

UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Escuela Profesional de Derecho



TESIS

TITULO : LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONducIR COMO MEDIDA PREVENTIVA Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE TRÁNSITO EN LA CIUDAD DE HUANCAYO.

PARA OPTAR : EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTORES : HUAYLLANI CASTILLARES DANY YONATAN ESPINOZA CONDORI EDSON ALEJANDRO

ASESOR : DR. MARIANO MAXIMILIANO PAZ VELA

LÍNEA DE INV. : DESARROLLO HUMANO Y DERECHOS
INSTITUCIONAL

FECHA DE INICIO : ENERO 2017 A JULIO 2019
Y CULMINACIÓN

HUANCAYO – PERU

2019

DEDICATORIA

A Dios, por todo lo aprendido;

A nuestros padres, por su apoyo incalculable;

A nuestras familias, por su amor incondicional.

AGRADECIMIENTO

En primer lugar agradecemos a los catedráticos de la universidad por habernos formado profesionalmente en las aulas de la facultad, y que nos ha permitido desarrollar la presente tesis en un tema que nos apasiona; en cuanto a la realización y conclusión de este trabajo, a nuestros asesores por su valioso aporte profesional, a la Oficina de Estadística del Departamento de Tránsito de la PNP de Huancayo, a los funcionarios del SATH, a los funcionarios de la MPH, a los especialistas en el tema de tránsito y a los efectivos de la PNP asignados al control de tránsito en nuestra ciudad, por la información y alcances brindados, que permitieron su consolidación.

RESUMEN

El Proyecto de Tesis plantea el siguiente Problema General: ¿De qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017?; cuyo Objetivo General es: Determinar de qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017; con el planteamiento de la Hipótesis General: La retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito al inobservar el debido procedimiento en la ciudad de Huancayo, 2017.

De donde tenemos que, la Variable Independiente de la investigación es: La retención de la licencia de conducir como medida preventiva; y la Variable Dependiente es: El procedimiento sancionador, para cuyo desarrollo de la investigación se eligió como Método General de Investigación: Análisis - Síntesis, Nivel de Investigación: Explicativo, Tipo de Investigación: Cualitativo - Cuantitativo, Diseño de investigación: No experimental transversal: explicativo - causal; la muestra: 46 encuestados y el análisis de 884 infracciones que ameritaron la retención de la licencia de conducir, para establecer la cantidad exacta de las licencias de conducir retenidas efectivamente; Técnicas para el procesamiento y análisis de los datos: Utilización del procesador sistematizado computarizado, pruebas estadísticas y la distribución de frecuencias y gráficos estadísticos.

PALABRAS CLAVES:

- Licencia de conducir
- Medida preventiva
- Procedimiento sancionador

ABSTRACT

The Thesis Project poses the following General Problem: How does the retention of the driver's license as a preventive measure violate the sanctioning procedure of traffic in the city of Huancayo, 2017 ?; whose General Objective is: Determine how the retention of the driver's license as a preventive measure violates the sanctioning procedure of traffic in the city of Huancayo, 2017; with the approach of the General Hypothesis: The retention of the driver's license as a preventive measure violates the traffic sanction procedure by not observing the due process in the city of Huancayo, 2017.

From where we have to, the Independent Variable of the investigation is: The retention of the driver's license as a preventive measure; and the Dependent Variable is: The sanctioning procedure, for which research development was chosen as the General Research Method: Analysis - Synthesis, Research Level: Explanatory, Research Type: Qualitative - Quantitative, Research level: Non-experimental transversal: explanatory - causal; the Population: 46 respondents and the analysis of 884 infractions that required the retention of the driver's license, to establish the exact amount of the driver's licenses retained effectively; Techniques for the processing and analysis of data: Utilization of the computerized systematized processor, statistical tests and the distribution of frequencies and statistical graphs.

KEYWORDS:

- Driver's license
- Preventive measure
- Sanctioning procedure

ÍNDICE

UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES	I
DEDICATORIA	II
AGRADECIMIENTO	III
RESUMEN	IV
INTRODUCCIÓN	XIV
CAPITULO I	16
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	16
1.1.1.Descripción del problema	16
1.1.2.Formulación del problema	18
1.1.3.Justificación de la investigación	19
1.1.4.Delimitación del problema.....	21
1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	22
1.2.1.Objetivo general.....	22
1.2.2.Objetivos específicos	23

1.3. HIPÓTESIS Y VARIABLES	23
1.3.1. Hipótesis	23
1.3.2. Variables	24
CAPÍTULO II	25
MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	25
2.2. MARCO HISTÓRICO	26
2.3. BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN	29
2.3.1. El procedimiento administrativo general	29
2.3.2. El procedimiento administrativo sancionador – PAS	35
2.3.3. Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador - PAS	62
2.3.4. El Debido Procedimiento Sancionador como Principio y como Garantía.....	63
2.3.5. El procedimiento sancionador de tránsito	65
2.3.6. La licencia de conducir	67
2.3.7. Las medidas cautelares.....	71
2.3.8. Las medidas preventivas	87
2.3.9. Retención de la licencia de conducir.....	91
2.3.10. Levantamiento de la retención de la licencia de conducir	92
2.3.11. La retención de la licencia de conducir como sanción anticipada	93
2.3.12. La retención de la licencia de conducir y la vulneración del principio del Non Bis in Ídem.	94
2.3.13. La retención de la licencia de conducir aplicada como una medida cautelar irregular y los vacíos legales en la normativa de tránsito.....	96
2.3.14. Postura de la Corte Suprema de Justicia, sobre la sanción de inhabilitación definitiva para obtener la licencia de conducir	98

