

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Vulneración de principios y garantías del Procedimiento Administrativo Sancionador en que incurren los literales b), c) y h) del artículo 4-A -1 de la Ley N° 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporados por la Cuarta Disposición Final del Decreto de Urgencia N° 19-2020

Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Autor:

DEYSI JANNET CHAFLOQUE TULLUME

Asesor:

RICARDO JULIO SALAZAR CHÁVEZ

Lima, 2021

RESUMEN

No cabe duda que el Estado ostenta determinadas facultades para intervenir de manera excepcional en la vida económica de los particulares a fin de garantizar bienes constitucionales que pueden estar en riesgo, como la vida, salud e integridad; precisamente, en atención a dicha facultad, el artículo 4-A-1 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporado por el Decreto de Urgencia N° 019-2020, estableció una serie de impedimentos e incompatibilidades para que determinadas personas naturales y jurídicas puedan obtener título habilitante para prestar servicios de transportes y/o servicios complementarios; sin embargo, si bien dicha intervención encontraría su justificación en la protección de los derechos constitucionales mencionados, lo cierto es que estas medidas se reflejan ante los particulares como el ejercicio de la potestad sancionatoria, el mismo que encuentra sus límites en los derechos y principios que rige el procedimiento sancionador; de ahí que al momento de ejecutar estas medidas, cobra especial relevancia el principio de proporcionalidad, el derecho de presunción de inocencia y el principio de culpabilidad. En ese sentido, el presente trabajo académico analiza si las medidas establecidas por el Estado para asegurar esos bienes constitucionales es concordante con aquellos principios y derechos que amparan también a quienes podrían aspirar a prestar el servicio de transporte público, toda vez que en un Estado Constitucional como el nuestro están proscritas estas arbitrariedades.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I:	
El Servicio de Transporte Público en el Perú: Realidad y alcance legal	3
1.1. Situación del transporte público en el Perú	3
1.2. Marco normativo del Servicio de Transporte en el Perú	4
1.3. Derechos fundamentales de los usuarios del servicio de transporte público: Derecho a la vida y a la integridad personal	5
1.4. Derechos de los prestadores del servicio de transporte público.	6
1.4.1 Derecho al trabajo	6
1.4.2. Derecho a la libertad de empresa	7
1.4.3. Derecho a la libre contratación	7
CAPITULO II:	
Análisis legal de las modificaciones incorporadas por la Cuarta Disposición Final del Decreto de Urgencia N° 19-2020	8
2.1. Exposición de Motivos	8
2.2. Problemas detectados por SUTRAN y propuestas: Informe N° 051-2019-SUTRAN/06	9
2.3. Modificaciones incorporadas: literales b, c, h del inciso 4-A.1 del artículo 4.1 de la Ley N° 27181	10
2.4. Límites de la potestad sancionadora	11
2.5. Análisis desde la óptica del artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado	13
2.6. Tutela del interés público y los fines legítimos que busca tutelar la norma analizada	14
Conclusiones	16
Recomendaciones	17
Fuentes bibliográficas	18

INTRODUCCIÓN

El artículo 4-A-1 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporado por el Decreto de Urgencia N° 019-2020, establece los impedimentos e incompatibilidades para que determinadas personas naturales y jurídicas puedan obtener título habilitante para prestar servicios de transportes y/o servicios complementarios.

Estos impedimentos e incompatibilidades que imponen las disposiciones cuestionadas se sustentan en la necesidad del Estado de implementar medidas efectivas y eficaces para garantizar la seguridad vial en el país, así como la seguridad de las personas en su conjunto, pues las cifras de accidentes de tránsito con consecuencias, muchas veces fatales, son alarmantes; de ahí que, lo que pretenda este trabajo es analizar si la dichos sustento, resulte proporcional y razonable con los principios y derechos que podrían haber sido afectados.

Como quiera que los literales b), c) y h) del inciso 4-A.1 del artículo 4.1 de la Ley N° 27181 extienden los impedimentos e incompatibilidades a personas naturales y jurídicas solo por haber mantenido vínculo laboral o familiar con aquellos terceros sancionados con la cancelación y/o inhabilitación definitiva para prestar servicios de transporte y/o servicios complementarios, sin que hayan tenido participación directa alguna de los hechos que dieron lugar a dichas sanciones; este trabajo académico pretende analizar la legalidad de la regulación normativa mencionada y su impacto en los derechos fundamentales de terceros en consonancia con el interés público y derechos que se buscan proteger.

