

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

Balance preliminar de la implementación del Nuevo
Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de
Tramitación Sumaria en materia de transporte

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

Autor:

Cynthia Nohemí Abanto Chávez

Asesor:

Paul Nicolás Villegas Vega

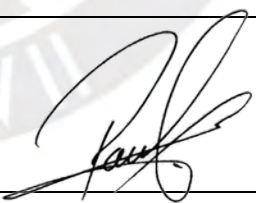
Lima, 2022

Declaración jurada de autenticidad

Yo, Paul Nicolás Villegas Vega, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo académico titulado, “Balance preliminar de la implementación del Nuevo Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte” de la autora Cinthia Nohemí Abanto Chávez, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 26%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 05/12/2022.
- He revisado con detalle dicho reporte y confirmo que cada una de las coincidencias detectadas no constituyen plagio alguno.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 17 de febrero de 2023

Villegas Vega, Paul Nicolás	
DNI: 45423322	Firma 
ORCID https://orcid.org/0000-0003-2511-7240	

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se analiza la aplicación del Nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria, realizado por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), y los resultados obtenidos desde su implementación hasta la actualidad, tomando en cuenta los objetivos planteados en la exposición de motivos, vinculado por ejemplo a determinar si el índice de siniestralidad ha disminuido, si se ha recortado la carga procesal, si la institución ha logrado resolver oportunamente o, específicamente, si la prestación del servicio de transporte de vehículos sin autorización se ha reducido, etc.

La novedad de su implementación no permite hacer un balance de mayor calado, pero de manera preliminar se resalta que es relativamente positivo, básicamente, respecto a la reducción de la carga procesal de la institución; sin embargo, no hay mayor relevancia en relación al desincentivo de infracciones, por lo que el nivel de satisfacción derivado de este aspecto es bajo.

En ese sentido, de la experiencia del cambio del procedimiento administrativo sancionador ordinario a uno sumario, se advierte la importancia de tomar en cuenta criterios como el costo de oportunidad o la probabilidad de detección, para la elaboración de normativas vinculadas al transporte, dado la poca sistematicidad institucional que hace la tarea compleja para la Administración.

Palabras clave

Procedimiento administrativo sancionador, SUTRAN, tramitación sumaria, transporte, administración pública, carga procesal, infracción.

ABSTRACT

In the present research work, the application of the New Regulation of the Special Administrative Sanctioning Procedure of Summary Processing, carried out by the Superintendency of Land Transport of People, Cargo and Goods (SUTRAN), and the results obtained from its implementation to the present, are analyzed. taking into account the objectives set out in the explanatory memorandum, linked, for example, to determining whether the accident rate has decreased, whether the procedural burden has been reduced, whether the institution has managed to resolve in a timely manner or, specifically, whether the provision of the transportation of unauthorized vehicles has been reduced, etc.

The novelty of its implementation does not allow for a more profound assessment, but in a preliminary way it is highlighted that it is relatively positive, basically, with respect to the reduction of the procedural burden of the institution; however, there is no greater relevance in relation to the disincentive for infringements, so the level of satisfaction derived from this aspect is low.

In this sense, from the experience of the change from the ordinary penalizing administrative procedure to a summary one, the importance of taking into account criteria such as the opportunity cost or the probability of detection is noted, for the elaboration of regulations related to transport, given the little institutional systematicity that makes the task complex for the Administration.

Keywords

Sanctioning administrative procedure, SUTRAN, summary processing, transportation, administration public, procedural burden, infringement.

Contenido

INTRODUCCIÓN	4
I. MARCO DE IMPLEMENTACIÓN.....	1
II. PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SUMARIO	12
III. PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS AL PROCEDIMIENTO SUMARIO.....	19
IV. LA NORMATIVA EN LA PRÁCTICA: ANÁLISIS DEL NUEVO PAS SUMARIO EN MATERIA DE TRANSPORTE.....	23
CONCLUSIONES.....	28
BIBLIOGRAFÍA	29
Libros.....	29
Sentencias y resoluciones:.....	32



INTRODUCCIÓN

El tránsito y el transporte son quizá, junto con la delincuencia común, las actividades que más problemas trae al escenario público; basta con intentar utilizar los cruces peatonales en vías de alto tránsito o mirar el noticiero de su preferencia para dar cuenta de ello. Al ser un problema social con varias dimensiones por atender las respuestas de la Administración al mismo suelen ser diferenciadas (según la competencia), diversas (por la naturaleza de las medidas) y asistemáticas (por la cantidad de instituciones involucradas en su regulación). Es por ello que cada cierto tiempo se plantean medidas legislativas que buscan dar solución a dichos problemas atendiendo a cada una de estas dimensiones.

Una de las últimas medidas empleadas para responder a esta situación es la normativa emitida en relación a los mecanismos sancionadores en tránsito y transporte, es así como el 02 de febrero de 2020 se aprobó el Nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios (D.S. 004-2020-MTC). Pasados ya algunos años resulta pertinente hacer una revisión acerca de sus principales motivaciones, así como de sus resultados preliminares. Por lo antes mencionado es que en el presente artículo se hará un balance de la implementación del reglamento del procedimiento administrativo sancionador especial, para ello se enfocará el análisis específico del sector transporte regulado bajo esta nueva normativa.

En primer lugar, se presentará el marco de implementación. Para esto se pasará a describir, en grandes líneas, la realidad que intenta regular para luego mencionar la normativa aplicable, acotando el objetivo específico de la investigación. En segundo lugar, se realizará una revisión de los principales aspectos y expectativas de regulación normativa, teniendo como primer eje el análisis de la fundamentación del cambio normativo y como segundo eje nuestra opinión acerca de la misma. Finalmente, se pasará a una revisión ex – post de la norma por lo que se recurrirá a decisiones sancionadoras aplicadas por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías – SUTRAN.

I. MARCO DE IMPLEMENTACIÓN

a) Diagnóstico situacional del sector transporte

La normativa en materia de regulación en transporte es difusa y compleja en ciertos ámbitos (**Sánchez, 2020**), ello no impide que las diversas administraciones públicas competentes, bajo el amparo del poder de policía, puedan ejecutar mecanismos sancionadores, en determinados supuestos y garantizando un debido procedimiento.

Uno de los ámbitos donde la acción estatal implica mayor responsabilidad, por el riesgo inminente derivado, es el de la regulación vehicular. Diversas medidas ejecutadas por los distintos niveles de la administración pública buscan reducir los riesgos, mitigar los impactos y sancionar las infracciones. Según los datos proporcionados por la **Defensoría del Pueblo (2021)** tenemos que durante los últimos cinco años se han producido alrededor de 420 000 accidentes de tránsito, esto ha conllevado la pérdida de más de 14 000 vidas humanas y generado lesiones o situación de discapacidad a más de 272 000 personas.

i. Los accidentes de tránsito y la siniestralidad como problema público

Medidas como la implementación del Observatorio Nacional de Seguridad Vial¹ no solo permite ver la magnitud del problema sino lo terrible del asunto. La información disponible del total de accidentes de tránsito por departamento del 2022² es la siguiente:

Departamento	Accidentes	Fallecidos	Lesionados	Fatalidad
Totales	1799	1487	1579	48.50%
AMAZONAS	1	0	0	-

¹ <https://www.onsv.gob.pe/>

² <https://www.onsv.gob.pe/analitica/> (Actualizado al 6 de octubre a las 21:40 pm.)

