multa de 1 UIT*	Retención de la licencia de conducir (vehículo preventivo del vehículo)

Que, el Valor Probatorio de las Actas de Control e Informes de Gabinete, se encuentra contemplado en el numeral 1 del artículo 121° del RNAT, el cual dispone que: "Las actas de control, los informes que contengan el resultado de la fiscalización de gabinete, los informes de las Auditorías Anuales de Servicios y los actas, constataciones e informes que levantaron y/o realicen otros órganos del MTC u organismos públicos, girarán de, salvo prueba en contrario, de los hechos en ellos recogidos (...) (el subrayado es nuestro), coligiéndose entonces, que se trata de documentos públicos, los cuales, según lo previsto en el numeral 50.1 del artículo 60° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAIG), tienen las siguientes características: Autenticidad Externa, Autonomía y Contenido Auténtico;

Que, de la revisión del Acta de Control materia de análisis, se advierte que, la misma cumple con lo dispuesto en la Directiva N° 011-2009-MTC/15, pudiendo determinarse de forma inequívoca los tres elementos del tipo administrativo (sujeto, conducta y hecho) previstos en el código F.1, asimismo cabe señalar que ante los indicios y hechos consignados en dicho documento, resulta presumible la existencia de la conducta detectada;

Que, a la fecha y habiendo realizado la Administración la consulta respectiva en los sistemas de Información Documental de la SUTRAN, se advierte que; el ADMINISTRADO y/o el CONDUCTOR del vehículo intervenido, ha(n) presentado descargos al acta de control materia de análisis, ejerciendo debidamente su derecho de defensa, el (los) cual(es) fue(ron) recepcionado(s) y registrado(s) mediante Parte(s) Diario(s) N° y N° de fecha(s) 28 de Diciembre de 2017, desprendiéndose de éste (estos) lo siguiente:

- El ADMINISTRADO señala que trasladaba cuatro personas, tres de sexo masculino y una de sexo femenino, los cuales señalaron ser ingenieros y que se dirigió a una reunión a la represa de Galito Ciego; sin embargo no llegó a cobrar la suma de S/ 120.00 soles, debido a que fue intervenido en la zona de polvorín dentro de la jurisdicción de Cajamarca.
- Manifiesta que no se negó a entregar información, asimismo indica que al haber puesto a disposición el vehículo cuando realmente, no fue así.
- Considera que no se ha seguido y tampoco cumplido el protocolo de intervención vigente, previsto en la Directiva N° 006-2011-SUTRAN/03, constituyendo vicios a dicho documento.

SECRETAR

www.sutran.gob.pe

Av. Arequipa 1581  
Lima, Lima - Perú  
(511) 200-4540



# RESOLUCION DE SUBGERENCIA N° 4018126282-S-2015-SUTRAN/06.4.1

- Manifiesta que al no haber salido de la jurisdicción de Cajamarca no habría incurrido en la conducta infractora detectada.
- Solicita se devuelva su licencia de conducir, por haberse realizado una intervención arbitraria.
- Manifiesta contar con autorización por lo que adjunta copia certificada de la Tarjeta Única de Circulación N° (código de barras)
- Adjunta declaración jurada de compromiso de no volver a incurrir en la conducta
- Adjunta CD-ROM que contiene video de la fiscalización.

Que, en relación a los argumentos esgrimidos y medios probatorios presentados, contenidos en el(los) Parte(s) Diario(s) antes acotado(s), corresponde pronunciarse conforme lo siguiente:

Que, respecto a los cuestionamientos a la validez del acta de control submaterna de análisis, al considerar que ésta no cumpliría presuntamente con los requisitos previstos en las directivas vigentes, lo que motivaría la nulidad de dicho documento; debemos precisar que mediante Resolución de Superintendencia N° 062-2015-SUTRAN/01.2 de fecha 19 de agosto de 2015, se subsumió toda acción fiscalizadora y de constancia, a lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 3097-2009-MTC/15 de fecha 01 de octubre de 2009, mediante la cual se aprueba la Directiva N° 011-2009-MTC/15 que establece el "Protocolo de Intervenciones en la Fiscalización de Campo de Servicio de Transporte Terrestre de Personas, Mercancías y Mixto en todas sus Modalidades", siendo el marco legal para la ejecución de la acción fiscalizadora, y debiendo ser cumplida en proporción directa a la conducta infractora detectada, a los hechos suscitados durante la intervención y a los datos posibles de recopilación por el Inspector de transporte.

Que, acerca de la ausencia de uno o alguno de los requisitos de validez del Acta de Control, como pueden ser: la hora de inicio, la manifestación y la firma del conductor intervenido, así como la falta de firma del efectivo de la Policía Nacional del Perú; debemos precisar, que al tratarse de la conducta infractora tipificada con el código F.1 la cual, es considerada una contravención directa al estatuto de formalidad, ello supone la realización de un servicio informal y la realización de modalidades y ámbitos, distintos o fuera del alcance propio de autorizaciones emitidas válidamente; evidenciándose entonces, escenarios en el que no se cumpliría con los parámetros propios de la prestación del servicio de transporte; por lo tanto, no pueden ser considerados datos posibles de recopilación por parte del Inspector de transporte aquellos que son intrínsecos al servicio mismo, asimismo la ausencia de manifestación y firma, sólo demuestra la negativa del intervenido por ejercer su derecho de defensa al momento de la fiscalización, mientras que por otro lado, la ausencia de firma policial, es justificable, puesto que la SUTRAN, no siempre puede contar con el apoyo de la PNP, considerándose en consecuencia, requisitos cuya ausencia no merma la validez y valor probatorio del acta de control, ello conforme a lo previsto en el punto 4 de la Directiva N° 011-2009-MTC/15;