Es necesario acotar que, no cabe duda que la intervención del Estado a través de la regulación normativa responde a sus deberes constitucionales de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, así como de proteger a la población de cualquier amenaza contra su seguridad; sin embargo, tal como lo señalan destacados juristas como el profesor Luis Ferney Moreno, es importante que esta regulación cumpla unos objetivos públicos trazados por la Constitución y la ley; esto es, que prevalezca el interés general, pero en una versión integradora donde sea proporcional la prevalencia del interés general frente al interés particular.

Precisamente, esta proporcionalidad de la que habla aquel destacado profesor se analizará en el presente trabajo, porque sin duda a primera vista, los fundamentos que

sustentan las disposiciones normativas en cuestión, como garantizar la vida y la seguridad personal de los sujetos que intervienen en actividad del transporte público, resultan válidos y legítimos; sin embargo, el nivel de intervención del Estado en los derechos fundamentales de las personas naturales y jurídicas intervenidas, requiere de un mayor análisis por parte de la comunidad jurídica para determinar finalmente si este resulta proporcional y razonable.



CAPÍTULO I

El Servicio de Transporte Público en el Perú: Realidad y alcance legal

1.1. Situación del transporte público en el Perú

Lamentablemente, el transporte público en el Perú representa hasta hoy en día un problema complejo por el que poco han podido hacer los diferentes gobiernos locales, regionales y nacionales; este problema se representa en las amplias deficiencias que reflejan un sistema de transportes de mala calidad, con niveles altos de siniestralidad, contaminación elevada, infraestructura vial mal diseñada o mal ejecutada, informalidad y el agravamiento de la congestión vehicular que obliga a los pasajeros a viajar por horas para llegar a su destino,.

Precisamente, refiriéndonos a la siniestralidad de este sistema tenemos que, según las estadísticas, la Policía Nacional del Perú reportó 18, 079 accidentes de tránsito y 726 personas fallecidas en estos accidentes solo en el período abril-junio de 2021 (INEI, 2016). Esta cifra da cuenta que, uno de los factores o consecuencias más graves del transporte público es el daño a la integridad física y la pérdida de vidas humanas que se registran día a día a consecuencia de estos accidentes de tránsito, lo que trae como daño colateral el desmedro económico en las personas y familias afectadas, ello indudablemente demanda la implementación de políticas urgentes para frenar este factor gravitante.

Respecto al trabajo que han realizado los gobiernos, se advierte una falta de continuidad del proceso de mejora del servicio del transporte iniciada por la Municipalidad Metropolitana de Lima durante la gestión edil comprendida entre los años 2011 y el 2014. Dicha ruptura en continuar el proceso iniciado ha significado no solo un retroceso en la gestión de un sistema de transporte urbano eficiente y seguro para la población sino también ha tenido un impacto significativo en el universo de unidades vehiculares autorizadas a prestar servicio público (Fundación Transitemos, 2018).

Es importante el desafío que enfrentan los gobiernos para resolver los problemas que aquejan este sector y quizá tome otras décadas más lograr en el Perú un sistema de transporte seguro, eficaz, eficiente y sostenible; en todo caso, debe partirse por un trabajo de análisis integral, diseño y ejecución de políticas a todo nivel de gobierno,

teniendo en cuenta que son varios los actores con diversas competencias en el sector y que es necesaria una continuidad de estas políticas para alcanzar los objetivos deseados.

1.2. Marco normativo del Transporte Público Terrestre en el Perú.

El marco normativo de la materia se rige por la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que establece los lineamientos generales económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre y rige en todo el territorio de la República. En la referida normativa se establece principalmente las condiciones en las que debe prestarse el servicio: calidad, seguridad, salud, cuidado del medio ambiente. (Ley 27181, 2020)

Si bien, en el actual marco normativo, este servicio no ha sido definido concretamente como un servicio público, el Tribunal Constitucional ha señalado que “el transporte terrestre público de pasajeros, debido a su naturaleza regular y a su finalidad de satisfacer determinadas necesidades sociales, repercute sobre el interés general y es considerado un *servicio público*” (Tribunal Constitucional, Sentencia 741/2020, fundamento 15).

En atención a dicha naturaleza surge la necesidad de la intervención del Estado para la protección de los usuarios de este servicio, asegurando que su prestación se realice en las condiciones que regula la Ley N° 27181, y con la finalidad que recoge el Decreto de Urgencia N° 019-2020; esto es, minimizar los riesgos y mejorar la calidad del transporte público en el Perú, asegurando condiciones mínimas de seguridad de la vida e integridad de las personas.

Para tal efecto, el Estado ha desplegado las facultades de gestión, regulación y fiscalización en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como órgano rector a nivel nacional; y en instituciones como la SUTRAN, que es la encargada de normar, supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades del transporte de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, y en las actividades vinculadas con el transporte de mercancías en el ámbito nacional (Ley 29380, 2009).