ANCASH	41	71	116	37.97%
APURIMAC	15	15	6	71.43%
AREQUIPA	116	157	134	53.95%
AYACUCHO	10	10	18	35.71%
CAJAMARCA	70	91	128	41.55%
CALLAO	24	5	0	100.00%
CUSCO	143	188	155	54.81%
HUANCAVELICA	23	33	48	40.74%
HUANUCO	20	23	11	67.65%
ICA	78	75	27	73.53%
JUNIN	44	44	66	40.00%
LA LIBERTAD	160	213	98	68.49%
LAMBAYEQUE	121	134	79	62.91%
LIMA	601	114	489	18.91%
LORETO	8	3	5	37.50%
MADRE DE DIOS	3	1	2	33.33%
MOQUEGUA	12	1	1	50.00%
PASCO	9	9	1	90.00%
PIURA	62	68	56	54.84%
PUNO	150	142	88	61.74%
SAN MARTIN	36	39	24	61.90%
TACNA	25	25	13	65.79%
TUMBES	26	26	14	65.00%
UCAYALI	1	0	0	-

(OSNV: 2022)

De la información proporcionada se tiene que la región Lima, con 601 casos, concentra la mayor cantidad de accidentes a nivel nacional, teniendo además el distrito considerado más peligroso frente a la siniestralidad, San Juan de Lurigancho, con 494 accidentes. Otro dato importante es el porcentaje de fatalidad que se sitúa en el 47.64%, se está hablando de un porcentaje cercano al 50%, lo que puede ser leído como que de dos personas comprometidas en un accidente de tránsito una perderá la vida.

La urgencia de atención frente a este problema no es privativa de nuestra realidad, una segunda aproximación al asunto permite afirmar que los accidentes de tránsito son problemas públicos globales, esto implicará tomar acciones conjuntas en todo el mundo para frenarlos. Así pues, se reconoce la siniestralidad como una “epidemia silenciosa” (Cortés, 2011, p. 3) por lo que la mirada de salud pública deberá estar presente normativa e institucionalmente en la toma de decisiones sectoriales; documentos como la

Declaración de Brasilia³ (2015), elaborada en el marco de la Segunda Conferencia Mundial de Alto Nivel sobre Seguridad Vial, dan cuenta de ello. Más aún, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2021) se emitió la resolución 74/299 en la que enlazan la seguridad vial con los objetivos de desarrollo sostenible – ODS y la Conferencia sobre la Vivienda y Desarrollo Humano Sostenible (Hábitat III), es decir el objetivo de la reducción de los accidentes de tránsito es priorizado dentro del sistema internacional de las Naciones Unidas, muestra de esto último es la Declaración del Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2021-2030.

Por ello, para efectos prácticos el Estado peruano deberá tomar acciones en aplicación de un enfoque de sistemas seguros, para así reducir las muertes y traumatismos debidos al tránsito, reconocer a los accidentes de tránsito como fuentes de enfermedades, muchas veces crónicas, no transmisibles, levantar información sobre la siniestralidad, entre otras medidas.

ii. Salud y enfermedades no transmisibles

En el marco de estos compromisos internacionales se ha implementado la vigilancia epidemiológica de los accidentes de tránsito ya se realiza en nuestro país, la Sala de Lesiones por Accidentes de Tránsito⁴ nos presenta la siguiente información⁵:

Departamento	Cantidad
Totales	
AMAZONAS	319
ANCASH	947

³ Véase los apartados PP3 y PP4 del documento citado.

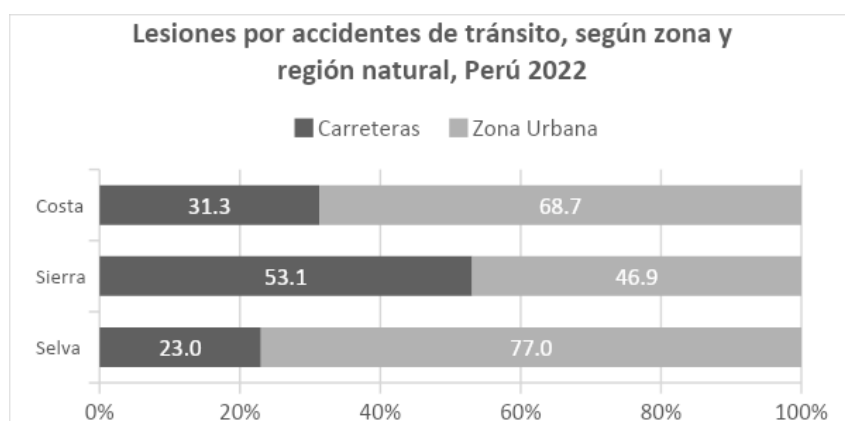
⁴ <https://www.dge.gob.pe/portalnuevo/informacion-publica/sala-de-lesiones-por-accidentes-de-transito/>

⁵ El *dashboard* elaborado por el Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades del MINSA está actualizado hasta el mes de septiembre de 2022.

APURIMAC	208
AREQUIPA	922
AYACUCHO	1037
CAJAMARCA	803
CALLAO	796
CUSCO	365
HUANCAVELICA	327
HUANUCO	397
ICA	127
JUNIN	277
LA LIBERTAD	218
Departamento	Cantida d
Totales	
LAMBAYEQUE	342
LIMA	6481
LORETO	214
MADRE DE DIOS	132
MOQUEGUA	263
PASCO	327
PIURA	901
PUNO	1010
SAN MARTIN	193
TACNA	790
TUMBES	131
UCAYALI	297
LAMBAYEQUE	342

(CDC-MINSA:2022)

Aquí se encuentra que el porcentaje de lesiones acontecidos en Lima (34.72%) alcanza casi un tercio del total, pues en las regiones alcanza el 65.28%. Un dato adicional es que si se categoriza las lesiones por accidente según la zona y región natural se encontrará que son las zonas urbanas de mayor incidencia.



iii. Informalidad

Un tercer enfoque posible es el de la informalidad del servicio de transporte. No resulta conveniente detenerse en este punto pues desborda el objetivo del presente análisis, pero se dejará planteadas dos ideas: La primera es que la informalidad⁶ se constituye en nuestro país como un fenómeno cultural, es decir que no debe ser entendido exclusivamente desde una perspectiva legal – económica porque si no el análisis quedará incompleto. La segunda es que la actividad sancionadora debe tener presente que en el terreno del transporte se han encontrado mafias actuando en el terreno de lo informal y lo ilegal, así como también grupos de presión que empujan procedimientos desregulatorios⁷ ligados a actividades criminales.

b) Estado de la cuestión de la actividad sancionadora de la administración peruana

Estando ya definidos los enfoques que serán de utilidad para la investigación se da lugar a la presentación del estado de la cuestión normativo – jurisprudencial. La aproximación que tendremos será: por un lado, haciendo un repaso por la normativa vigente en la materia y, por otro lado, revisando los avances

⁶ Entendemos aquí informalidad de una manera amplia, esto es como toda actividad que no cumple los requerimientos establecidos por la ley y que por lo tanto tampoco se beneficia plenamente de la actividad estatal.