2.4. MARCO CONCEPTUAL	101
2.5. MARCO FORMAL Y LEGAL	106
CAPITULO III.....	110
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	110
3.1. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN.....	110
3.1.1. Métodos generales.....	110
3.1.2. Métodos específicos	112
3.1.3. Métodos particulares	112
3.2. TIPOS Y NIVELES	113
3.2.1. Tipo cuantitativo - cualitativo	113
3.2.2. Nivel de investigación explicativo	114
3.3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	115
3.3.1. Diseño de investigación explicativa causal	115
3.4. POBLACIÓN Y MUESTRA	116
3.4.1. Población.....	116
3.4.2. Muestra.....	116
3.5. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	117
3.5.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	117
3.5.2. Técnicas de procesamientos y análisis de datos	119
CAPITULO IV	121
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	121
4.1. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS.....	121
4.1.1. Presentación de los resultados de la encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH,	

profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.	121
4.1.2. Presentación de los resultados del análisis de las infracciones de tránsito que ameritaron retención de la licencia de conducir, cometidas durante el periodo 2017.	143
4.2. CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS	149
4.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	152
CAPÍTULO V	160
CONCLUSIONES	160
CAPÍTULO VI	162
RECOMENDACIONES	162
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	164
ANEXOS	167

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA N° 01: DEVOLUCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR UNA VEZ SUPERADO EL HECHO INFRACTOR	121
TABLA N° 02: REMISIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR AL SATH PARA SU CUSTODIA LUEGO DE SU RETENCIÓN	123
TABLA N° 03: POSIBILIDAD DE SEGUIR CONDUCIENDO UN VEHÍCULO CON LA LICENCIA RETENIDA SIN UNA SANCIÓN DEFINITIVA.....	125
TABLA N° 04: CONSIDERACIÓN DE LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR COMO UNA SANCIÓN ANTICIPADA	127
TABLA N° 05: LA CUSTODIA DE LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PARTE DEL SATH Y LA VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO.....	130
TABLA N° 06: DEVOLUCIÓN LAS LICENCIAS RETENIDAS MIENTRAS DURA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	132
TABLA N° 07: CASOS EN QUE SE DESNATURALIZA LA MEDIDA PREVENTIVA COMO UNA MEDIDACAUTELAR.....	134

TABLA N° 08: REGULACIÓN DEL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA DE RETENCIÓN DE LICENCIA DE CONDUCIR	135
TABLA N° 09: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO RESPECTO DE LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR	138
TABLA N° 10: APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO	140
TABLA N° 11: INFRACCIONES QUE AMERITARON RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, RETENIDAS Y NO RETENIDAS - PERIODO 2017	143
TABLA N° 12: INSIDENCIA DE INFRACCIONES MUY GRAVES QUE AMERITARON LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, COMETIDAS DURANTE EL PERIODO 2017	147

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 01: DEVOLUCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR UNA VEZ SUPERADO EL HECHO INFRACTOR.....	122
GRÁFICO N° 02: REMISIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR AL SATH PARA SU CUSTODIA LUEGO DE SU RETENCIÓN	124
GRÁFICO N° 03: POSIBILIDAD DE SEGUIR CONDUCIENDO UN VEHÍCULO CON LA LICENCIA RETENIDA SIN UNA SANCIÓN DEFINITIVA.....	126
GRÁFICO N° 04: CONSIDERACIÓN DE LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR COMO UNA SANCIÓN ANTICIPADA	128
GRÁFICO N° 05: LA CUSTODIA DE LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PARTE DEL SATH Y LA VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO.....	130
GRÁFICO N° 06: DEVOLUCIÓN LAS LICENCIAS RETENIDAS MIENTRAS DURA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	132
GRÁFICO N° 07: CASOS EN QUE SE DESNATURALIZA LA MEDIDA PREVENTIVA COMO UNA MEDIDACAUTELAR.....	134
GRÁFICO N° 08: REGULACIÓN DEL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA DE RETENCIÓN DE LICENCIA DE CONDUCIR	136

GRÁFICO N° 09: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO RESPECTO DE LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR	138
GRÁFICO N° 10: APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO	141
GRÁFICO N° 11: INFRACCIONES QUE AMERITARON RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, RETENIDAS Y NO RETENIDAS - PERIODO 2017	144
GRÁFICO N° 12: INSIDENCIA DE INFRACCIONES MUY GRAVES QUE AMERITARON LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, COMETIDAS DURANTE EL PERIODO 2017	148

INTRODUCCIÓN

La presente tesis intitulada “La retención de la licencia de conducir como medida preventiva y el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017”, tiene como propósito profundizar el estudio de la aplicación de las medidas preventivas en el Sistema Nacional de Tránsito, determinar y establecer la naturaleza jurídica de las medidas preventivas, comparar las medidas preventivas con las medidas cautelares y resaltar sus diferencias, estudiar y analizar cómo viene funcionando el procedimiento sancionador de tránsito, haciendo las críticas de sus principales falencias y vacíos, y por ultimo proponer alternativas de solución a efectos de evitarse la vulneración del principio y garantía del Debido Procedimiento.

Es común ver a los efectivos de la PNP asignados al control de tránsito y a los que no lo están, haciendo sus intervenciones por las calles y carreteras, e imponiendo papeletas por las supuestas infracciones detectadas, sin embargo, hasta no verse inmerso en dicho procedimiento, el común de las personas no tiene idea del lio administrativo que ello implica, más aun, cuando existen vacíos en el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, que no permiten salvaguardar con eficiencia los derechos fundamentales de los administrados.