Que, por otro lado debemos precisar que la autorización y la habilitación vehicular materializada en la Tarjeta Única de Circulación, son actos administrativos emitidos por la autoridad competente, que cuentan con la facultad de gestión en materia de transportes, que permiten la realización del servicio y la utilización de vehículo, en virtud al cumplimiento de los requisitos legales, operativos y técnicos previstos, o también llamadas "Condiciones de Acceso y Permanencia", ello conforme a lo dispuesto en los numerales 3.11, 3.37 y 3.73 del artículo 3° del RNAT, los mismos establecen alcances propios para la realización de la actividad de transportes así como también dan fe del cumplimiento de formalidad regulada, para el servicio prestado; por lo que, los mismos deben ser emitidos de forma autónoma pero dentro de los parámetros de las facultades otorgadas y el marco jurisdiccional con el que cuentan, a fin de no contravenir el ordenamiento legal nacional;

Que, en tal sentido debemos referirnos respecto a la presunta realización de un servicio de transporte autorizado, a lo cual, debemos señalar en contraposición a dicho argumento, que es el mismo ADMINISTRADO quien acepta la realización de un servicio de transporte, tanto así que señala haberse encontrado en la ejecución del mismo durante la intervención, al haber estado trasladando pasajeros desde la ciudad Cajamarca hasta la represa Gailito Ciego, lo cual a todas luces constituye la realización de un servicio interprovincial, toda vez que la mencionada represa se encuentra en el distrito de Yonán de la Provincia de Conchucos, motivo por el cual la Tarjeta Única de Circulación no puede avalar la realización del servicio alegado, puesto que la misma fue emitida por la Municipalidad Provincial de Cajamarca, advirtiéndose y corroborándose la realización de un servicio que trasgrede la jurisdicción de dicha comuna.

Que, respecto a la inaplicación de la Medida Preventiva de Internamiento del Vehículo como requisito faltante para la validez de la fiscalización, debemos precisar que dicho argumento carece de asidero jurídico puesto que todas las medidas preventivas tienen naturaleza coercitiva y provisional, con el fin de cautelar o velar por los bienes jurídicos tutelados; por lo que, la aplicación se encuentra sujeta a los parámetros de la norma, a la evaluación y criterio de la ADMINISTRACIÓN, siendo ésta discrecional, por tratarse de una facultad otorgada por el estado, y cuya inaplicación no podría entenderse como una contravención a la ejecución del protocolo de intervención, y mucho menos coligido como un vicio que vulnere el valor probatorio del Acta de Control.

Que, en relación a las declaraciones juradas presentadas en el cual se compromete a no volver a incurrir en la conducta detectada; debemos precisar que dicha acción no se encuentra prevista como supuesto para el levantamiento de la medida preventiva impuesta, más aun cuando la sola realización del servicio de transporte informal produce el incremento innecesario y negligente del riesgo propio de la actividad de transporte, generando así un estado de incertidumbre de potenciales afectaciones a los bienes jurídicos tutelados por la SUTRAN, como lo son la vida y la salud, de los mismos actores del servicio, usuarios y de terceros, que puede verse materializado o concretado en accidentes de tránsito, asaltos o siniestros que pueden tener consecuencias irreparables.

Que, acerca de la presunta arbitrariedad con la que habría actuado el Inspector de transporte, debemos recalcar que la Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y de Pesos y Medidas, de conformidad al Reglamento de Organización y Funciones de la SUTRAN, tiene como función la de dar impulso y/o trámite al procedimiento administrativo, o concluirlo, según corresponda; actuando conforme a la Buena Fe de la Administración Pública, dentro de

SECRUDCAH

www.sutran.gob.pe

Av. Arroyo 1583  
Lima, Perú





# RESOLUCION DE SUBGERENCIA N° 4018126282-S-2018-SUTRAN/06.4.1

los alcances normativos previstos en la Potestad Sancionadora y en los cuerpos normativos correspondientes como son las normas, reglamentos y Leyes, en respeto de los derechos de los ADMINISTRADOS y acorde a los Principios del Procedimiento Administrativo; ello producto de la evaluación objetiva de los documentos probatorios en los que constan las conductas infractoras denunciadas o detectadas, como es el caso del acta de control submatéria del presente procedimiento, esto sin perjudicar su labor y atribuirle responsabilidades referidas a: la obligación del cumplimiento del protocolo de intervención vigente, la emisión del Acta de Control y los presuntos hechos que hayan sucedido durante la ejecución de la fiscalización; por lo que podemos señalar que no es la unidad orgánica y tampoco el órgano de línea competente para pronunciarse respecto a presuntos defectos o vicios en la ejecución de la fiscalización, especialmente cuando ésta no es sustentada debidamente mediante medios probatorios idóneos.

Que, no obstante ello, el (los) ADMINISTRADO(S) y/o el CONDUCTOR podrá(n) realizar el pronto pago correspondiente al monto equivalente del total de la multa prevista como sanción para la infracción tipificada con código F.1, pago que deberá efectuarse en cualquier agencia del Banco de la Nación, BRVA Banco Continental o Banco Interbank, consignando el número de Acta de Control N°, previa actualización en el registro de multas pecuniarias del sistema informático de la SUTRAN. Asimismo cabe señalar que los efectos del pago serán considerados conforme a lo previsto en el numeral 100.6 del artículo 100° del RNAT, y en caso de realizarse durante el procedimiento administrativo sancionador, se concluirá el mismo conforme a lo previsto en el numeral 124.3 del artículo 121° del RNAT, y según lo dispuesto en el artículo 126° del mismo cuerpo normativo.