⁷ Véase toda la polémica en torno a la formalización de los autos colectivos.

desde el ámbito dogmático y jurisprudencial aplicables a la investigación.

i. Normativa aplicable al procedimiento sancionador sumario

1. Normativa vinculada

En el ámbito normativo se encuentra que esta materia es bastante extensa, así que solo se señalará aquellos que se encuentren relacionados, de manera directa o indirecta, con el tema a tratar en esta investigación. Es así que se tienen las siguientes normas: el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG); Ley General de Transporte y Tránsito Terrestres, Ley N° 27181 (LGTTT); Reglamento Nacional de Tránsito (RTRAN); Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT) y, finalmente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de Transporte y Tránsito Terrestre, y sus Servicios Complementarios (RPAS).

La LPAG, hasta su última modificatoria mediante el Decreto Supremo 004–2019-JUS, se funda como la normativa más importante en materia administrativa pues busca ser una regulación omnicomprensiva de la administración pública. Jorge Danós enfatiza dos temas importantes al respecto, el primero, más general, es cómo la administración en nuestro país se caracteriza por ser la principal vía de resolución de controversias, a diferencia de otros ordenamientos donde se configura como la antesala, esto llevará a asignarle una mayor importancia a los procedimientos y a los entes resolutivos dentro de la propia administración (**Danos, 2022**). Lo segundo es el papel relevante de los

principios que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora y su fundamentación constitucional (**Danos, 2018**), esto es en buena cuenta que las decisiones del Tribunal Constitucional serán aquellas que marquen la pauta interpretativa. Es en esa medida que se entiende que “ningún procedimiento sancionador, ni la eventual sanción que se derive, pueden desconocer los principios de la potestad sancionadora ni la estructura y garantías mínimas reconocidas a los administrados en este capítulo” (**Morón, 2019 - 2, 394**).

Otra normativa importante es la LGTTT del 8 de octubre de 1999, que establece los lineamientos generales (artículo 1°) del transporte y tránsito terrestre del que se derivan consideraciones para la elaboración de los reglamentos subsecuentes (Título III). Así también, aquí se encuentra la diferencia entre tránsito y transporte⁸ (artículo 2°) y las competencias de cada organismo estatal (artículo 13° y ss.)

También se encuentra el **RTRAN, D.S. 003-2001-MTC** y modificatorias. Este reglamento establece normas que regulan el uso de las vías públicas terrestres, aplicables a los desplazamientos de personas, vehículos y animales y a la actividad vinculadas con el transporte y el medio ambiente, en cuanto se relacionan con el tránsito.

Además de las normas ya mencionadas, otra importante es la Directiva para la Fiscalización del servicio de Transporte Terrestre de Personas y Mercancías de Ámbito Nacional

⁸ Diferenciando entre lo que es el tránsito terrestre, conjunto de desplazamiento de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la presente Ley y sus reglamentos que lo orientan y lo ordenan (artículo 2° g) y el transporte, desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías (artículo 2° h). Esta distinción, baladí en términos generales, es de utilidad para comprender la regulación sancionatoria.

(D-005-2021/SUTRAN), que si bien se aplica en la etapa de fiscalización suele ser requerida en la etapa sancionadora.

2. Administraciones públicas competentes

En el plano de las administraciones públicas competentes se aprecia que una adecuada identificación permite hacer la distinción entre los diversos tipos de fiscalización de campo. Si bien frente a los administrados el concepto “fiscalizador” puede ser entendido de manera general, lo cierto es que la regulación legal de la misma ha variado.

A continuación, un didáctico gráfico para plasmar mejor la idea:

ADMINISTRACIONES COMPETENTES EN MATERIA DE TRANSPORTE	ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL PAS ESPECIAL
RNAT (artículo 8)	RPAS (artículo 4)
MTC, mediante la DGTT, la DGCF y Provias Nacional.	SUTRAN
Gobiernos regionales	Gobiernos regionales
Municipalidades provinciales	Municipalidades provinciales
PNP	Municipalidades distritales
INDECOPI	ATU

Como se nota del cuadro anterior, la regulación en materia de transporte puede resultar compleja por la cantidad de administraciones públicas involucradas; esta complejidad no será relevante para la administración pues la norma se presumirá clara y conocida.

ii. Estudios sobre el procedimiento sancionador en transporte

Habiendo repasado la normativa se ingresa a la revisión dogmática y jurisprudencial. En primer plano, se encuentran novedosas investigaciones sobre los cambios

recientes en la materia y cómo, bajo el fundamento de la celeridad y economía procedimental, se encuentran dificultades para el ejercicio de los derechos en los administrados.

Erick Bobadilla realizó una investigación acerca de cómo la normativa de carácter específico (sectorial) contraviene la Ley del Procedimiento Administrativo General, en tanto impone condiciones menos favorables para los administrados. Esto se manifiesta, por ejemplo, en la notificación del informe final de instrucción o en la fundamentación de la decisión administrativa basada principalmente en el acta emitida por la autoridad, identificando una posible vulneración al derecho de defensa **(Bobadilla, 2020, p. 31)**.

Por su parte, Deysi Chafloque analiza la vulneración de principios y garantías del Procedimiento Administrativo Sancionador en el 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° 019-2020. Si bien la autora revisa materia relativa a la extensión de impedimentos de contratación, resulta de utilidad el reconocimiento de la laxitud con la que el legislador impone sanciones sin sólidas fundamentaciones que lo respalden, lo que sería contrario a una adecuada legislación dentro de un Estado Constitucional de Derecho **(Chafloque, 2021, p. 16)**.

Además, otra investigación realizada por Mirko Riveros y Medalit Sedano, esta vez recopilando información de los propios administrados y bajo el amparo de la normativa anterior, encuentra que el principio de culpabilidad tampoco

tiene un adecuado desarrollo en la tramitación de procedimientos sancionadores, tema también discutido por doctrina autorizada (Huapaya Tapia, Baca Oneto, entre otros). Los investigadores encontraron que aun cuando se establecía dicho carácter no debe dejarse de lado la observancia de eximentes y atenuantes **(Riveros y Sedano, 2020, p. 47-48)**.

De las tres investigaciones se puede señalar que hay coincidencia en la necesaria sistematicidad de los criterios sancionadores, más allá de los principios recogidos en la última modificatoria de la LPAG, y el desarrollo de conceptos procedimentales administrativos que entren en diálogo con los esquemas garantistas del proceso penal⁹.