En el Perú, el Sistema Nacional de Tránsito y Transporte, se encuentra regulado por la Ley N° 27181, Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre y sus reglamentos,

el D.S. 016-2009-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito, y el D.S 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte; los cuales otorgan a las Municipalidades Provinciales facultades de gestión, regulación y fiscalización en toda su jurisdicción territorial respecto al tránsito y transporte terrestre, con la finalidad supuesta de mejorar la calidad de vida de sus pobladores inmersos en la circulación vial, sean como conductores y/o peatones, de ahí que la regulación complementaria habilitada por las Municipalidades Provinciales responden más a una necesidad de recaudación que de salvaguarda de un estado de derecho y respeto de los derechos de los administrados, y habiendo tantos vacíos legales en los reglamentos nacionales, como es el caso de la falta de regulación del levantamiento de las medidas preventivas, o la falta de una instancia superior y autónoma que revise las decisiones y motivación de las resoluciones de sanción emitidas por los SAT a nivel nacional; estas regulaciones complementarias lindan con la arbitrariedad.

Frente a este problema, la tesis plantea el siguiente problema general: ¿De qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017?; cuyo Objetivo General es: Determinar de qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017; con el planteamiento de la Hipótesis General: La retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito al inobservar el debido procedimiento en la ciudad de Huancayo, 2017.

La metodología general de la investigación utilizada es el método del análisis – síntesis, como método específico de la investigación se ha utilizado el método explicativo y por último, como método particular de la investigación se ha utilizado el método sistemático.

La estructura de la tesis es la siguiente: en el Primer Capítulo desarrollamos el planteamiento del problema, donde planteamos la descripción, formulación, justificación y delimitación del problema, establecemos el objetivo general y los objetivos específicos y por ultimo señalamos las hipótesis y variables de la investigación. El Segundo Capitulo abarca el Marco Teórico de la Investigación, los antecedentes de la investigación, el Marco histórico, las bases teóricas de la investigación, el marco conceptual y el marco formal y legal de la investigación. El tercer capítulo trata de la metodología de investigación como: métodos de la investigación, tipos y niveles, diseño de investigación, población y muestra y las técnicas de la investigación. En el capítulo cuarto se desarrollan los resultados de la investigación, presentándose de los resultados, contrastación de las hipótesis y la discusión.

Obteniéndose como resultado, que en la actualidad y tal como viene funcionando el Sistema Nacional de Tránsito, respecto a los procedimientos administrativos sancionadores que el SATH inicia, por las presuntas infracciones al Reglamento Nacional de Tránsito, se viene vulnerando el derecho de los administrados a tener un debido procedimiento administrativo sancionador.

Llegándose a la conclusión, que la retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, viene afectando el debido procedimiento administrativo sancionador de tránsito, al mantenerse por un plazo indeterminado en custodia del SATH, toda vez que se vulneran derechos fundamentales como el derecho a la defensa, la presunción de licitud y la pluralidad de instancias.

LOS AUTORES

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1.1. Descripción del problema

En el Perú, el Sistema Nacional de Tránsito y Transporte, se encuentra regulado por la Ley N° 27181, Ley General de Tránsito y Transporte Terrestre y sus reglamentos, el D.S. 016-2009-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito, y el D.S 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, las cuales envisten a las Municipalidades Provinciales con facultades de gestión, regulación y fiscalización en toda su jurisdicción territorial, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de sus pobladores inmersos en la circulación vial, participando como conductores y/o peatones, de ahí que la regulación complementaria regulado por las Municipalidades Provinciales responde a una necesidad intensa de la población.

La facultad de fiscalización de las Municipalidades Provinciales no es otra cosa que la denuncia, investigación y determinación de infracciones cometidos por los conductores y/o transportistas, todo ello sujeto bajo los parámetros legales del Debido Procedimiento Administrativo Sancionador, que garantiza los derechos fundamentales de toda persona sujeta a investigación y/o denuncia administrativa por supuestamente encontrarse inmerso en la comisión de una infracción.

Cuando la Municipalidad Provincial de Huancayo inicia un procedimiento administrativo sancionador, con la intervención de inspectores y/o efectivos policiales asignados al control de transporte y tránsito respectivamente, frente a conductores por la presunta comisión de infracciones administrativas, en algunos supuestos conlleva la aplicación de medidas preventivas como son la retención de la licencia de conducir y/o el traslado del vehículo al depósito municipal, pues las medidas preventivas tienen por finalidad la suspensión e interrupción de la infracción detectada, para que la misma no se siga cometiendo por el infractor, toda vez que con el levantamiento de las papeletas de infracción al tránsito y/o transporte, solo se denuncia ante la autoridad competente la supuesta infracción para su procedimiento regular (investigación, descargo y sanción).

Así también, en los casos donde la medida preventiva amerita el internamiento vehicular por la Gerencia de Tránsito y Transporte de la MPH, el procedimiento administrativo para la liberación vehicular (Regulado en el TUPA), establece como requisito, el pago previo de la papeleta de la supuesta infracción al tránsito y/o transporte, evidenciándose la vulneración del derecho a la defensa en la etapa del descargo, toda vez

que en dicha circunstancia se estaría direccionando el reconocimiento tácito de la supuesta infracción cometida.

La Ley General de Tránsito prevé como sanciones la suspensión, cancelación e inhabilitación de la licencia de conducir, sin embargo la Policía Nacional de Tránsito y el Servicio de Administración Tributaria de Huancayo (SATH), lo realizan de forma anticipada desde la aplicación de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, confundiéndola y/o desnaturalizándola como una medida cautelar, que solo debería ser dictada en la etapa de ejecución coactiva, y que en la práctica se ejecuta como una sanción anticipada, vulnerando de esta manera el Principio y Garantía del Debido Procedimiento Administrativo Sancionador, por causa de la deficiente normativa nacional y complementaria.