Que, en relación a la Retención de la Licencia de conducir N° de propiedad de M adoptada como medida preventiva por el Inspector de Transporte en cumplimiento del inciso 112.1.15, numeral 112.1 del artículo 112° del RNAT, que señala: "La retención de la Licencia de Conducir puede ser efectuada por la autoridad competente, incluye lo PNP, y procede en los siguientes casos: (...) Por prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto, sin contar con autorización otorgada por la autoridad competente o en una modalidad o ámbito diferente al autorizado", es menester señalar que la citada medida se encuentra amparada en el artículo 93.3 del RNAT que prescribe taxativamente: "El conductor del vehículo es responsable administrativamente de los incumplimientos e infracciones cometidos durante la prestación del servicio, vinculadas a su propia conducta", por lo que, la imposición de la medida preventiva fue realizada de manera objetiva, encontrándose arreglada a ley, resultando de carácter imperativo y vigente, correspondiendo mantener la misma, debido a que no se cumple con el supuesto de caducidad prevista en el inciso 112.2.4, numeral 112.2, del artículo antes acotado;

Que, de conformidad con la Ley N° 27444- Ley del Procedimiento Administrativo General, el Decreto Supremo N°017-2009-MTC que aprueba el Reglamento Nacional de Administración de Transporte y sus normas modificatorias, la Ley de la Creación de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías - Ley N° 29380, y el Decreto Supremo N° 006-2015-MTC que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías, y Resolución de Consejo Directivo N° 007-2018-SUTRAN/01.1, de fecha 07 de Marzo de 2018.

## SE RESUELVE:

**ARTÍCULO 1°.- INICIAR** el procedimiento administrativo sancionador contra el identificado(s) con DNI/RUC/LIC. DE CONDUCIR N° , ello en virtud del Acta de Control N° por la presunta comisión de la infracción tipificada con el código F.1 del Anexo 2 Tabla de Infracciones y Sanciones del RNAT y sus modificatorias, asimismo se indica que podrá(n) realizar el pronto pago del total de la multa equivalente a 1 UIT, en cualquier agencia del Banco de la Nación, BRVA Banco Continental o Banco Interbank, consignando el número de Acta de Control, previa actualización en el registro de multas pecuniarias del sistema informático de la SUTRAN.

**ARTÍCULO 2°.- MANTENER LA MEDIDA PREVENTIVA DE RETENCIÓN DE LICENCIA DE CONDUCIR** aplicada sobre el documento N° , a nombre de , por los motivos expuestos en la presente resolución.

**ARTÍCULO 3°.- NOTIFICAR** a , a fin que tome conocimiento de la presente Resolución y pueda realizar sus descargos dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, formule sus descargos conforme a Ley.

Regístrese y comuníquese.

  
SUSAN EDITH CALDERÓN RÍOS  
SUBGERENTE(e)  
Subgerencia de Procedimientos de Servicios de Transporte y  
de Pesos y Medidas  
Superintendencia de Transporte Terrestre  
de Personas, Carga y Mercancías

<sup>1</sup> Precisándose que la citada medida caduca de pleno derecho con la emisión de la resolución que pone fin al procedimiento, según lo señalado en el numeral 112.2.4 del RNAT

SECRETARÍA

SECRETARÍA

Av. Arequipa 1553  
Lince, Lima- Perú  
(511) 203-4540

## ANEXO 3

# SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y CARTAS DE RESPUESTA

**"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD"**



SEÑORA:

**Giovana Angélica Becerra Teodoro**

Responsable de Acceso a la Información Pública<sup>1</sup> de la Superintendencia de Transportes de Personas, Cargas y Mercancías-SUTRAN

**SOLICITA:** COPIAS SIMPLES DE LA RESOLUCIÓN DE INICIO Y SANCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, POR LA COMISIÓN DE INFRACCIÓN F1 DEL D.S. N° 017-2009-MTC.

Yo **TANIA VIOLETA SILVA COTRINA**, identificada con DNI N° 76349537, celular [REDACTED], correo electrónico [tania\\_tkm\\_123@hotmail.com](mailto:tania_tkm_123@hotmail.com), y con domicilio en Jr. Los [REDACTED], barrio 22 de octubre, distrito, provincia y departamento de Cajamarca, y **YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES**, identificada con DNI N° 71284581, celular N° [REDACTED], correo electrónico [y Rachel\\_2610@hotmail.com](mailto:y Rachel_2610@hotmail.com), y con domicilio en el Jr. [REDACTED] barrio La Colmena, distrito, provincia y departamento de Cajamarca; ante usted con el debido respeto nos presentamos y exponemos lo siguiente:

En ejercicio de nuestro derecho de acceso a la información pública reconocido en el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Estado y el artículo 7° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 -Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, y a fin de poder desarrollar nuestra tesis denominada *"Interpretación de la infracción F1 del D.S. N° 017-2009-MTC acorde a los derechos fundamentales y principios del derecho administrativo y derecho administrativo sancionador"*, para optar el grado de Abogado en la carrera de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo- Cajamarca, solicitamos:

Copias simples de la resolución de inicio y sanción de dos procedimientos administrativos sancionadores de cada departamento del Perú, por la comisión de la infracción *"Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto (...)"*

<sup>1</sup> Resolución de Superintendencia N° 009-2019-SUTRAN/01.2, de fecha 12 de febrero de 2019

en ámbito diferente al autorizado", tipificado con código F1 del Anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito y modificatorias, de cualquier mes del año 2018.