Sumado a ello, se tiene la sentencia del Tribunal Constitucional del 2018 sobre el caso de la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República (Exp. N° 00020-2015-PI/TC), muy trascendente en su momento. No se ingresa al debate sobre la pertinencia o no de eliminar la potestad sancionatoria de dicha institución, sino a un elemento que quedó sin mayor elaboración en la sentencia: La contravención a la progresividad de los derechos sociales. En el párrafo 28 se recoge el siguiente alegato:

“El colegio profesional demandante también cuestiona la constitucionalidad del artículo 45 de la LOCGR, incorporado por el artículo 1 de la Ley 29622, señalando que contraviene el principio de

⁹ Esta línea conclusiva va en relación con lo señalado por el profesor Danós, quien menciona que “con posterioridad a la entrada en vigencia de la LPAG, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano ha resaltado que la mayoría de los citados principios de la potestad sancionadora tienen como fuente en la Constitución a aquellos preceptos referidos a las garantías para el ejercicio de la potestad penal, porque el citado supremo intérprete de la Constitución ha entendido que la referida potestad penal en forma conjunta con la potestad administrativa sancionadora forma parte de una misma potestad punitiva estatal y por ende tiene justificación la intercambiabilidad de los principios y reglas (...)” (Danós: 2019,496).

progresividad de los derechos sociales — reconocido en el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos — pues prevé un procedimiento sancionador por responsabilidad administrativa funcional menos garantista que el existente anteriormente.”

La demanda fue declarada infundada en este extremo, sin perjuicio de ello, investigaciones como la realizada por Ricardo Gallo van en la misma línea, al encontrar que una aplicación extensiva de la progresividad de los derechos sociales podría permitir el análisis bajo esta categoría. Para el investigador sí se respeta el principio de imparcialidad e independencia, además de otorgarle al administrado mecanismo de tutela para investigar el debido procedimiento **(Gallo, 2021, p. 21)**.

Ahora bien, si se reconoce la extensión del análisis bajo el principio de progresividad y no regresividad, la potestad sancionadora de los distintos organismos de la administración pueden entrar en colisión con los reclamos de los administrados si estos reconocen que los procedimientos sumarios no garantizan un adecuado derecho de defensa y un debido procedimiento. Esta interpretación es plausible de ejecutarse en tanto el derecho administrativo sancionador peruano tiene dos características: por un lado, su constitucionalización **(Danos, 2022)** ha afianzado los mecanismos garantistas que deben ejecutarse en el procedimiento, ya que aun teniendo particular naturaleza no deja de provenir del ius puniendi, y por otro lado, la extensión interpretativa que da el tener un sistema sancionador basado fundamentalmente en principios **(Letelier, 2021)**, en el caso local positivizado en las normas generales.

II. PRINCIPALES ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

SUMARIO

a) Principales características del procedimiento sancionador

Se parte desde una constatación, a diferencia de otras ramas jurídicas como el derecho civil o penal, el estudio del procedimiento administrativo en nuestro país se enfoca en el ámbito de lo contencioso – administrativo, ello en tanto se entiende como una etapa posterior al agotamiento de la vía administrativa en la que se encuentran las clásicas garantías de la tutela jurisdiccional efectiva con la del debido procedimiento. Sin embargo, también es cierto que si se pretende analizar el derecho administrativo sancionador se debe considerar tres de sus elementos identitarios: el ius puniendi como ejercicio del poder estatal, el vínculo entre el derecho administrativo y el derecho penal y las garantías aplicables a esta clase de procedimiento.

i. Ius puniendi

En primer lugar, se presenta al ius puniendi, un clásico elemento de la teoría penal que tiene una particular aplicación en materia administrativa. El Tribunal Constitucional, citando lo analizado por el profesor Hurtado Pozo, entiende al ius puniendi como la potestad “que se manifiesta en el aspecto coercitivo de las normas y, por otro, que es también objeto de la regulación de las mismas” (Exp. 33-2007-PI/TC). Esto es, al fin de cuentas, la posibilidad del Estado de tomar acciones que afecten directamente la esfera de derechos de los particulares en tanto exista una vulneración normativa; siendo además que la validez de la norma como el procedimiento para la

identificación de infracciones debe contener una finalidad legítimamente establecida y constitucionalmente adecuada. Aun cuando no se encuentre expresamente reconocida dicha facultad en nuestra constitución, el TC ha afirmado que las autoridades administrativas sí tienen la posibilidad de aplicar sanciones, siempre que respete a la propia Constitución y bajo la observancia de los derechos fundamentales **(MINJUS, 2017)**.

ii. Diferencias entre el penal y administrativo

Al respecto, en otra sentencia, el mismo TC hace la distinción entre el desarrollo de dicha potestad según el ámbito de aplicación; no obstante, “[aún] la existencia de estas diferencias, existen puntos en común, pero tal vez el más importante sea el de que los principios generales del derecho penal son de recibo, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador”. (Exp. 01873-2009-PA/TC). Hay que resaltar aquello de la recepción - con matices - del *ius puniendi* en el derecho administrativo, pues en caso contrario se podría opacar la posibilidad de mecanismos de regulación distinta a la punitiva, bajo el argumento de ser fieles a una interpretación originaria **(Huapaya, Sánchez y Alejos, 2018)**.

Como denota la sentencia, existe una relación cercana entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador¹⁰, lo que permite trasladar principios garantistas a los procedimientos.

¹⁰ Como mencionara en los albores del presente siglo el profesor Silva Sánchez, que estamos ante una “expansión del derecho penal”, síntoma del mismo es el estudio de la presente ley (D.S. 004 – 2020 – MTC) o la emisión de una norma previa y conexas como el Decreto de Urgencia para garantizar la Seguridad Vial (DU. 019 -2020). Véase al respecto. Silva Sánchez, Jesús-María. La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales. Madrid: Civitas, 2001.

iii. Garantías del procedimiento

Para esta investigación resulta de particular interés los siguientes:

- ✓ Mínima intervención: La intervención mínima del estado – y por tanto de la administración – en la esfera jurídica de los individuos. En el derecho penal queda evidenciado con suma claridad el principio de ultima ratio, ya que la imposición de posibles sanciones en ese ámbito puede resultar sumamente gravosa o irreversible. Pues bien, autoras como Alarcón consideran que “la intervención mínima debería predicarse de todo el Derecho punitivo: del penal y del administrativo sancionador. Con ello, la *última ratio* no sería únicamente lo penal, sino lo punitivo en general (...). (Alarcón, 2014, p. 159).
- ✓ La defensa o el derecho de contradicción de los administrados: Este derecho forma parte del principio al debido proceso e implica tanto la actuación y valoración del material probatorio, fundamentación razonada de la decisión, posibilidad de esgrimir argumentos que sostengan la posición del administrado, etc. Cabe recordar que, como todo derecho, este puede verse limitado con el “fin de dar un mayor alcance a los intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicado, en tanto no se desconozca su núcleo y las limitaciones establecidas sean proporcionales y razonables” (Rojas, 2020, p. 266).
- ✓ Ejecutividad de sanciones: Una señal de la autotutela de la administración es la posibilidad de sancionar y hacer eficaces dichas sanciones.