1.1.2. Formulación del problema

1.1.2.1. Problema General

¿De qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017?

1.1.2.2. Problemas Específicos

1. ¿Cómo la retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017?
2. ¿Por qué al no procederse con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor, luego de superado el

hecho, la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular?

1.1.3. Justificación de la investigación

1.1.3.1. Social

Esta investigación busca aportar a la colectividad no solo de nuestra provincia sino de toda nuestra nación, ya que, nos centramos en la necesidad de aplicar y respetar el Debido Procedimiento como Derecho y Garantía de todo conductor en nuestro sistema de tránsito, por tanto, la investigación servirá para la sociedad como guía jurídica social, frente a las arbitrariedades de un sistema administrativo que por décadas no respeta el Debido Procedimiento, cuando estamos frente a la problemática de la retención de las licencias de conducir. En el mismo sentido, la presente investigación servirá para que nuestros legisladores tomen importancia de esta problemática y propongan proyectos de ley que modifiquen nuestra legislación arcaica, conforme a las corrientes internacionales garantistas frente al *ius puniendi*.

1.1.3.2. Científica - teórica

El presente trabajo de investigación se justifica teóricamente al analizar e interpretar la regulación normativa de las medidas preventivas, aplicadas a los conductores en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador de tránsito, por otro lado se procederá a recoger información documental de papeletas impuestas a los conductores, asimismo recoger opiniones de

profesionales especialistas en la materia, con las cuales una vez procesado la información, se deducirán conclusiones que permitirán aportar nuevos conocimientos al derecho administrativo y por otro lado, ampliar la doctrina de la rama del derecho de tránsito, que en nuestra actualidad es escasamente tratado y difundido, dando lugar a que la autoridad administrativa vulnera constantemente los derechos fundamentales del administrado al afectar el debido procedimiento; con la investigación lo que se pretende es cubrir y/o subsanar esos vacíos legales existentes en la normativa especial.

1.1.3.3. Metodológica

El presente trabajo de investigación aportará con los instrumentos de investigación de la entrevista y análisis documental, de los aspectos primordiales, que servirán como base para obtener las informaciones y los datos que son requeridos para un proyecto de investigación. Las mismas que antes de su aplicación serán validadas por expertos en la parte metodológica y temática, y una vez aplicada a la muestra de estudio se recomendará el empleo en otras investigaciones.

1.1.3.4. Jurídica

El presente trabajo de investigación impulsa la necesidad del análisis jurídico de la problemática, ampliando la comprensión de la administración pública sobre la aplicación de las medidas preventivas y su naturaleza, por lo tanto, con la investigación se

pretende plantear modificatorias al procedimiento sancionador del decreto supremo 0016-2009-MTC, que permitirá dar solución a la problemática de las retenciones de las licencias de conducir como medida preventiva, dando alcances para realizar una adecuada interpretación, aplicación y comprender la normatividad sobre la finalidad de las medidas preventivas y su adecuada aplicación en el procedimiento sancionador, de esta manera evitar que se siga vulnerando principios del debido procedimiento como el derecho a la defensa y pluralidad de instancias y los derechos fundamentales de los administrados, al mal aplicar la retención de las licencias de conducir, como una sanción anticipada al procedimiento sancionador.

1.1.4. Delimitación del problema

1.1.4.1. Delimitación Espacial

El ámbito espacial en la que se desarrollara la investigación comprende a la Dirección de tránsito de la PNP y al Sistema de Administración Tributaria de la Municipalidad Provincial de Huancayo.

1.1.4.2. Delimitación Temporal

Para el presente trabajo de investigación se utilizarán datos estadísticos sobre las infracciones que ameritan retención de licencias de conducir, correspondiente al año 2017.

1.1.4.3. Delimitación Conceptual

El presente trabajo de investigación enmarca los siguientes presupuestos teóricos:

Medida preventiva:

- Retención de Licencia de conducir.
- Levantamiento de la retención de la licencia de conducir.

El Procedimiento Sancionador:

- Sanción Administrativa.
- Desnaturalización de la medida preventiva como medida cautelar.
- El debido Procedimiento Sancionador.

1.1.4.4. Delimitación Social

La muestra de estudio estará conformado por los datos estadísticos proporcionados por la Dirección de Tránsito de la PNP y la entrevista a los abogados especialistas y autoridades en materia de tránsito de la MPH, SATH, MTC y la PNP de la Municipalidad Provincial de Huancayo.

1.2. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

1.2.1. Objetivo general

Determinar de qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017

1.2.2. Objetivos específicos

1. Establecer cómo la retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017.
2. Determinar por qué al no procederse con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor, luego de superado el hecho, la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular.

1.3. HIPÓTESIS Y VARIABLES

1.3.1. Hipótesis

1.3.1.1. Hipótesis General

La retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito al inobservar el debido procedimiento en la ciudad de Huancayo, 2017

1.3.1.2. Hipótesis Específicas

1. La retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento, al mantenerse por un plazo indeterminado en custodia por el SATH en la ciudad de Huancayo, 2017
2. Al no proceder con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor luego de superado el hecho, la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular.