Precisamos que dicha información deberá ser remitida dentro del plazo legal, con el costo que suponga el pedido, en la siguiente dirección: Jr. Los Eucaliptos 322, barrio 22 de octubre, distrito, provincia y departamento de Cajamarca.

**Anexo:**

Copia de Resolución de Facultad N° 292-2018-FDCP-UPAGU.

Copia de los DNIs de las solicitantes.

**Por tanto:**

A Ud. solicito acceder a nuestra petición por ser conforme a derecho.

Cajamarca, 10 de abril de 2019.



TANIA VIOLETA SILVA COTRINA  
DNI N° 76349537



YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES  
DNI N° 71284581



CARTA N° 0434-2019-SUTRAN/01.3.LTAIP

**ASUNTO:** Observa solicitud de información en virtud de lo establecido en la Ley N° 27806 y su Reglamento

REFERENCIA : P.D. N° 34548

Me dirijo a usted en atención a su solicitud de acceso a la información pública, a efectos de indicar lo siguiente:

1. El Artículo 10° - Presentación y formalidades de la solicitud - del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública - Ley N° 27806, establece que:

"La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica ante la unidad de recepción documental de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o a través de cualquier otro medio idóneo que para tales efectos establezcan las Entidades.

El uso del formato contenido en el Anexo del presente Reglamento es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud que contenga la siguiente información:

- Nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad.
- De ser el caso, número de teléfono y/o correo electrónico.
- En caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la Entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo.
- Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada.
- En caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información, deberá indicarlo en la solicitud; y,
- Opcionalmente, la forma o modalidad en la que prefiere el solicitante que la Entidad le entregue la información de conformidad con lo dispuesto en la Ley ( )

2. Asimismo, el Artículo 11° - El plazo de atención de las solicitudes, su cómputo y la subsanación de requisitos - del citado reglamento, establece:

<sup>2</sup> El plazo a que se refiere el literal b) del Artículo 11 de la Ley, se empezará a computar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de información a través de los medios establecidos en el primer párrafo del artículo 10 del presente Reglamento, salvo que aquélla no cumpla con los requisitos señalados en los literales a), c) y d) del artículo

anterior, en cuyo caso, procede la subsanación dentro de los dos días hábiles de comunicada, caso contrario, se considerará como no presentada, procediéndose al archivo de la misma. El plazo antes señalado se empezará a computar a partir de la subsanación del defecto u omisión.

En todo caso, la Entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud, transcurrido el cual, se entenderá por admitida.

3. Ahora bien, de la lectura de la citada solicitud, no es posible determinar de manera concreta y precisa su requerimiento, por lo que no reúne el requisito establecido en el literal d) del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se le exhorta a la subsanación del mismo en un plazo máximo de dos (02) días hábiles de recibida la presente, no siendo posible interpretar los términos a los que hace referencia en los documentos que solicita, caso contrario se procederá a su archivo.

Atentamente,

  
**Giovanna Angélica Becerra Teodoro**  
 Registradora de Acceso a la Información Pública  
 Subsecretaría de Transportes Terrestres de  
 Personas, Carga y Mercancías - SUBTRAN





**PARTE DIARIO N°** : 34848

**SUMILLA** : SUBSANA OMISIONES

**SEÑORA:**

**Giovana Angélica Becerra Teodoro**

Responsable de Acceso a la Información Pública<sup>1</sup> de la Superintendencia de Transportes de Personas, Cargas y Mercancías-SUTRAN

Yo **TANIA VIOLETA SILVA COTRINA**, identificada con DNI N° 76349537, celular [REDACTED] correo electrónico [tania\\_tkm\\_123@hotmail.com](mailto:tania_tkm_123@hotmail.com) , y con domicilio en Jr. Los [REDACTED], barrio 22 de octubre, distrito, provincia y departamento de Cajamarca, y **YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES**, identificada con DNI N° 71284581, celular N° [REDACTED] correo electrónico [yachel\\_2610@hotmail.com](mailto:yachel_2610@hotmail.com), y con domicilio en el Jr. [REDACTED] barrio La Colmena, distrito, provincia y departamento de Cajamarca; ante usted con el debido respeto nos presentamos y exponemos lo siguiente:

Que, habiendo sido notificadas con la Carta N° 0434-2019-SUTRAN/01.3.LTAIP, el día miércoles 17 de abril de 2019, vía correo electrónico, y estando dentro del plazo otorgado (dos días hábiles) cumplimos con subsanar la observación descrita en la misma, bajo los términos siguientes:

Solicitamos:

- Copias simples de resoluciones expedidas por la SUTRAN por la comisión de la infracción "Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto en ámbito diferente al autorizado", tipificada con código F1 del anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito N° 017-2009-MTC y sus modificatorias.