Aunque la doctrina no discute dicha potestad su aplicación no está exenta de problemas. Por ejemplo, en el caso de la ejecutoriedad inmediata en España se plantean dos desafíos: “su posible colisión con el derecho fundamental a la presunción de inocencia consagrado en el artículo 24.2 CE y, en segundo lugar, su incompatibilidad respecto del derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE. **(Alarcón, 2009, p. 124).**

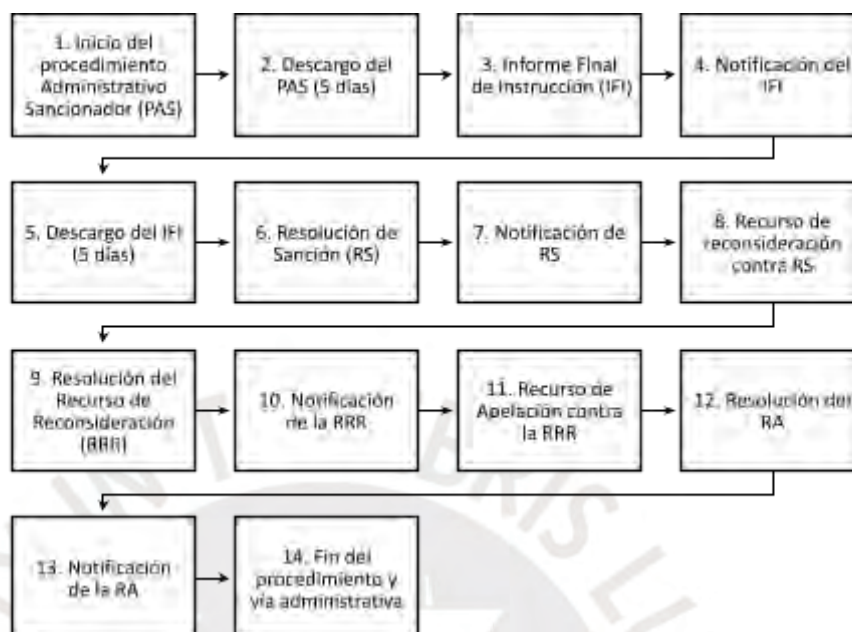
De todo lo antes mencionado, es preciso señalar la importancia de la adecuación del procedimiento y de los mecanismos de defensa del administrado a la finalidad legislativamente prevista. De no existir ello se estaría institucionalizando estructuras legales de indefensión y vulneradoras de derechos. Es en este marco que debe entenderse la modificatoria legislativa propuesta por el ejecutivo.

b) Diferencias entre el antiguo y el actual procedimiento

Pasando a la normativa local, se puede reconocer el viraje que se hace hacia un procedimiento sancionador sumario comparándolo con su predecesor: el procedimiento sancionador ordinario¹¹. En este último se pueden identificar tres grandes partes: La iniciación (1), la instrucción (2-5) y la sanción (6-14). En cada una de ellas existirá actividad procesal específica lo que debería llevar a un juicio razonado en la administración que le permita decidir adecuadamente. En el caso concreto la norma derogada contemplaba una mayor cantidad de etapas de formulación de descargos (luego de la imputación de cargos, tras finalizar el informe final de instrucción – IFI) antes de derivarlo a la autoridad

¹¹ En esta parte del artículo el instrumento jurídico a analizar es la norma referida al procedimiento administrativo sancionador en materia de transporte (RNAT 3.49), por ello es que se toman para el análisis tres instrumentos: los principios generales sancionadores, el régimen especial previo y el sumario actual.

sancionadora per se, siendo esta última la que evaluaba y emitía la resolución final.



Así bien, la fase instructora se prolongaba en el tiempo y en los procedimientos, lo que según la administración generaba duplicidad de procedimientos (al generar etapas de descargo tras cada notificación) y retrasos en la tramitación. A raíz de ello es que se formula la modificación del régimen, pasando de un procedimiento tradicional ordinario a uno sumario. El procedimiento sancionador sumario actual permite dividir sus etapas en dos grandes fases, la fase instructora (1-4) y la sancionadora (5-8). Como se presenta a continuación hay una



clara concentración de etapas en los pasos a seguir entre la norma derogada y la actual:

Al igual que en el procedimiento anterior, inicia con la imposición del acta de fiscalización o la resolución de inicio, dependiendo de si la fiscalización fue realizada en la modalidad de campo o gabinete. En esta fase además se actúan y valoran los diferentes medios de prueba presentados, tanto por la administración como por el administrado. Mientras que en el procedimiento anterior coexistía de manera separada el Informe Final de Instrucción - IFI y la Resolución Final – RF, en el nuevo se concentran ambas etapas, permitiéndole al administrado conocer si ha sido hallado responsable o no al final de la misma.

Tras la emisión de la RF se ingresa a la fase impugnatoria. Aquí un nuevo órgano será el responsable de decidir la respuesta a los escritos de contradicción presentados por los administrados. Aquí también se encuentra una concentración de pasos, tanto en los recursos de reconsideración como de apelación, ya que en el procedimiento sumario es la notificación de la respuesta del superior jerárquico sobre la apelación contra la Resolución de Sanción la que agota la vía administrativa.

i. Breve mención a la regulación española

Entrando al plano de la estructura normativa, y teniendo en consideración la normativa comparada, podemos tomar en cuenta cómo es que los procedimientos administrativos sancionadores se desarrollan en otros lugares, ya que la puesta en vigencia de un procedimiento sancionador en materia vial tampoco le es ajena a otros ordenamientos.

Si revisamos la experiencia española, ya se regulaba la misma desde 1993. Este procedimiento “podrá utilizarse en los supuestos en que el órgano competente para iniciarlo considere que existen elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve. Las especialidades consisten en el acortamiento de los plazos y la concentración de la instrucción, realizándose la prueba y la aportación de alegaciones en un plazo de diez días transcurridos el cual se formula la propuesta de resolución (artículos 23 y 24)”. **(Muñoz, 2011, p. 1004)**. Como se puede ver aquí en realidad aún no existía un procedimiento estructurado de manera sumaria sino una potestad del juzgador que permitía una concentración de etapas.

Saliendo de la perspectiva histórica y entrando a la regulación española actual¹² se puede encontrar más datos al respecto. La normativa sectorial española sancionadora en materia de tránsito y transporte está sistematizada en instrumentos tales como el Código de Tráfico y Seguridad Vial, inserta en esta se encuentra el reglamento de Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico (320/1994); por otro lado, en materia de transporte se tiene el reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (1211/1990). En ambos casos existe la posibilidad de llevar procedimientos sancionadores diferentes al ordinario. En el caso de tráfico bastará con el pago de la multa antes de un plazo determinado, mientras que en el de transporte se terminará el procedimiento en caso se pague la sanción, pero de existir sanciones no pecuniarias estas seguirán su trámite normal. Es interesante conocer cómo durante el 2009 se modificó la regulación del tráfico (Ley 18/2009) tomando

¹² El derecho administrativo sancionador en nuestro país se nutre principalmente de la doctrina española, doctrina que tiene una larga tradición en la especificidad conceptual de la sanción administrativa, no subsumida dentro de otros marcos teóricos o como mera aplicación instrumental.

medidas que, en palabras de Antonio Martínez Nieto, fueron pensadas para la resolución del problema que origina la tramitación de millones de expedientes sin considerar que la adecuada tramitación era respetar los derechos y garantías del ciudadano frente a la administración, pasando estas últimas a considerarlas simples “fallos del sistema” (Martínez, 2014).