1.3.2. Variables

1.3.2.1. Identificación de variables

1. Variable independiente

Retención de la licencia de conducir como medida preventiva

2. Variable dependiente

El procedimiento sancionador

1.3.2.2. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

VARIABLES	INDICADORES
Retención de la licencia como Medida Preventiva	<ul style="list-style-type: none">• Sanción anticipada• Levantamiento de la medida Preventiva
El Procedimiento sancionador	<ul style="list-style-type: none">• Desnaturalización de la medida preventiva como medida cautelar• El debido procedimiento sancionador

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Que habiendo revisado las bibliotecas de las universidades de nuestra provincia de Huancayo, los repositorios de las universidades nacionales y extranjeras y de la SUNEDU, no se encontraron trabajos similares a nuestro propósito, por lo que el problema a investigarse es inédito, ya que a la fecha otros investigadores no lo han tratado o desarrollado, sobre el tema de la retención de las licencias de conducir y la vulneración del debido procedimiento, sin embargo, se encontró un artículo que trata en parte la problemática, el cual citamos a continuación:

Agurto (2013) señala: Si analizamos la finalidad de la Sanción de Suspensión de la Licencia de Conducir la cual es, que el conductor mantenga la titularidad del derecho adquirido pero, que no se le permita realizar la conducción de vehículos por un espacio de tiempo veremos que coincide con la finalidad de la Retención de la Licencia de Conducir; ósea que son lo mismo por lo que afirmamos que la retención de la

licencia en realidad es una sanción de suspensión anticipada con el agravante de no cumplir con los requisitos del debido procedimiento para su aplicación, vulnerando derechos del administrado en abierta contravención con el principio de legalidad de la potestad sancionadora consagrada en la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General. (p. 02)

Lo antes mencionado se relaciona con el problema a investigar en el sentido que, el autor advierte que la retención de las licencias de conducir se aplican como una sanción anticipada, sin embargo a la fecha, poco o nada se ha hecho por solucionar este problema por el que atraviesan miles de peruanos, y se ha hecho una costumbre arbitraria de todas los SAT de las municipalidades provinciales a nivel nacional, aplicar la retención de las licencias de conducir de forma automática como una sanción anticipada, sin un debido procedimiento, lo cual fomenta la corrupción para la liberación de las licencias de conducir.

Por ello, siendo que es un problema social que nuestros legisladores y políticos no han tomado importancia, el artículo publicado por el Abg. Agurto Cardoza M, es el principal antecedente escrito registrado que tenemos respecto a la problemática en análisis.

2.2. MARCO HISTÓRICO

Pese a que el acápite del marco histórico ha sido retirado del esquema principal para los proyectos de investigación, nos permitimos desarrollarlo, debido a que su exposición es de suma importancia para un desarrollo y comprensión completa de la investigación presentada.

La Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, vigente desde el 07 de octubre de 1999 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, no consideraban a la retención de la licencia de conducir como un tipo de medida preventiva. Posteriormente se promulga el D.S. 016-2009-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito, derogando al reglamento anterior, el cual no prescribía la aplicación de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir.

Es recién con la promulgación de la Ley N° 29559, publicado el 16 de julio del año 2010, que se establece la modificación de las sanciones y se incorpora a la retención de licencia de conducir como medida preventiva y un novísimo sistema de reducción de puntos, modificando la Ley N° 27181 y el Reglamento Nacional de Tránsito DS 016-2009-MTC.

El sustento respondía a que la normativa en materia de tránsito y transporte, no había logrado cumplir el objetivo disuasivo a fin de reducir los accidentes de tránsito y las consecuencias fatales que se producían a nivel nacional, sino que, contrariamente se había incrementado el índice de mortalidad originados por los accidentes de tránsito en los últimos años, siendo las principales causas de los mismos: el exceso de velocidad, estado de ebriedad, imprudencia temeraria y el desacato a las señales de tránsito, en mayor porcentaje por responsabilidad directa de los conductores de los vehículos motorizados.

Es así que, en el año 2010, el sector de tránsito y transporte alzaba su voz de protesta contra la aplicación de las referidas medidas preventivas, ya que no existía la garantía necesaria de un Debido Proceso plasmado en el procedimiento sancionador de tránsito, es decir que las medidas preventivas se asimilaban a una

sanción de forma anticipada, toda vez que, tanto la medida preventiva como la sanción suspenden al transportista temporalmente para conducir un vehículo automotor, la arbitrariedad se comete cuando la medida preventiva no se levanta después de cumplido su propósito y se prolonga como una sanción sin garantías para los conductores.

Desde ese entonces a la actualidad, se vienen cometiendo las mismas arbitrariedades en la aplicación de la retención de la licencia de conducir como medida preventiva y el vacío legal para su levantamiento, hace que los procedimientos en los SAT y en la Policía Nacional asignado al control de tránsito, no contengan garantías constitucionales básicas para los administrados, como el respeto al Debido Procedimiento.

TC (1998) Nuestro Tribunal Constitucional sostiene que: La aplicación de una sanción administrativa constituye la manifestación del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Como toda potestad, no obstante, en el contexto de un Estado de derecho, está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, de la observancia de los derechos fundamentales. Al respecto, debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que la conforman. (p. 15)

2.3. BASES TEÓRICAS DE LA INVESTIGACIÓN

2.3.1. El procedimiento administrativo general

2.3.1.1. Definición

Podemos definir al procedimiento administrativo como el conjunto ordenado y consecuente de actos de administración, con el fin de conseguir un acto administrativo, sea por iniciativa particular o de oficio. Al respecto la Ley N° 27444 - Ley de Procedimiento Administrativo General (Conforme al Decreto Supremo N° 006-2017-JUS que sistematiza el TUO de la Ley N° 27444 y el Decreto Legislativo N° 1272 que la modifica, en adelante solo la Ley N° 27444), en su artículo 29, define al procedimiento administrativo MINJUS (2018): “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.” (p. 08)