<sup>1</sup> Resolución de Superintendencia N° 009-2019-SUTRAN/01.2, de fecha 12 de febrero de 2019

- Dichas resoluciones son la de inicio del procedimiento administrativo sancionador y la que concluye el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la referida falta (dos resoluciones).
- Las referidas resoluciones deben tener como fecha de emisión cualquier día y mes del año 2018.
- Las indicadas resoluciones (de inicio y conclusión) deben formar parte de dos procedimientos administrativos sancionadores distintos por cada Unidad Desconcentrada de la SUTRAN en el Perú (dieciocho); es decir, por cada unidad desconcentrada debe remitirse cuatro resoluciones en copias simples (dos de inicio y dos de conclusión).
- El total de copias simples teniendo en cuenta que son 18 unidades desconcentradas son 72, siendo 36 de inicio del procedimiento administrativo sancionador y 36 de conclusión del procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido solicitamos proveer el presente escrito en forma positiva lo más antes posible; debiendo consignar dicha información en la siguiente dirección: Jr. Los Eucaliptos 322, barrio 22 de octubre, distrito, provincia y departamento de Cajamarca; a cuenta de las solicitantes.

Cajamarca, 23 de abril de 2019.

  
**TANIA VIOLETA SILVA COTRINA**  
 DNI N° 76349537

  
**YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES**  
 DNI N° 71284581



PERÚ

Ministerio  
de Transportes  
y Comunicaciones

Superintendencia  
de Transportes Terrestres, Marítimos  
y Aéreos

Tercero de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Ley de la Lucha contra la Corrupción y la Impulsión

Lima, 25 de abril de 2019

**CARTA N° 0449-2019-SUTRAN/01.3.LTAIP**

Señor (a)  
Tania Violeta Silva Cotrina  
Yolanda Raquel Ocas Torres  
Presente.-

**ASUNTO :** Observa solicitud de información en virtud de lo establecido en la Ley N° 27806 y su Reglamento

**REFERENCIA :** P.D. N° 37813

Me dirijo a usted en atención a su solicitud de acceso a la información pública, a efectos de indicar lo siguiente:

1. El Artículo 10° - Presentación y formalidades de la solicitud - del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - Ley N° 27806, establece que:

"La solicitud de acceso a la información pública puede ser presentada por cualquier persona natural o jurídica ante la unidad de recepción documentaria de la entidad, a través de su Portal de Transparencia, a través de una dirección electrónica establecida para tal fin o a través de cualquier otro medio idóneo que para tales efectos establezcan las Entidades.

El uso del formato contenido en el Anexo del presente Reglamento es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud que contenga la siguiente información:

- a. Nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad;
- b. De ser el caso, número de teléfono y/o correo electrónico;
- c. En caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documentaria de la Entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo;
- d. Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada;
- e. En caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información, deberá indicarlo en la solicitud; y,
- f. Opcionalmente, la forma o modalidad en la que prefiere el solicitante que la Entidad le entregue la información de conformidad con lo dispuesto en la Ley (...)

2. Asimismo, el Artículo 11° - El plazo de atención de las solicitudes, su cómputo y la subsanación de requisitos - del citado reglamento, establece:

"El plazo a que se refiere el literal b) del Artículo 11 de la Ley, se empezará a computar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de información a través de los medios establecidos en el primer párrafo del artículo 10 del presente Reglamento, salvo que aquella no cumpla con los requisitos señalados en los literales a), c) y d) del artículo

anterior, en cuyo caso, procede la subsanación dentro de los dos días hábiles de comunicada, caso contrario, se considerará como no presentada, procediéndose al archivo de la misma. El plazo antes señalado se empezará a computar a partir de la subsanación del defecto u omisión.

En todo caso, la Entidad deberá solicitar la subsanación en un plazo máximo de dos días hábiles de recibida la solicitud, transcurrido el cual, se entenderá por admitida.

3. Ahora bien, de la lectura de la citada solicitud, no es posible determinar de manera concreta y precisa su requerimiento, por lo que no reúne el requisito establecido en el literal d) del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se le exhorta a la subsanación del mismo en un plazo máximo de dos (02) días hábiles de recibida la presente, no siendo posible interpretar los términos a los que hace referencia ni los documentos que solicita, caso contrario se procederá a su archivo.

Atentamente,

  
**Giovana Angelica Becerra Teodoro**  
 Representante de Acceso a la Información Pública  
 Superintendencia de Transportes Teodoro de  
 Personas, Carga y Mercancías - SUTRAN

**PARTE DIARIO N°** : 34848

**SUMILLA** : SUBSANA DIVISIONES



**SEÑORA:**

**GIOVANA ANGÉLICA BECERRA TEODORO**

Responsable de Acceso a la Información Pública de la Superintendencia de Transportes de Personas, Cargas y Mercancías – SUTRAN

Yo **TANIA VIOLETA SILVA COTRINA**, identificada con DNI N° 76349537, celular N° [REDACTED] correo electrónico [tania\\_tkm\\_123@hotmail.com](mailto:tania_tkm_123@hotmail.com), y con domicilio en Jr. [REDACTED] barrio 22 de octubre, distrito, provincia y departamento de Cajamarca, y **YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES**, identificada con DNI N° 71284581, celular N° [REDACTED] correo electrónico [yachel\\_2610@hotmail.com](mailto:yachel_2610@hotmail.com), y con domicilio en el Jr. [REDACTED] barrio La Colmena, distrito, provincia y departamento de Cajamarca; ante usted con el debido respeto nos presentamos y exponemos lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