Finalmente, cabe mencionar además que la normativa general, la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas – LPACAP (39/2015), recoge en el Art. 96.5. la posibilidad de procedimientos sancionadores de “tramitación simplificada”, pero teniendo en consideración que la infracción será categorizada como leve. Esta norma es importante ya que engloba las dos previamente reseñadas y permite resaltar que el legislador busca que los procedimientos puedan acortarse en tanto las infracciones conduzcan a una sanción leve y considerando la proporcionalidad entre las actuaciones probatorias y las pretensiones del caso, para no generar una situación de indefensión.

III. PRINCIPALES CUESTIONAMIENTOS AL PROCEDIMIENTO SUMARIO

En la exposición de motivos, el ejecutivo plantea tres fundamentos amplios para la existencia de los procedimientos administrativos sancionadores. Estos son el “no recargar en exceso a la administración de justicia con la atención de ilícitos de menor gravedad, el dotar de mayor eficacia al aparato represivo respecto de los ilícitos menores y el promover una mayor inmediatez a la autoridad sancionadora respecto a los administrados sancionados”.

Páginas más adelante señala una problemática principal (incremento de los accidentes de tránsito) y dos consecuencias específicas (el carácter

masivo de los expedientes sancionadores en materia de transporte y tránsito y la falta de celeridad en el actual procedimiento administrativo sancionador) que configuran la motivación del cambio procedimental de un régimen general (ordinario) a uno especial (sumario).

Como se puede ver en la exposición de motivos, los silogismos necesarios para hallar una relación causal son inexistentes. Esto es grave por dos razones. La primera es que la fundamentación del cambio normativo al ser insuficiente puede llevar al administrado a observar la validez de la propia norma, con los consecuentes problemas de lagunas jurídicas, aplicación de la norma en el tiempo, etc. Lo segundo es la ausencia de sistematicidad en las medidas tomadas para lidiar con el hecho social.

Los procesos son mecanismos instrumentales, no se implementan en el vacío sino para la consecución de una finalidad. Si se considera importante para lidiar con la problemática principal la implementación de un procedimiento sumario, este debe venir de la mano de otras medidas alternativas o accesorias, tanto legislativas como ejecutivas, que permitan reconocer un adecuado abordaje del problema.

A continuación, se mencionará brevemente los problemas sucedáneos del procedimiento sumario implementado, a la luz de los fundamentos:

a) Liberar a la administración de la sobrecarga procesal

Esta es una finalidad pertinente de los procedimientos sancionadores. El buscar la eficiencia organizacional del sistema estatal permite que la propia administración pueda imponer sanciones tutelando de manera diferenciada bienes jurídicos. Tomás Cano recogía en esta perspectiva una diferencia entre el sistema penal y el administrativo sancionador, mientras que el primero genera protección frente a los ataques más graves de los bienes jurídicos de manera más puntual, el administrativo

sancionador busca reforzar una determinada atención sectorial (Cano, 2009, 88). Es interesante notar la pretensión de sistematicidad cuando se habla de tutelas diferenciadas y gestión sectorial, pues de lo que se trata es de velar por los derechos en distintos ámbitos y de manera proporcional a la extensión. Es en ese orden que la norma actual busca pasar de un procedimiento ordinario a uno sumario, recordando que dichos procedimientos son aquellos en los que existe una mayor amplitud, por lo que la controversia puede ser conocida de manera plena y presentar amplias pretensiones. Por otro lado, los procesos de carácter sumario, sin dejar de tener una extensión horizontal, presentan menor profundidad en un elemento sustancial de la defensa: la prueba. Es así que su eficacia vertical está más limitada.

Aquí conviene precisar qué naturaleza legal les ha asignado a los procedimientos que tienen naturaleza sumaria. Desde la teoría general del proceso Proto Pisani (2011, p. 428) menciona que la tutela sumaria responde a por lo menos tres exigencias históricas. La primera vinculada a la economía de los juicios, pues no toda pretensión amerita (por cuantía, gravedad, etcétera) un proceso ordinario; la segunda para evitar un uso desproporcionado del derecho a la defensa y la tercera para garantizar la efectividad de la resolución.

En conclusión, el cambio de un modelo procedimental a otro debe tener una adecuada fundamentación tanto en lo teórico - procesal como en la experiencia material de los administrados. No se trata de reducir etapas o generar preclusiones exclusivamente por las “demandas del mercado resolutivo” sino en argumentar por qué un tipo de procedimiento es más adecuado que otro. Algo que no se encuentra en la exposición de motivos de la presente norma.

Una atingencia adicional, hay que notar que el legislador no ha optado por la modificación del procedimiento ordinario para añadir

“técnicas de aceleración” (Monroy Palacios), sino que ha decidido directamente reemplazarlo.

b) Dotar de mayor eficacia al aparato represivo

Una segunda finalidad está relacionada con la eficacia. Como se mostró en el párrafo anterior no toda infracción deberá ser perseguida y sancionada. El criterio de eficacia debe estar inmerso en las decisiones de diseño institucional. Ahora bien, el que sean “ilícitos menores” no significa que los mecanismos sancionadores sean menos garantistas. Esto es muy importante de recordar ya que en el caso de las infracciones de transporte se puede llegar a la situación en la que, bajo un criterio de eficacia, se pierda precisión o peor aún se presuma la culpabilidad. Ya en el ámbito europeo se le ha denominado a esa situación “imputado material o inminente” – aquel que ya es sospechoso por el hecho que se investiga y que va a convertirse en acusado formal de una manera previsible e inmediata” (Izquierdo, 2019, p. 407).

c) Promoción de la inmediación en el procedimiento

El principio de inmediación se dirige principalmente al administrado, pues persigue que el resolutor tome conocimiento de toda la imputación, tanto en la recepción de argumentos como en los aportes probatorios. Al dilatarse el procedimiento la conciencia y atención para resolver puede quebrarse o no ser plenamente ejercida. En la exposición de motivos se señala que la cantidad de expedientes sin resolver impiden el ejercicio de este principio, pues las sanciones no se imponen de manera oportuna y cuando llegan a ser revisadas o han prescrito o deben ser expedidas de forma rápida. Añade, además, que la prueba en los procedimientos de tránsito y transporte admite un bajo umbral

de contradicción, pues se encuentra fundamentada en elementos técnicos.

IV. LA NORMATIVA EN LA PRÁCTICA: ANÁLISIS DEL NUEVO PAS SUMARIO EN MATERIA DE TRANSPORTE

a) Análisis de decisiones sancionadoras

Llegado a este punto toca revisar si el cambio procedimental es adecuado para lograr los objetivos propuestos. Ya que la magnitud del problema excede las posibilidades de este análisis, el presente artículo se centrará en las infracciones con código F1¹³ impugnadas por los administrados y que han sido materia de resolución durante el primer trimestre del año 2022. Las infracciones F1 son las más concurrentes en un tipo especial de transporte: el transporte colectivo informal. Se tendrá como población las resoluciones gerenciales trabajadas por la Gerencia de Procedimientos y Sanciones de SUTRAN durante el primer trimestre del 2022 (enero: 4, febrero 5, marzo: 126), tomando como muestra aquellas que hayan sido impugnadas, lo que da un total de 135.