Así también, Morón (2015) señala que: “El procedimiento se trata de una cadena cuyos elementos se articulan por un vínculo común y proyección unitaria pero sin confundir su individualidad propia. (...) la estructura del procedimiento administrativo se muestra como una integración coordinada y racional de actos procesales -fundamentalmente recepticios- dirigidos a un fin unitario (preparar una decisión final) y originados por los diversos sujetos partícipes del proceso.” (p. 232)

Por otra parte, Guzmán (2017) indica: El procedimiento administrativo es por definición un proceso cognitivo, pues implica

una toma de decisión fundada en un análisis previo, tras el cual se emite una resolución. El procedimiento administrativo no implica entonces la generación de una declaración de voluntad, dado que esta última se encuentra limitada por el principio de legalidad, (...) El procedimiento administrativo, a su vez, tiene una doble finalidad. En primer lugar, constituir una garantía de los derechos de los administrados, (...) Pero a la vez, el procedimiento administrativo debe asegurar la satisfacción del interés general. (p. 394)

Entonces, complementando la definición inicial que planteamos, podemos afirmar que la finalidad del procedimiento administrativo, es la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos, una decisión por parte de la entidad o administración que debe estar sujeto a ley.

2.3.1.2. Principios

El artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, modificado mediante Decreto Legislativo N° 1272, prescribe los siguientes principios, de manera enunciativa:

1. Principio de legalidad
2. Principio del debido procedimiento
3. Principio de impulso de oficio
4. Principio de razonabilidad

5. Principio de imparcialidad
6. Principio de informalismo
7. Principio de presunción de veracidad
8. Principio de buena fe procedimental
9. Principio de celeridad
10. Principio de eficacia
11. Principio de verdad material
12. Principio de participación
13. Principio de simplicidad
14. Principio de uniformidad
15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima
16. Principio de privilegio de controles posteriores
17. Principio del ejercicio legítimo del poder
18. Principio de responsabilidad
19. Principio de acceso permanente

En este punto es preciso resaltar que, los principios señalados y prescritos en la Ley N° 27444, no tienen carácter taxativo, lo que se conoce en la doctrina como una cláusula de principios implícitos o *números apertus*, ya que incluyen otros principios del derecho administrativo dispersos en el texto de la ley N° 27444, en las normas constitucionales y en

los derechos fundamentales. Una interpretación en contrario significaría limitar los derechos de los administrados, lo cual sería contrario a lo establecido en los precedentes del Tribunal Constitucional y los tribunales administrativos.

2.3.1.3. Clases

Conforme a lo previsto en la Ley N° 27444, tenemos tres clases de procedimientos administrativos, de los cuales desarrollaremos brevemente el procedimiento ordinario y el procedimiento trilateral, para luego centrarnos en el desarrollo amplio del procedimiento administrativo sancionador, por ser parte del tema central de la investigación.

a) Procedimiento ordinario

Guzmán (2017) señala: “Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actuaciones administrativas tramitadas en las entidades, que tienen por finalidad la emisión de un acto administrativo. Este deberá producir efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.” (p. 393)

Por su parte, Morón (2017) indica: “Así, desde la visión doctrinaria, la estructura del procedimiento administrativo se muestra como una integración coordinada y racional de actos procesales - fundamentalmente recepticios- dirigidos a un fin unitario (preparar una decisión final) y originados por los diversos sujetos participes del proceso.” (p. 336)

Si bien, el procedimiento administrativo general se puede definir como el conjunto ordenado y consecuente de actos de administración, sea por iniciativa particular o de oficio, con la finalidad de obtener la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos, una decisión por parte de la entidad o administración que debe estar sujeto a ley.

En esta parte, debemos enfatizar la importancia del procedimiento administrativo general, como la manifestación de la responsabilidad de las diversas entidades que conforman la administración pública, para con los ciudadanos o administrados, pues al ser la vía que todo ciudadano debe seguir para acceder u obtener determinados derechos dentro de la sociedad, está revestida de principios y garantías para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de todo ciudadano y la obligación y responsabilidad del estado de acceder a la petición de ellos.

b) Procedimiento Trilateral

Guzmán (2017) indica: “El procedimiento administrativo trilateral –que la doctrina y la jurisprudencia admite términos como triangular, cuasi jurisdiccional o contencioso- es el procedimiento administrativo de naturaleza eminentemente contenciosa seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la Administración, destinado a resolver los conflictos entre los mismos.”
(p. 697)

Por otra parte, el artículo 227°, inciso 227.1 de la Ley N° 27444, MINJUS (2018) señala que: “(...) el procedimiento administrativo contencioso es seguido entre dos o más administrados ante las entidades de la administración y para los descritos en el inciso 8) del Artículo I del Título Preliminar de la presente Ley.” (p. 35)

Respecto a la mención que se hace al inciso 8) del artículo I del Título Preliminar, esta se refiere a las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado.

Morón (2017) luego de hacer una breve referencia historia del origen del procedimiento trilateral, expresa: En ese desenvolvimiento siempre se ha reconocido los tradicionales procedimientos lineales en los que la Administración Pública, de oficio o a pedido de un administrado, traba una relación con un ciudadano o grupo de ellos para decidir sobre sus interés o derechos, siendo parte directa de la relación con un interés público propio. En dichos procedimientos predominan los principios de oficialidad, verdad material, unidad de vista e informalismo, por lo mismo que la autoridad mantiene durante todo su desarrollo el protagonismo de dirección y resolución del procedimiento mediante decisión expresa. (p. 264)

Entonces, podemos decir que el procedimiento administrativo trilateral es aquel procedimiento contencioso iniciado por los

administrados, sean personas naturales o personas jurídicas (que prestan servicios públicos o ejerzan función administrativa), ante la administración pública, contra otro administrado, donde ha surgido cierta controversia o reclamo, que la administración pública deberá resolver.