1.3. Derechos fundamentales de los usuarios del servicio de transporte público:

Derecho a la vida y a la integridad personal.

El derecho a la vida representa, según el Tribunal Constitucional: “el sustento y fundamento de todos los derechos humanos; por tal razón, su vigencia debe respetarse irrestrictamente, sin que sea moralmente aceptable estipular excepciones o justificar su condicionamiento o limitación; el respeto de este derecho y de las garantías para su libre y pleno ejercicio, es una responsabilidad que compete al Estado” (Tribunal Constitucional, STC 2488-2002, fundamento 10).

A partir de lo expuesto, se puede colegir que el derecho a la vida no admite enfoques restrictivos, de ahí que se constituya como un fin que debe guiar las obligaciones del Estado, y por ende su obligación de crear las condiciones necesarias para evitar cualquier tipo de violación, así como impedir cualquier evento que pudiera ponerla en riesgo; hecho que se materializa con la producción de normas destinadas a garantizarlo, así como la implementación de planes, programas y demás para lograr en la sociedad una concientización responsable al respecto.

Sobre el derecho a la integridad personal, el Tribunal Constitucional ha manifestado que:

“en puridad se trata de un atributo indesligablemente vinculado con la dignidad de la persona, y con los derechos a la vida, a la salud, a la seguridad personal y al libre desarrollo y bienestar. El reconocimiento de su importancia es tal, que obligó al legislador constituyente no sólo a establecer su protección a través de lo dispuesto en el referido precepto, sino también, adicionalmente, a ratificarlo tuitivamente a través de lo dispuesto en el apartado h) del numeral 23 del artículo 2° de la Constitución; el cual, textualmente, señala que toda persona tiene derecho: “A la libertad y seguridad personales” (Tribunal Constitucional, STC 2333-2004, fundamento 2).

Asimismo, en relación con este derecho, ha señalado que “la integridad física presupone el derecho a conservar la estructura orgánica del ser humano; y, por ende, a preservar la forma, disposición y funcionamiento de los órganos del cuerpo humano y, en general, la salud del cuerpo.” (Tribunal Constitucional, STC 2333-2004, fundamento 2.1).

En concordancia con las definiciones antes postuladas, podemos concluir que estos derechos se encuentran íntimamente vinculados con la prestación del servicio de transporte público en el Perú y la necesaria intervención del Estado para garantizar que se preste en condiciones seguras; en principio, porque la Constitución Política del Perú consagra en su artículo 65, el deber del Estado de proteger a los consumidores y usuarios, velando en particular por su seguridad y salud; y, además, porque estos derechos se encuentran recogidos como bienes protegidos en la Ley General de Transporte y Tránsito terrestre, en donde se establece que el servicio debe prestarse en condiciones de seguridad y salud.

1.4. Derechos de los prestadores del servicio de transporte público

En este apartado es importante destacar el rol del Estado en el desarrollo económico del país. Precisamente, en virtud del modelo que recoge la Constitución Política del Perú de 1993 y el principio de libertad que rige el mismo, es también deber del Estado velar y garantizar el desarrollo de las actividades económicas en el país, claro está, en el marco del respeto irrestricto de los demás derechos fundamentales que recoge nuestra Carta magna.

A continuación, describiremos estos derechos, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano:

1.4.1 Derecho al trabajo

Según el Tribunal Constitucional:

“el derecho constitucional al trabajo implica: el 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; si bien hay que precisar que la satisfacción de este aspecto de este derecho constitucional implica un desarrollo progresivo y según las posibilidades del Estado. El segundo aspecto del derecho trata del derecho al trabajo entendido como proscripción de ser despedido salvo por causa justa” (Tribunal Constitucional, STC 263-2012, fundamento 3.3.1).

1.4.2. Derecho a la libertad de empresa

Según el Tribunal Constitucional:

“el derecho a la libertad de empresa, es la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios; tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación, y simultáneamente le impondrá límites a su accionar. Consecuentemente, dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley -siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce” (Tribunal Constitucional, STC 008-2003, fundamento 26).

1.4.3. Derecho a la libre contratación

Sobre este derecho, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo -fruto de la concertación de voluntades- debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público. Tal derecho garantiza, *prima facie*: Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante y, autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual. Con su ejercicio, se ejecutan también otros derechos tales como la libertad al comercio, la libertad al trabajo, etc” (Tribunal Constitucional, STC 008-2003, fundamento 26).