1. Con fecha 15 de abril del año 2019, las suscritas presentamos ante la Unidad Desconcentrada de la SUTRAN – Cajamarca, una solicitud de Acceso a la Información Pública, registrada con Parte Diario N° 34848; la misma que fue declarada inadmisibles a través de la Carta N° 034-2019-SUTRAN/01.3.LATIP, de fecha 17 de abril de 2019, bajo los siguientes términos:

*Ahora bien, de la lectura de la citada solicitud, no es posible determinar de manera concreta y precisa su requerimiento, por lo que no reúne el requisito establecido en el*

*literal d) del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; se le exhorta a la subsanación del mismo en un plazo máximo de dos (02) días hábiles de recibida la presente, no siendo posible interpretar los términos a los que hace referencia ni los documentos que solicita, caso contrario se procederá a su archivo. [Parte in fine de la Carta]*

2. Por escrito de fecha 23 de abril de 2019, las suscritas cumplimos con subsanar la referida observación de la siguiente manera:

*Solicitamos:*

- Copias simples de resoluciones expedidas por la SUTRAN por la comisión de la infracción "Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto en ámbito diferente al autorizado", tipificada con código F1 del anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito N° 017-2009-MTC y sus modificatorias.
- Dichas resoluciones son la de inicio del procedimiento administrativo sancionador y la que concluye el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la referida falta (dos resoluciones).
- Las referidas resoluciones deben tener como fecha de emisión cualquier día y mes del año 2018.
- Las indicadas resoluciones (de inicio y conclusión) deben formar parte de dos procedimientos administrativos sancionadores distintos por cada Unidad Desconcentrada de la SUTRAN en el Perú (dieciocho); es decir, por cada unidad desconcentrada debe remitirse cuatro resoluciones en copias simples (dos de inicio y dos de conclusión).
- El total de copias simples teniendo en cuenta que son 18 unidades desconcentradas son 72, siendo 36 de inicio del procedimiento administrativo sancionador y 36 de conclusión del procedimiento administrativo sancionador.

3. A través de llamada telefónica de fecha 24 de abril de 2019, a horas 2:05, su persona, comunica a la suscrita Yolanda Raquel Ocas Torres, que nuestra solicitud de acceso a la información pública nuevamente iba a ser declarada inadmisibile por cuanto, el petitorio no cumplía con el literal d) del artículo 10º del Reglamento de la Ley N° 27806<sup>2</sup>, esto es, no habíamos especificado el número del expediente administrativo sancionador, así como el número de resoluciones y la dependencia que posee dicha información; en síntesis, el petitorio no era claro, concreto y preciso; por lo que, en el transcurso de los días nos iban a notificar con una carta de inadmisibilidad, pero que nos estaba llamando para explicarnos el porqué del asunto. Así, con fecha 27 de abril de 2019, hemos sido notificadas

<sup>2</sup> Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

vía correo electrónico con la Carta N° 0449-2019-SUTRAN/01.3.LTAIP, que declara nuevamente inadmisibles nuestras solicitudes, bajo los siguientes términos:

*Ahora bien, de la lectura de la citada solicitud, no es posible determinar de manera concreta y precisa su requerimiento, por lo que no reúne el requisito establecido en el literal d) del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: se le exhorta a la subsanación del mismo en un plazo máximo de dos (02) días hábiles de recibida la presente, no siendo posible interpretar los términos a los que hace referencia ni los documentos que solicita, caso contrario se procederá a su archivo. [Parte in fine de la Carta]*

## II. ABSOLUCIÓN DE OMISIONES:

1. De la revisión de las Cartas N° 0434-2019 y N° 449-2019, se verifica que el motivo por el que se declara inadmisibles nuestras solicitudes de acceso a la información pública es el mismo, esto es, que se ha incumplido con el literal d) del artículo 10° del Reglamento de la Ley N° 27806, transcribiendo para tal efecto dicho artículo; sin explicitar las razones de hecho de tal inadmisibilidad, como si se ha hecho vía telefónica (24-04-2019) y después de que se ha presentado el primer escrito de subsanación (23-04-2019), cuando dicha llamada debió realizarse inmediatamente después de notificada la primera carta de inadmisibilidad y no cuando ya ha transcurrido más quince días; vulnerando con ello nuestro derecho a la debida motivación de los actos administrativos.
2. Al respecto, debe precisarse que la motivación de los actos administrativos "consiste en el derecho de certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican".<sup>2</sup> Asimismo, es una garantía derivada del principio del debido procedimiento regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, según el cual: "Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo más no limitativo, los derechos (...) q

<sup>2</sup> Fundamento 9 del Expediente N.º 0091-2005-PA/TC-Ica. Caso Yeny Zoraida Huaroto Palomino y Otra.

obtener una decisión motivada, fundada en derecho. (...) En ese sentido, el numeral 4 del artículo 3° del mismo cuerpo normativo señala: "Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...) Motivación: El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico". A su vez, los numerales 6.1, 6.1 y 6.3 del artículo 6° del referido cuerpo legal indican: "La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...) No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto."

3. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional en el fundamento 40 de la sentencia recaída en el Expediente N° 08495-2006-PA/TC Lima, ha establecido: "motivar una decisión no sólo significa expresar únicamente al amparo de qué norma legal se expide el acto administrativo, sino, fundamentalmente, exponer en forma sucinta -pero suficiente- las razones de hecho y el sustento jurídico que justifican la decisión tomada".