Ya definida la población y la muestra se puede pasar al análisis jurídico, para ello se hará uso del test de proporcionalidad como mecanismo de evaluación ex – post de la norma. Si bien esta herramienta sirve para la revisión de casos concretos, en esta oportunidad se utilizará como “una norma guía del comportamiento permanente de la administración en todas sus relaciones con los asociados, sea en la estructuración de decisiones generales o particulares”. (Santofimio, 2017, p. 462). No obstante, también se hará uso de resoluciones apeladas a la

¹³ “F.1 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 una modalidad o ámbito diferente al autorizado.”

administración frente a las infracciones con código F1. Con esto se busca vincular los elementos del test de proporcionalidad con las decisiones administrativas y, sobre todo, con sus argumentos.

b) Test de proporcionalidad

El test de proporcionalidad tiene como elemento introductorio la determinación de un fin legítimo. Es así que se intenta determinar si el nuevo reglamento es eficaz en la eliminación de la prestación del servicio de transporte colectivo de vehículos sin autorización. El eliminar este servicio tiene como objetivo buscar un beneficio para la sociedad en su conjunto ya que, en la argumentación del legislador, al hacerlo reduciría la tasa de siniestralidad al hacer eficaz el procedimiento de sanción. Es por ello que sí cumple con el fin legítimo.

i. Idoneidad o adecuación

El tema de la idoneidad es un tema importante por tres razones: La primera es la relación causal entre los medios empleados, una menor actividad contradictoria, y la finalidad buscada, reducir la siniestralidad en el servicio de transporte. Si bien los silogismos pueden complejizarse, estos deberían estar debidamente detallados en la exposición de motivos, ya que serán los fundamentos para el cambio procedimental. La segunda razón es que la idoneidad de la implementación del procedimiento sumario no puede hallarse en la consecución de celeridad, ya que esta última ni es un derecho consagrado ni es un bien jurídico protegido en abstracto. Finalmente, si el análisis se realiza de manera lata, podría argumentarse que la medida favorece, de manera tangente, la consecución de su objetivo ya que la complejidad del desafío no permite una individualización exacta. Si bien esto puede ser real, no es

suficientemente sólido para hacer una reforma de tal envergadura.

Una de las situaciones más frecuentemente apeladas es aquella en la que no se determina de manera inequívoca la contraprestación por el servicio informal, en la resolución N° 4021009583-S-2021-SUTRAN/06.4.1 se recoge los descargos del intervenido, el que alega que “(...) interrogado por los inspectores respecto a los ocupantes referí que ambos se dirigían a reincorporarse a su centro de labor en la ciudad de Chiclayo y por el cual solo aportan la suma de S/200.00 soles para el pago de combustible y peaje que acepté apoyarles (...)” A raíz de esta declaración se considera presente el requisito de la contraprestación del servicio, lo que le permite a la administración sancionar. Pues bien, se mencionó como primera razón que la menor actividad contradictoria debía presentar una relación causal con la reducción de la siniestralidad. En el caso concreto es difícil de determinar dicha relación ya que no se logran actuar otros elementos de convicción pues el procedimiento no está diseñado para ello.

ii. Necesidad o indispensabilidad

Aquí lo que se revisa es si la medida asumida es la menos lesiva, esto es que de todas las alternativas que puedan ser ejecutadas se tome aquella que no genere desmedro o que este último lo sea en la menor medida posible. El Tribunal Constitucional tiene diversas sentencias relativas a este juicio e inclusive desarrolla una metodología para el análisis de necesidad (STC 045-2004-AI/TC; STC 4677-2001-AA).

En el caso concreto se puede hacer uso de otra frecuente motivación en las resoluciones sancionatorias, esta es la procedencia del recurso de apelación. Por ejemplo, en la resolución gerencial N° 4321003683-S-2021-SUTRAN/06.4 se encuentra la siguiente motivación: “Que, por lo expuesto, se concluye que el recurso de apelación presentado por el administrado es contra un acto administrativo, como es la Resolución de Sanción, la cual ha quedado firme, al haber presentado el recurso impugnatorio fuera de plazo de ley, conforme se ha mencionado en los párrafos precedentes (...)”. Esta motivación podría resultar anecdótica si no fuera por la reducción de plazos asignados en el proceso sumario, así como la apreciable cantidad de resoluciones que resuelven bajo el cintillo de la improcedencia.

Se puede argumentar en contra de esta postura, señalando que cumple con la normativa general respecto a los plazos mínimos de 5 días, pero algo falla si se implementa un procedimiento sumario que sirve primordialmente para resolver bajo criterios procesales antes que sustanciales. En esa línea, se tiene que los actos administrativos desfavorables deberán ser emitidos únicamente cuando resulten necesarios, conforme a las potestades de la Administración pública respetando los derechos y garantías reconocidos en favor del administrado, y en atención con los principios de legalidad y razonabilidad. (Villegas, 2011, p. 355).

Por ello, la indefensión del administrado no puede considerarse la medida menos lesiva para la resolución de los expedientes sancionadores.

iii. Proporcionalidad en sentido estricto

Llegados a este punto se recoge lo establecido por el Tribunal Constitucional, el que señala que “la proporcionalidad en sentido estricto o ponderación consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho fundamental” (STC 045-2004-AI/TC). Para realizar dicho análisis se debe retomar los objetivos señalados en la exposición de motivos, los cuales son:

- A. Eliminar el carácter masivo de los expedientes sancionadores en materia de transporte y tránsito.
- B. Eliminar la falta de celeridad en el procedimiento sancionador en materia de transporte y tránsito.

Según lo revisado en la investigación, el grado de intervención de la administración para llegar a estos objetivos es medio, pues la reducción de etapas procesales es un mecanismo legítimamente posible en tanto no se dañe las diversas garantías del debido procedimiento (con énfasis en la contradicción del administrado) y, aunque no corresponda directamente al núcleo duro constitucional, la promoción de la celeridad permite la tramitación de un procedimiento sin dilaciones indebidas. Sin embargo, existe un problema en cuanto a los niveles de satisfacción derivados. Si bien un procedimiento simplificado permite “acortar plazos de tramitación y por la concentración de algunos trámites. (...)” (Gómez y Sanz, 2013, p. 708), esto no genera una motivación suficiente para cambiar el procedimiento; para implementarlo debe existir causa suficiente y evidencia demostrable que el procedimiento precedente no cumplía sus objetivos a raíz de las dos razones esgrimidas, lo que no sucede en el caso concreto. Por lo tanto, el nivel de satisfacción derivado es bajo.