CAPITULO II: Análisis legal de las modificaciones incorporadas por la Cuarta Disposición Final del Decreto de Urgencia N° 19-2020

2.1. Exposición de Motivos

En la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 19-2020 se identifica la necesidad de limitar el abuso del marco legal de constitución de empresas para eludir las sanciones administrativas ante la comisión de infracciones muy graves; de ahí que, según la propuesta, exista la urgencia de asegurar que los procedimientos de fiscalización reforzados por parte de la autoridad competente no puedan ser eludidos.

En ese sentido, se indica que, en el marco de las labores de fiscalización de la SUTRAN, esta entidad ha evidenciado que en la práctica algunos operadores de servicios complementarios vienen desarrollando estrategias para evadir los efectos de las sanciones aplicadas, a través de la obtención de nuevas autorizaciones ya sea con la misma razón social o con distinta razón social, pero con los mismos socios, directivos y representantes, así como con los mismos trabajadores.

Refiere que, pese a las actividades de fiscalización desarrolladas, existen empresas que continúan con la conducta infractora, por medio de nuevas autorizaciones; por ello, teniendo en cuenta la problemática, se sostiene que es necesario establecer incompatibilidades e impedimentos para cada servicio, que impiden estas prácticas y eviten el cumplimiento de las sanciones aplicadas.

Asimismo, precisa que, el fundamento para establecer estos impedimentos e incompatibilidades se debe a que los servicios de transporte y /o servicios complementarios resultan especialmente sensibles, considerando las diversas implicancias prácticas que su realización conlleva y las noticias que suelen ser divulgadas en torno a presuntas irregularidades en torno a su realización. Estos límites responden a la necesidad de resguardo de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios de estos servicios y de la comunidad en su conjunto, tal como lo prevé el artículo 3 de la Ley General de Transporte de Tránsito Terrestre; pues un servicio de transporte de personas prestado en condiciones inadecuadas de seguridad puede conllevar a un accidente e incluso a la muerte de los usuarios de las vías.

2.2. Problemas detectados por SUTRAN y propuestas: Informe N° 051-2019-SUTRAN/06.01

El Estado a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, SUTRAN, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales (a través de convenios), es el encargado de la emisión de licencias de conducir y de otorgar las autorizaciones de funcionamiento a los Centros de Inspección Técnica Vehicular-CITV.

En el Informe N° 051-2019-SUTRAN/06.01, SUTRAN señala que ha evidenciado incumplimientos a las condiciones de operación por parte de las empresas que brindan estos servicios complementarios, constatando en algunos casos que, en la práctica, algunos operadores de servicios complementarios, como los centros de inspección técnicas vehiculares, realizan acciones para evadir la fiscalización y sanción correspondiente, a través de la creación de nuevas empresas pero con los mismos socios, gerentes y personal.

Esta situación no es una cosa menor, en tanto, según el Reglamento Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares, la Inspección Técnica Vehicular es el procedimiento a cargo de los Centros de Inspección Técnica Vehicular, a través del cual se evalúa, verifica y certifica el buen funcionamiento y mantenimiento de los vehículos y el cumplimiento de las condiciones y requisitos técnicos establecidos en la normativa nacional; todo lo cual garantiza la seguridad del transporte y tránsito terrestre, las condiciones ambientales saludables, así como la seguridad, integridad y la vida de los conductores, pasajeros y peatones (Decreto Supremo N° 025-2008-MTC, 2008).

Tal como se señala en el informe analizado, las certificaciones otorgadas por parte de los CITV a vehículos que no cumplen con los requisitos adecuados de infraestructura, equipamiento y personal profesional-técnico acreditado, viene siendo un caso denunciado frecuentemente; de ahí que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se haya visto obligado a emitir comunicados rechazando todo acto de corrupción en la entrega de Certificados de Inspección Técnica Vehicular y denunciando penalmente, por la presunta comisión de los delitos de falsedad genérica y exposición o abandono a personas en peligro, contra los que resulten responsables de centros como Hersa SAC y Jardel Perú SAC (Lima) y Los Pinos (Huaraz). Asimismo, dicha autoridad se vio obligada en el año 2018 a cerrar el centro de emisión de licencias de conducir de Conchán, tras las denuncias de irregularidades en la emisión de licencias de conducir, así como declarar en

reorganización la Dirección de Circulación y Seguridad Vial de la Dirección General de Transportes Terrestre.

Indudablemente, que esta situación constituye un peligro latente en la seguridad, integridad y vida de los usuarios del transporte público terrestre; por lo que, urge la intervención del Estado estableciendo medidas que garanticen realmente la calidad de este servicio, como la fiscalización por parte de las autoridades correspondientes; debiendo para tal efecto, asignarse los recursos necesarios para mejorar esta actividad.