A partir de lo señalado, ha quedado sentado que en las Cartas N° 0434-2019 y N° 449-2019, no existe un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican, sino únicamente la transcripción del artículo pertinente y la fórmula genérica "no es posible determinar de manera concreta y precisa su requerimiento (...) no siendo posible interpretar los términos a los que hace referencia ni los documentos que solicita"; vulnerando nuestro derecho a la debida motivación de los actos administrativos, pues es imposible subsanar algo que no está expresamente estipulado en dichas cartas, ni mucho menos predecir el elemento cognoscitivo por el cual el funcionario responsable declara inadmisibles las solicitudes; obstaculizando nuestro derecho de acceso a la información pública prescrito en el numeral 5 del artículo 2° de la Constitución Política del Estado y regulada por la Ley de Transparencia y Acceso a la



Información Pública- Ley N° 27806; por tanto, las suscritas se ratifican el petitorio detallado en el escrito de fecha 23 de abril de 2019, debiendo admitirse a trámite nuestra solicitud.

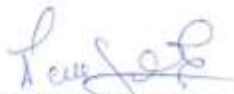
4. Sin perjuicio de ello, y en cuanto a que **no se ha especificado el número de expediente administrativo sancionador, así como el número de resoluciones objeto de acceso a la información pública**; debemos precisar que los suscritas no estamos obligadas a identificar puntual y concretamente que documentos son los que solicitamos por una cuestión de asimetría informativa; toda vez que el Tribunal Constitucional en el fundamento 4 de la sentencia recaída en el Expediente N° 03351-2013-PHD/TC Ayacucho, caso José Gallegos Jáuregui, ha señalado: *"pretender que el demandante especifique, puntual y concretamente, qué documentos son los que concretamente solicita de antemano resulta a todas luces irrazonable por una obvia cuestión de asimetría informativa. Es la empleada y no el accionante quien conoce qué documentos se encuentran relacionados con tales adquisiciones (...)".* Criterio similar ha utilizado por el máximo intérprete de la Constitución en el fundamento 6 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04203-2012-PHD/TC Junín, Caso Nazario Edgar Flores Castro, al señalar: *"este Colegiado considera que en la medida que la solicitud hace referencia a "todos los documentos", ello en modo alguno puede ser calificado como impreciso, puesto que no se le ha pedido que discierna qué documentos entregar y cuáles no sobre la base de algún criterio; muy por el contrario, se ha requerido que brinde copias fedateadas del íntegro de la información relacionada a un asunto en particular".*
5. En ese sentido, no existe fundamento ni base legal para exigir que señalemos un número de expediente y resolución específica, pues lo que se ha solicitado son copias de resoluciones de inicio y sanción de procedimientos administrativos sancionadores por la comisión de la infracción "Prestar el servicio de transporte de personas, mercancías o mixto (...) en ámbito diferente al autorizado", tipificado con código F1 del anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito y modificatorias, de cualquier mes del año 2018, y con los detalles descritos en el numeral 2 del presente escrito;

información que no genera mayor dificultad para su obtención por el área encargada de dichos procesos; consecuentemente dicha observación debe tenerse por subsanada.

6. Finalmente, respecto a que **no se ha expresado cuál es la dependencia que posee la información solicitada**, es necesario indicar que la entidad pública a la cual se solicita dicha información está obligada a reencausar las peticiones a nivel interno, y adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Entidad; tal como lo ha expresado el Tribunal Constitucional en el fundamento 12 de la sentencia recaída en el Expediente N° 04012-2009-PHD/TC Lima, Caso Lazarte Prospero Rosales Vásquez, cuando refiere *"conforme con los principios de impulso de oficio, de informalidad y de razonabilidad, regulados en los incisos 1.3, 1.4 y 1.6 del artículo IV de la Ley N° 27444, así como los principios de celeridad y economía procesal inherentes al debido proceso, las entidades públicas están en la obligación de orientar al administrado a fin de encausar su petición en la vía procedimental que resulta la más adecuada"* Pues, conforme ha reconocido el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00313-2013-PHD/TC, esto también forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la información pública; por ende, debe tenerse por subsanado dicho extremo.

Por tanto, solicitamos proveer el presente escrito en forma positiva lo más antes posible; debiendo consignar dicha información en la siguiente dirección: Jr. Los Eucaliptos 322, barrio 22 de octubre, distrito, provincia y departamento de Cajamarca; a cuenta de las solicitantes.

Cajamarca, 23 de abril de 2019.



TANIA VIOLETA SILVA COTRINA  
DNI N° 76349537



YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES  
DNI N° 71284581

CARTA N° 0481-2019-SUTRAN/01.3.LTAIP

REFERENCIA : P.D. N° 41248

1. El Artículo 10º - Presentación y formalidades de la solicitud - del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública - Ley Nº 27806, establece que

El uso del formato contenido en el Anexo del presente Reglamento es opcional para el solicitante, quien podrá utilizar cualquier otro medio idóneo para transmitir su solicitud que contenga la siguiente información:

- Nombres, apellidos completos, número del documento de identificación que corresponda y domicilio. Tratándose de menores de edad no será necesario consignar el número del documento de identidad.
- De ser el caso, número de teléfono y/o correo electrónico.
- En caso la solicitud se presente en la unidad de recepción documental de la Entidad, la solicitud debe contener firma del solicitante o huella digital, de no saber firmar o estar impedido de hacerlo;
- Expresión concreta y precisa del pedido de información, así como cualquier otro dato que propicie la localización o facilite la búsqueda de la información solicitada.
- En caso el solicitante conozca la dependencia que posea la información, deberá indicarlo en la solicitud; y,
- Opcionalmente, la forma o modalidad en la que prefiere el solicitante que la Entidad le entregue la información de conformidad con lo dispuesto en la Ley ( )