CONCLUSIONES

- En materia de tránsito y transporte, la poca sistematicidad institucional se refleja en el plano normativo, ello hace que la elaboración de normas se convierta en una tarea compleja y con diversos factores que no pueden ser asumidos por la administración sectorial. Por lo tanto, es indispensable una reordenación administrativa que conjugue las potestades de los diversos organismos en la búsqueda de una regulación adecuada del sector.
- Vinculado a lo previamente señalado, es menester que en el plano administrativo sancionador los proyectos de ley recojan la experiencia comparada de inserción de indicadores y procedimientos de la OCDE, pues existen criterios como el costo de oportunidad o la probabilidad de detección que también son útiles para la elaboración de normativa vinculada a la actividad económica y social del tránsito, transporte y servicios conexos.
- Un problema reconocido en la investigación, pero que amerita profundizar es el valor probatorio de las actas de fiscalización. Autores como Rebollo menciona lo complejo que puede ser pasar de la masiva impugnación de las mismas a considerar dichas actas como prueba indubitable. Nuestro ordenamiento considera a las actas como prueba iuris tantum, pero en la práctica esta se comporta regularmente bajo la presunción iure et de iure.
- El test de proporcionalidad muestra, de manera unívoca, que el tránsito de un procedimiento común a un procedimiento sumario estaba enfocado en la reducción de la carga procesal, y que sólo de manera adjetiva buscaba configurarse como un mecanismo de desincentivo de infracciones. Sin embargo, esta clase de medidas pueden ocasionar efectos no previstos (externalidades negativas). La relativa novedad de su implementación no permite aún un balance de mayor calado, pero abre la posibilidad de un marco de investigación que revise efectos en la reducción de infracciones,

en la resolución de sanciones, en el aumento de los procedimientos contenciosos administrativos y en las dinámicas de fomento de la corrupción en funcionarios.

BIBLIOGRAFÍA

Normas:

- Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- D.S. 004-2019-JUS - Texto Único Ordenado de la Ley Del Procedimiento Administrativo General.
- D.S. N° 004-2020-MTC - Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte y tránsito terrestre, y sus servicios complementarios.
- D.S. N° 017-2009-MTC - Reglamento Nacional de Administración de Transporte – RNAT.
- Exposición de Motivos EXP-DS-004-2020-MTC. Tomado de: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Febrero/02/EXP-DS-004-2020-MTC.PDF>.
- Resolución 74/299 aprobada por la Asamblea General de la ONU el 31 de agosto de 2020.

Libros

- Alarcón, L. (2009). La eficacia y la ejecución de las sanciones de tráfico. En: Revista de Documentación Administrativa N° 284-285: mayo-diciembre. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 121-152.
- Alarcón, L. (2014). Los confines de las sanciones: en busca de la frontera entre el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador. En: Revista de Administración Pública N° 195: septiembre-diciembre. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp.135-167.
- Bobadilla, E. (2021). Condiciones menos favorables en los procedimientos administrativos sancionadores de tramitación sumaria en

materia de tránsito terrestre y la vulneración a la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/19065>.

- Cano, T. (2009). Lección 14: La actividad sancionadora. En Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Tomo III: La actividad de las administraciones públicas. Volumen II: El contenido (pp. 87-119). Madrid: Iustel.
- Chafloque, D. (2021). 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.º 27181 – Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, incorporados por la Cuarta Disposición Final del Decreto de Urgencia N.º 19-2020. Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/21832>.
- Cortés, D. (2011). Una epidemia silenciosa. En: Revista Medicina Universitaria 13 (50), México: Facultad de Medicina UANL, Elsevier México, pp. 3-4.
- Danós, J. (2018). “Comentarios a propósito de los quince años de vigencia de la Ley del Procedimiento Administrativo General”. En: Justicia y Derechos Humanos. Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N.º 1, pp. 12-24. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1456062-revista-del-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-n-1>
- Danós, J. (2019). "Evolución del régimen administrativo sancionador en el Perú". En: La proyección del Derecho Administrativo peruano: estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP / coord. por Diego Zegarra Valdivia, ISBN 9786123250911, págs. 493-513.
- Danós, J. (2022). “El impacto de la entrada en vigencia de las leyes del procedimiento administrativo general y del proceso contencioso administrativo en el Perú 20 años después”. En: Aportes al desarrollo del derecho administrativo en el Perú /coord. por Tania Zúñiga. Lima: Yachay Legal, Circulo de Derecho Administrativo, pp. 37 -55.

- Defensoría del Pueblo (2021). Más de 14.000 personas fallecieron en accidentes de tránsito en los últimos cinco años. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-mas-de-14-000-personas-fallecieron-en-accidentes-de-transito-en-ultimos-cinco-anos/>.
- Gallo, R. (2021). Informe Jurídico sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional Expediente N° 00020-2015-PI/TC. Trabajo de Suficiencia Profesional para optar por el Título de Abogado. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/18339>.
- García, E. y Ramón, T. (2006). Curso de Derecho Administrativo (Undécima edición). Madrid: Thomson – Civitas.
- Gómez, M. y Sanz, I. (2013). Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. 3° edición. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.
- Huapaya, R., Sánchez, L. y Alejos, O. (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General del Perú. En: AA.VV. El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo. Lima: Palestra Editores. pp. 581- 604.
- Izquierdo, M. (2019)- "Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho peruano". En: La proyección del Derecho Administrativo peruano: estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP / coord. por Diego Zegarra Valdivia, ISBN 9786123250911, págs. 387-418.
- Martínez, A. (2014). Derecho de la circulación. Nuevo régimen jurídico del tráfico, la seguridad vial y la movilidad sostenible. Madrid: La Ley.
- Ministerio de Justicia (2017). Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/1461896-guia-practica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador>.
- Morón, J. (2019). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima, Gaceta Jurídica.

- Muñoz, S. (2011). Tratado de derecho administrativo y de derecho público general. Tomo IV. La Actividad Administrativa. Madrid: Iustel.
- Muñoz, S. (2015). Tratado de derecho administrativo y de derecho público general. Tomo XII. Actos Administrativo y Sanciones Administrativas (Cuarta edición). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. pp. 340-369.
- Proto, A. (2011). La tutela sumaria en general. En: VV.AA. Proceso y Constitución. Actas del II Seminario Internacional de Derecho Procesal llevado a cabo en el Campus de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima: Ara Editores. pp. 423-454.
- Riveros, M. y Sedano, M. (2020). Tratamiento del principio de culpabilidad en el procedimiento administrativo sancionador seguido por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN). Tesis para optar el título profesional de abogado. Disponible en: <https://repositorio.utelesup.edu.pe/handle/UTELESUP/963>.
- Rojas, J. (2020). Derecho Administrativo Sancionador. Entre el control social y la protección de los derechos fundamentales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sánchez, L. (2020). La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común. En: IUS ET VERITAS N° 60, pp. 38-64. <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.002>.
- Santofimio, J. (2017). Compendio de derecho administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Villegas, P. (2021). Los actos administrativos de gravamen o desfavorables en la Ley del Procedimiento Administrativo General. En: Estudios sobre Derecho Administrativo. Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo (Vol. I) A 20 años de la Ley del Procedimiento Administrativo General, pp. 343-357.

Sentencias y resoluciones:

- Tribunal Constitucional del Perú (2004). Expediente N° 045-2004-AI/TC.

- Tribunal Constitucional del Perú (2007). Expediente N° 00033-2007-PI/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú (2009). Expediente N° 01873-2009-PA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú (2011). Expediente N° 02098-2011-PA/TC.
- Tribunal Constitucional del Perú (2019). Expediente N° 00020-2015-PI/TC.