2.3. Modificaciones incorporadas: literales b, c, h del inciso 4-A.1 del artículo 4.1 de la Ley N° 27181

El artículo 4.A.1. de la Ley N° 27181 establece:

“Artículo 4-A. Impedimentos e incompatibilidades

4-A.1 Se encuentran impedidas para obtener título habilitante para prestar servicios de transporte y/o servicios complementarios:

b) Los socios, accionistas o asociados, miembros del directorio o consejo directivo, gerentes, apoderados o representantes legales de la persona jurídica sancionada con la cancelación y/o inhabilitación definitiva para prestar servicios de transporte y/o servicios complementarios y dicha sanción haya quedado firme y/o haya agotado la vía administrativa.

c) La persona jurídica cuyos socios, accionistas o asociados, miembros del directorio o consejo directivo, gerentes, apoderados o representantes legales hayan formado parte de otra persona jurídica sancionada con cancelación y/o inhabilitación definitiva para prestar servicios de transporte y/o servicios complementarios y dicha sanción haya quedado firme y/o haya agotado la vía administrativa.

h) Las personas jurídicas cuyos socios o asociados, así como los cónyuges o parientes de éstos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, presten servicios o hayan prestado servicios dentro del último año bajo relación laboral o cualquier otro vínculo contractual con empresas cuyas autorizaciones, hubieran sido sancionadas con cancelación o se les hubiere anulado, revocado o resuelto sus autorizaciones o concesiones otorgadas por el MTC, como consecuencia de incumplimientos en sus obligaciones legales o

contractuales, aun cuando los actos administrativos de sanción, anulación, revocación o resolución hubieren sido impugnados en la vía judicial o arbitral.”

Como se aprecia de la norma citada, sin proceso previo ni contradictorio, indirectamente se extienden los efectos de una sanción contra una persona jurídica a todos aquellos que tuvieron alguna relación con ella, como socios, representantes, o directores; todo esto sin verificar, ni exigir, algún vínculo entre el ilícito de la persona jurídica sancionada y las personas a las que se extienden dichos efectos de la sanción de inhabilitación; igual es el caso de las personas jurídicas afectadas con la sanción de otra persona jurídica. Y es que la ley también extiende los efectos de la sanción de inhabilitación contra aquella persona jurídica que contrate o tenga algún vínculo jurídico con quienes fueron representantes o socios de otra persona jurídica que ha sido sancionada. Esa extensión de la sanción también se da cuando una persona jurídica tiene alguna relación jurídica contractual con los familiares de los socios de una empresa sancionada.

Entonces, lo que en concreto se visualiza, en primera instancia, es que mediante meras presunciones, se está imponiendo a terceros sanciones perpetuas, como la inhabilitación, por hechos ajenos a ellos, colisionando con disposiciones constitucionales y principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador.

2.4. Límites de la potestad sancionadora

Si bien, no vamos a detenernos a desarrollar los conceptos de la potestad sancionadora del Estado, sí nos vamos a referir a los límites que deben imponerse a su ejercicio. Así, de acuerdo con lo referido por Alejandro Nieto (2012), “admitida e indiscutida la existencia de la potestad sancionadora de la Administración, lo verdaderamente importante es fijar con precisión los límites de su ejercicio” (p.50).

Respecto a estos límites, el Tribunal Constitucional de Perú ha señalado que:

“en el Estado democrático y social de derecho el Legislador no tiene una “discrecionalidad absoluta” para establecer las conductas que pueden resultar punibles o los límites máximos o mínimos de las penas, pues debe respetar las garantías materiales y procesales ya mencionados, dentro de la que destaca el principio de proporcionalidad, entre otros bienes constitucionales, los mismos que se constituyen en el fundamento y límite

del poder punitivo del Estado” (Tribunal Constitucional STC 0012-2006-PI/TC, 2006, fundamento 14).

En ese sentido, no cabe duda de la necesidad de los límites a los que hace referencia Alejandro Nieto como un contrapeso al ejercicio de la potestad sancionatoria, que finalmente se materializan en los principios y derechos de consagración constitucional que establece nuestro ordenamiento jurídico, y que, si bien son fundamentales tener en cuenta para efectos de la regulación, también deben ser aplicados al momento de ejecutar las normas a través de las cuales se materializa el poder sancionatorio del Estado.