2.3.2. El procedimiento administrativo sancionador – PAS

2.3.2.1. Definición

Como ya lo anticipamos, desarrollaremos el contenido del PAS dentro de este acápite, y de manera especial, pues debido a que es parte central de nuestro tema de investigación, a nuestra consideración, merece un tratamiento diferenciado.

Al respecto Huamán (2017) señala: “La administración, por más poderosa persona que es, no puede comportarse como le venga en gana en el curso del ejercicio de potestades sancionadoras; atendiendo a su nada disimulada posición jurídica de juez y parte, pues éste es un ámbito de delicada sensibilidad por la potencial afectación de la situación jurídica del administrado y la transformación, negativa o gravosa, del escenario factico o jurídico de este.” (p. 1091)

Por su parte Guzmán (2017) indica: El procedimiento sancionador tiene por finalidad hacer posible que la Administración haga efectivas sanciones contra los administrados ante la comisión de infracciones calificadas como tales por la ley. Dichas sanciones se definen como situaciones gravosas o desventajosas impuestas al administrado como consecuencia de la comisión de una infracción.

Dichas sanciones pueden consistir en multas, como suspensiones e inhabilitaciones, en inclusive, en revocaciones de licencias o autorizaciones, dependiendo de la regulación establecida en la norma que regula el procedimiento administrativo sancionador. (p. 728)

Por otra parte, de los principios prescritos en el artículo 246° de la Ley N° 27444, podemos advertir que es un procedimiento netamente garantista para los administrados, lo cual resulta coherente con lo indicado por los autores citados, sin embargo, el desarrollo y apreciaciones propias respecto a los principios y garantías del PAS, lo desarrollaremos líneas adelante, por ahora y para el propósito de definir al PAS, basta con la idea de que es un procedimiento revestido especialmente de garantías para los administrados.

La Guía Práctica del Ministerio de Justicia sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, MINJUS (2015) define al PAS como: “(...) aquel mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado, quien está sujeto a una sanción si efectivamente ha realizado la conducta infractora.” (p. 13)

De lo prescrito en la Ley N° 27444, una de las principales diferencias que podemos advertir, entre el Procedimiento Administrativo General u ordinario y el Procedimiento Administrativo Sancionador, es que, este último siempre es iniciado de oficio, mientras el primero puede ser iniciado de parte o de oficio, el Procedimiento Administrativo Sancionador

tiene por objetivo hallar responsabilidad administrativa del administrado y como tal, su ordenamiento se encuentra estructurado para garantizar sus derechos.

Entonces, definiendo propiamente al PAS, podemos indicar que es aquella potestad estatal que tiene por finalidad hallar responsabilidad, para sancionar a los administrados que presuntamente incurran en ciertas conductas infractoras de las normas administrativas vigentes, y por tanto, el PAS está diseñado jurídicamente para garantizar los derechos fundamentales de los administrados, a quienes y siempre de oficio, la Administración decida instruir un PAS.

2.3.2.2. Fundamento jurídico teórico

La Guía Práctica del Ministerio de Justicia sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador, MINJUS (2015) indica que: “En la actualidad es totalmente aceptable, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, la unidad de la potestad sancionadora del Estado, la cual tiene como manifestaciones: el Derecho Penal y el Derecho Administrativo Sancionador. De esta forma, la adopción de la teoría del ius puniendi estatal revela un recurso dogmático empleado para asimilar dos figuras aparentemente distintas, pero que realmente provienen de una misma naturaleza que las caracteriza y define.” (p. 11)

Sobre el tema, Danos citado por Guzmán (2017) indica: Entendemos como potestad aquella situación de poder atribuida por el ordenamiento jurídico previo -en particular, por la ley-, que habilita a su titular para imponer conductas a terceros, con la

posibilidad d que el sujeto pasivo deba soportar la consecuencias de dicho poder, que podrían no ser ventajosas. Dicho sujeto pasivo posee entonces una relación de sujeción respecto de la entidad en cuestión. En el caso específico de la potestad sancionadora, las consecuencias del poder son eminentemente gravosas y la relación de sujeción se aplica de manera uniforme a todos los administrados en un ámbito determinado. (pp. 734-735)

Por su parte, Huamán (2017) dice: Con saludable tino, el legislador abre el elenco de uso de las potestades sancionadoras exponiendo, a través del artículo 245°, el ámbito de aplicación del procedimiento sancionador. Este ámbito, que implica la identificación del espacio de aplicación de este trámite administrativo, se orienta a hacer entender a los ciudadanos hasta donde llega el largo brazo del poder punitivo administrativo, a quienes alcanza y porqué tiene que conseguirlo atendiendo a que el legislador debe expresar las necesarias motivaciones para usar algo tan delicado, pero a su vez tan agresivo, como el poder sancionador que si bien no implica privación de libertad –papel dado al juez penal- si autoriza o avala medidas dañosas, pero permisibles por el Derecho, cuya titularidad reposa en la administración pública. (pp. 1082-1083)

En el mismo sentido, Morón (2017) precisa: A diferencia de las demás actividades de la Administración Pública, la actividad sancionadora tiene un objetivo único: ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un

procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa. Aquí, la Administración Pública no busca esclarecimiento de los hechos, la indagación de lo acontecido, o despejar una incertidumbre o duda. Por ello, parte de una imputación o cargo directo, y su procesamiento busca obtener certidumbre jurídica y real, a partir de la convicción a que ha llegado a obtener luego de una actividad común de comprobación o inspección y graduar razonablemente la consecuencia jurídica. (p. 379)

Entonces, cuando hablamos del fundamento jurídico teórico del procedimiento administrativo sancionador, debemos entenderla como aquella potestad estatal sancionadora y de corrección, para el cumplimiento del orden administrativo estatal, que encuentra su fundamento en la teoría del ius puniendi estatal, que también es el fundamento jurídico teórico del Derecho Penal; y de manera similar tiene por finalidad no solo sancionar acciones contrarias al orden administrativo, sino también desincentivar conductas consideradas socialmente indeseables, pero que no se consideran lo suficiente gravosas como para tipificarlas penalmente. Y, encontrándonos en un estado democrático de derecho, procedimiento revestido especialmente de garantías constitucionales que protegen al administrado frente al posible mal uso de esta potestad estatal.