2. Asimismo, el Artículo 11\* - El plazo de atención de las solicitudes, su cómputo y la subsanación de requisitos - del citado reglamento, establece:

"El plazo a que se refiere el literal b) del Artículo 11 de la Ley, se empezará a computar a partir del día siguiente de la recepción de la solicitud de información a través de los medios establecidos en el primer párrafo del artículo 10 del presente Reglamento, salvo que aquella no cumpla con los requisitos señalados en los literales a), c) y d) del artículo





Jr. José Sabogal N° 913  
Cajamarca - Perú

Tel: (076) 365819  
www.upagu.edu.pe



En 04 julio

**SOLICITA:** COPIAS SIMPLES DE LA RESOLUCIÓN DE INICIO Y SANCIÓN DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, POR LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN F1 DEL D.S. N° 017-2009-MTC.

**SEÑORA:**

**VANESSA BEATRIZ CORNEJO VELAZCO**

Responsable de Acceso a la Información Pública<sup>1</sup> de la Superintendencia de Transportes de Personas, Cargas y Mercancías-SUTRAN

Yo **CHRISTIAN FERNANDO TANTALÉAN ODAR**, identificado con DNI N° 41043643, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo, con domicilio laboral Jr. José Sabogal N° 913- Cajamarca, teléfono institucional (076) 365819 y correo electrónico [Christian.tantalean@upagu.edu.pe](mailto:Christian.tantalean@upagu.edu.pe); ante usted con el debido respeto me presento y expongo lo siguiente:

Que mediante Resolución de Facultad N° 292-2018-FDCP-UPAGU, se aprobó el Plan de Tesis Titulado "*Interpretación de la infracción F1 del D.S. N° 017-2009-MTC acorde con los Derechos Fundamentales y Principios del Derecho Administrativo Sancionador*", presentado por **TANIA VIOLETA**

<sup>1</sup> Resolución de Superintendencia N° 034-2019-SUTRAN/01.2, de fecha 20 de mayo de 2019.

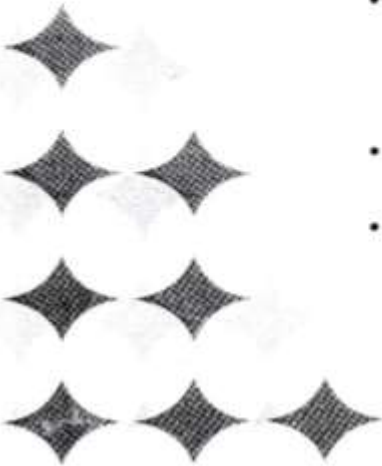
Jr. José Sabogal N° 913  
Cajamarca - Perú

Telf: (076) 365819  
www.upagu.edu.pe



Que mediante Resolución de Facultad N° 292-2018-FDCP-UPAGU, se aprobó el Plan de Tesis Titulado "*Interpretación de la infracción-F1 del D.S. N° 017-2009-MTC acorde con los Derechos Fundamentales y Principios del Derecho Administrativo Sancionador*", presentado por **TANIA VIOLETA SILVA COTRINA**, identificada con DNI N° 76349537 y **YOLANDA RAQUEL OCAS TORRES**, identificada con DNI N° 71284581; por lo que, siendo imprescindible para el desarrollo de dicha tesis y al amparo del artículo 7° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, solicito:

- Copias simples de resoluciones expedidas por la SUTRAN por la comisión de la Infracción "*Prestar el servicio de transporte de personas, de mercancías o mixto en ámbito diferente al autorizado*", tipificada con código F1 del anexo 2 de la Tabla de Infracciones y Sanciones del Reglamento Nacional de Tránsito N° 017-2009-MTC y sus modificatorias.
- Dichas resoluciones son la de inicio del procedimiento administrativo sancionador y la que concluye el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de la referida falta (dos resoluciones).
- Las referidas resoluciones deben tener como fecha de emisión cualquier día y mes del año 2018.
- Las indicadas resoluciones (de inicio y conclusión) deben formar parte de dos procedimientos administrativos sancionadores distintos por cada Unidad Desconcentrada de la





Jr. José Sabogal N° 913  
Cajamarca - Perú

Telf: (076) 365819  
[www.upagu.edu.pe](http://www.upagu.edu.pe)

SUTRAN en el Perú (dieciocho); es decir, por cada unidad desconcentrada debe remitirse cuatro resoluciones en copias simples (dos de inicio y dos de conclusión).

- El total de copias simples teniendo en cuenta que son 18 unidades desconcentradas son 72, siendo 36 de inicio del procedimiento administrativo sancionador y 36 de conclusión del procedimiento administrativo sancionador.

En ese sentido solicito proveer el presente escrito en forma positiva lo más antes posible; debiendo consignar dicha información en el siguiente correo electrónico [Christian.tantalean@upagu.edu.pe](mailto:Christian.tantalean@upagu.edu.pe)

Cajamarca, 10 de junio de 2019.

A handwritten signature in black ink is written over a circular official stamp. The stamp contains the text 'UNIVERSIDAD PRIVADA DEL ALTIPLANO GUILLERMO URRUTIA' and 'FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS'. Below the stamp, the name 'Dr. Christian F. Tantaleán Odeh' is printed, followed by the word 'DECANE'.

Cc. OCI – Cajamarca.