Así las cosas, si bien en materia de transportes se han desarrollado distintas reformas que han buscado implementar y asegurar las condiciones mínimas de seguridad en uno de los sectores más críticos a nivel nacional, ya que tal problema llega incluso a atentar contra los derechos humanos debido a los índices sorprendentes de siniestralidad, contaminación y caos; y por tanto, no cabe duda que son importantes las iniciativas del estado peruano para poner coto progresivamente a esta grave situación; sin embargo, la discrecionalidad del estado para ejecutar las medidas adoptadas encuentra sus límites en los principios y derechos que amparan a quienes ejercen esta actividad económica; así como en la proporcionalidad y razonabilidad que debe primar en el ejercicio de esta actividad.

Algunos de estos límites son los siguientes:

Derecho a la presunción de inocencia

Sobre este principio, Morón Urbina (2011) refiere que: “Por el principio de presunción de licitud, más conocido como presunción de inocencia, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario. Conforme a esta presunción de inocencia, de corrección o licitud, las autoridades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario y así sea declarada mediante resolución administrativa firme. Dicha presunción cubre al imputado durante el procedimiento sancionador, y se desvanece o confirma gradualmente, a medida que la actividad probatoria se va desarrollando, para finalmente definirse mediante al acto administrativo final del procedimiento. La presunción solo cederá si la entidad puede acopiar evidencia suficiente sobre los

hechos y su autoría, tener seguridad que se han producido todos los elementos integrantes del tipo previsto, y un razonamiento lógico suficiente que articule todos estos elementos formando convicción.” (p.723 y 724)

Principio de culpabilidad

Santiváñez Antúnez (2021) señala sobre este principio: “no basta que la administración pública constate que se cometió una infracción, sino además que se acredite que la persona que incurrió en la prohibición legal actuó con dolo o culpa, sin que se presente ninguna causa de justificación como fuerza mayor, caso fortuito o estado de necesidad, pues de no existir culpabilidad no ameritaría sanción alguna.” (p.373).

Conforme al contenido de los principios citados, resulta importante la ponderación que el Estado debe realizar cuando hace uso de su potestad sancionadora; pues aun cuando en el presente caso, busque garantizar la vida, integridad y seguridad de los usuarios del servicio del transporte público, lo que se advierte con la implementación de las medidas contenidas en el artículo 4-A-1 (literales b, c, h) de la Ley N° 27181 es la extensión de los efectos de una sanción a terceros que no han tenido participación alguna en los hechos que dieron lugar a las mismas; en tal sentido, lo que en concreto estaría sucediendo con aquellas personas naturales y jurídicas que la noma identifica, es una atribución de responsabilidad en desmedro de su derecho a la presunción de inocencia y al principio de culpabilidad que recoge el procedimiento sancionador, como garantía del debido procedimiento.

2.5. Análisis desde la óptica del artículo 11 de la Ley de Contrataciones del Estado.

El Decreto de Urgencia N° 019-2020, que modifica la Ley N° 27181, ha señalado en su exposición de motivos, que lo que busca en primer orden es resguardar y garantizar la vida, la salud y la integridad de los usuarios del servicio y, para ello ha analizado la realidad que atravesaba el servicio de transporte público y las deficiencias del sistema que venían ocasionando la evasión del cumplimiento de las sanciones y el fraude a la ley por parte de los operadores del transporte.

Si bien, este informe tiene por objeto analizar la legalidad de los alcances de los impedimentos para obtener los títulos habilitantes en el sector, ya que extiende sus efectos restrictivos de derechos a terceros que no realizaron ni participaron de la

conducta infractora; no se puede dejar de observar que el espíritu de la norma ha evaluado en su análisis el supuesto en el que, para burlar o eludir los efectos de la sanción administrativa, se utilice la figura de terceros, personas naturales, que de manera subrepticia representan los intereses de aquellos sobre quienes ha recaído una sanción.

Al igual que en el presente caso, donde se extienden los impedimentos a terceros ajenos a la conducta infractora; en la Ley de Contrataciones, Ley N° 30225, se advierte una situación parecida, al establecerse una serie de restricciones e impedimentos similares a ciertas personas naturales y jurídicas; lo que generó que se recurriera hasta el Tribunal Constitucional para dilucidar algunos de estos elementos; así, podemos observar que, al respecto, el supremo intérprete de la Constitución estableció que existía una contraposición entre algunos de los derechos económicos y la potestad del legislador, concluyendo, luego de hacer un test de proporcionalidad, “que estos familiares no pueden descalificados a priori o excluidos de los procesos de contratación del Estado por el solo vínculo de parentesco con altos funcionarios del Estado” (Tribunal Constitucional, STC 1087/2020).

Al respecto, considero que, dicho análisis puede ser aplicado perfectamente al caso analizado, específicamente al literal “h” de la norma analizada (D.U. N° 019-2020).

Sin embargo, si bien respecto a este supuesto resultaría clara la vulneración al derecho de presunción de inocencia y la libertad de contratación respecto de los cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, el supuesto normativo es más amplio; así tenemos que, el Decreto de Urgencia N° 019-2020, aunque tácitamente, ha tratado de identificar aquellos casos en los que se podría intervenir testaferreros; y, es que tal como se ha señalado en la exposición de motivos, en el marco de las labores de fiscalización de la SUTRAN, esta entidad ha evidenciado que en la práctica algunos operadores de servicios complementarios vienen desarrollando estrategias para evadir los efectos de las sanciones aplicadas. Sin embargo, consideramos que al respecto, corresponde realizar un trabajo más amplio, evaluando cada caso concreto.

2.6. Tutela del interés público y los fines legítimos que busca tutelar la norma analizada

En relación al *interés público*, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

“tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa. Es la administración estatal, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, quien asume el cumplimiento de los fines del Estado teniendo en cuenta la pronta y eficaz satisfacción del interés público” (Tribunal Constitucional, STC 05608-2013, fundamento 28).

En ese lineamiento, es claro el papel que desempeña la administración en la protección del interés general, que tal como reconocen autores como De La Quadra-Salcedo Fernández Del Castillo (2014) es en sí mismo el núcleo esencial de su modo de ser y estar, la razón que justifica su propio sustento.

De acuerdo a lo desarrollado hasta aquí, no existe mayor discusión acerca del papel que tiene la administración en la protección del interés público, en mérito al cual cuenta con potestades que le permiten establecer límites o restricciones en el ejercicio de algunos derechos o prerrogativas.

En el caso que se estudia, si bien es cierto, la disposición normativa en cuestión se justifica en la protección de este interés público; es decir, un interés que beneficia a toda una comunidad y que le otorga cierta discrecionalidad; la protección de este interés no puede acarrear arbitrariedades en su aplicación, o, como es el caso, imponer restricciones irrazonables; pues como toda decisión, estas restricciones deben estar debidamente motivadas y sustentadas bajo parámetros estrictos de razonabilidad y proporcionalidad que se ajusten a los fines que se persiguen; de ahí que al momento de ejecutar estas medidas, cobre especial relevancia el principio de proporcionalidad, pues los derechos fundamentales que se busca proteger debe compatibilizarse con los derechos y principios que amparan a aquellos terceros hacia quienes se extienden los impedimentos establecidos en la normal analizada.

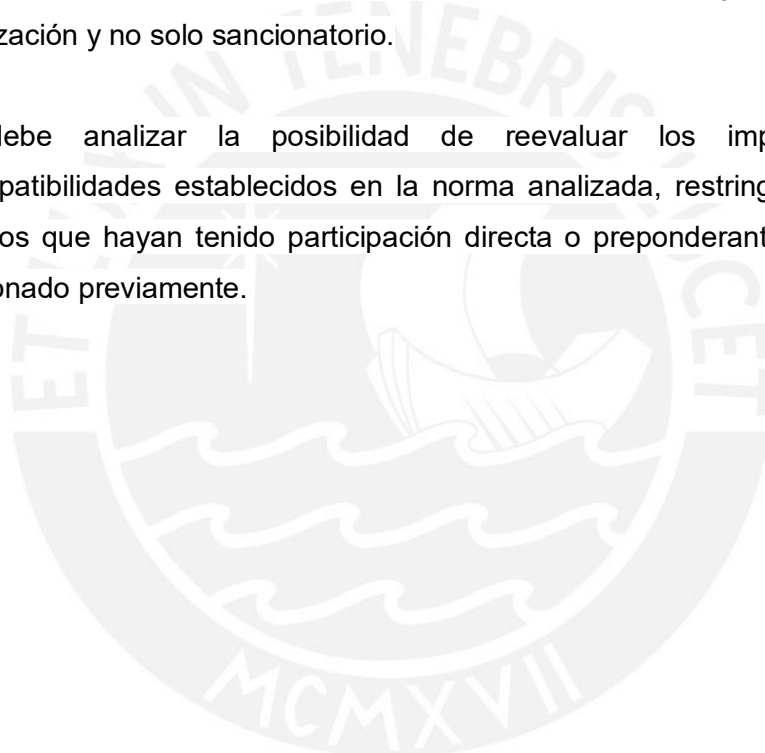
En todo caso, en la práctica sería importante analizar cada caso concreto a la luz de la sentencia recaída en el Expediente N° 03150-2017-PA/TC, considerando que, los terceros a quienes se extienden los impedimentos no pueden descalificarse a priori o excluidos de prestar este servicio por el solo vínculo de parentesco o vínculo laboral remoto con aquellos que han recibido la sanción directa de inhabilitación.

Conclusiones

1. El sistema de transporte en el Perú es un problema complejo que arrastra el país desde décadas atrás convirtiéndose para los diferentes gobiernos locales, regionales y nacionales en todo un reto; dada esta complejidad requiere de cambios profundos que vayan más allá de solo la regulación normativa y/o la imposición de sanciones para lograr un sistema más eficiente.
2. El fundamento para establecer los impedimentos e incompatibilidades en la normativa analizada se debe a que los servicios de transporte y /o servicios complementarios resultan especialmente sensibles; de ahí la necesidad de que el Estado intervenga en el resguardo de las condiciones de seguridad y salud de los usuarios de estos servicios y de la comunidad en su conjunto; pues un servicio de transporte de personas prestado en condiciones inadecuadas de seguridad puede conllevar a un accidente e incluso a la muerte de los usuarios de las vías.
3. Si bien el derecho al trabajo, a la libertad de empresa y a la libre contratación, relacionados con este servicio, constituyen bienes constitucionales pasibles de protección que tienen un marco de actuación autodeterminativa, estos no son derechos absolutos; por lo que, pueden y deben ser limitados en aquellos contextos en los que el derecho fundamentales como el derecho a la vida, a la integridad o a la salud, están en riesgo latente, tal como sucede en la prestación del servicio de transporte público.
4. No obstante, en el marco de un Estado Constitucional de Derecho, la potestad sancionadora del Estado que se ejerce en el marco de protección de bienes constitucionales como el derecho a la vida, a la integridad o a la salud no puede ser arbitraria y simplemente imponerse a los administrados.
5. Haciendo un símil con la Ley de Contrataciones del Estado, los literales b, c y h incorporados en el artículo 4-A-1 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, por el Decreto de Urgencia N° 019-2020, deben ser analizados en función a cada caso concreto, verificando si este se ajusta a los cánones de razonabilidad y proporcionalidad.

Recomendaciones

1. La solución a los problemas que presenta el servicio de transporte público en el Perú requiere de un trabajo integral, a todo nivel de gobierno, teniendo en cuenta que son varios los actores con diversas competencias en el sector y que es necesaria una continuidad de estas políticas para alcanzar los objetivos deseados.
2. La complejidad de este servicio, requiere de cambios profundos que vayan más allá de solo la regulación normativa y/o la imposición de sanciones para lograr un sistema más eficiente; esto, es a través de un trabajo preventivo, de fiscalización y no solo sancionatorio.
3. Se debe analizar la posibilidad de reevaluar los impedimentos e incompatibilidades establecidos en la norma analizada, restringiendo estos a aquellos que hayan tenido participación directa o preponderante en el hecho sancionado previamente.



Fuentes bibliográficas

BERNAL PULIDO, Carlos

2007 El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales

BON PIERRE

2016 Derecho administrativo y justicia constitucional. Palestra

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás.

2014 Lección 7 Aproximación al interés general y su composición con los derechos e intereses de los particulares. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/instituciones-basicas-derecho-administrativo/lecciones-1/Leccion7.pdf>

GOMEZ TRUJILLO, Manuel-SANZ RUBIALES Íñigo

2013 Derecho Administrativo Sancionador. Parte General

GUZMÁN NAPURI, Cristhian

2013, Manual del Procedimiento Administrativo General. Instituto Pacífico

MEDINA ALCOZ, Luis

2016 Libertad y autoridad en el Derecho Administrativo. Marcial Pons

MORÓN URBINA, Juan Carlos

2014 El control jurídico de los reglamentos de la administración pública: el proceso constitucional de acción popular. Lima: Gaceta Jurídica.

FERNEY MORENO CASTILLO, Luis

(2019). *Teoría de la regulación: Hacia un derecho administrativo de la regulación*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

NIETO, ALEJANDRO

(2012) Derecho Administrativo Sancionador

RODRÍGUEZ ALCALÁ, Diego Moreno

2011 Control judicial de la ley y derechos fundamentales. Una perspectiva crítica

SANCHEZ-ANDRADE FERNÁNDEZ, María José

2015 Lecciones de Derecho Administrativo, Las potestades administrativas

Tribunal Constitucional del Perú (2010), Sentencia del Exp. 001873-20019/PA-TC.

Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/01873-2009-AA.html>.

Tribunal Constitucional de Perú (2006) Sentencia del Exp. 0012-2006-PI/TC.

Recuperado de <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00012-2006-AI.pdf>