2.3.2.3. Principios

Los principios especiales que rigen al Procedimiento Administrativo Sancionador, están prescritos en el artículo 246°, del nuevo TUO de la Ley N° 27444, los cuales son:

- a) Legalidad
- b) Debido procedimiento
- c) Razonabilidad
- d) Tipicidad
- e) Irretroactividad
- f) Concurso de infracciones
- g) Continuación de infracciones
- h) Causalidad
- i) Presunción de licitud
- j) Culpabilidad
- k) Non bis in ídem

Principios que desarrollamos a continuación, resaltando que pese a su gran semejanza con los principios que rigen al Derecho Penal, y desarrollados ampliamente en dicha rama del derecho, los comentarios y doctrina que desarrollaremos en cada principio a continuación, son en base a la doctrina y jurisprudencia desarrollados constitucionalmente en el derecho administrativo, sin embargo, remarcaremos las semejanzas y

diferencias con los principios desarrollados en materia penal que nos parecen más relevantes y útiles para el propósito de la presente investigación.

a) Legalidad

El inciso 1 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Legalidad, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.” (p. 37)

Guzmán (2017) señala: El principio de legalidad implica, en primer lugar, que la Administración se sujeta a la totalidad del ordenamiento jurídico y en especial, a la ley. En este orden de ideas, el principio de legalidad es siempre una garantía de la existencia del Estado de derecho, constituyendo uno de sus pilares. Pero, en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, dicha garantía es especialmente intensa, puesto que hace referencia de manera directa al rango de ley de la norma que asigna la potestad sancionadora.

En segundo lugar, la Administración Pública, a diferencia de los particulares, no goza de la llamada libertad negativa, consagrada en la norma constitucional (nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido a hacer lo que esta no prohíbe) o principio de no coacción, dado que solo puede hacer aquello

para lo cual está facultada en forma expresa. La discrecionalidad administrativa, como resultado, ha reducido sustancialmente su existencia, lo cual es consistente con la moderna teoría administrativa, máxime si las facultades otorgadas generan limitaciones a los derechos de los administrados. (p. 739)

Como podemos apreciar, la potestad sancionadora solo corresponde a la Administración Pública, pero solo a aquella que le fue otorgada expresamente dicha facultad mediante ley o excepcionalmente por norma legal con rango de ley, la cual impide que se modifique dicha competencia establecida por ley.

Por su parte, Morón (2017) dice: El principio de legalidad ha sido incorporado por el legislador, al establecer que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad. Se trata de una especialidad del principio de legalidad que de modo general está planteada en el Título Preliminar de la LPAG. (p. 390)

En síntesis, la aplicación de este principio se refiere a que todo administrado debe conocer con certeza la autoridad administrativa que tramitará su procedimiento sancionador, por tanto, la actuación de la autoridad administrativa sujeta y subordinada al mandato legal; por otra parte, no debe confundírsele con los principios de legalidad y tipicidad

penal, pues el primero se cumple cuando las faltas, delitos y sanciones están previstas en la ley, mientras que la segunda se refiere a la definición exacta de la conducta en la ley como delito o falta. Tampoco debe confundírsela con el principio de reserva de ley, ya que esta implica la idea de que la regulación de ciertas materias, se da solo por ley.

b) Debido procedimiento

El inciso 2 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio del Debido Procedimiento, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.” (p. 37)

Guzmán señala: “El debido procedimiento, en materia sancionadora, implica que las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido procedimiento.” (2017, p. 741)

Por su parte Huamán (2017) indica: El inciso 2 del artículo 246° enfatiza la innegable necesidad de que la potestad sancionadora no parta del libre albedrío de la administración sino que se sujete a la dación del correspondiente expediente administrativo que contenga, precisamente, el procedimiento exigible que satisfaga los aspectos rituales o formales del mismo así como el soporte de razonabilidad y proporcionalidad que

debe acompañarle de modo obligatorio, todo ello, dentro del marco de actuación que respete las posiciones jurídicas del administrado como de la propia administración; precisamente, como derivación del debido procedimiento, la ley establece que la etapa de instrucción del procedimiento debe estar separada o distanciada enormemente de la etapa sancionatoria de modo que un solo agente público no aglutine ambas funciones lo que podría poner en entredicho las facultades sancionatorias administrativas. (p. 1096)

Los aspectos que debemos resaltar del nuevo TUO de la Ley N° 27444 son: primero, que la actual norma administrativa incorpora la obligación de que el ejercicio de la potestad sancionadora debe establecer la separación entre la fase instructora y la fase sancionadora. Segundo, el actual texto normativo hace referencia al respeto de las garantías del debido procedimiento, mientras que en el texto derogado hacía referencia al respeto de las garantías del debido proceso. Si bien, ambas acepciones podrían generar un debate interminable sobre sus diferencias y semejanzas, a la luz de la doctrina nacional e internacional, debe entenderse desde su acepción más amplia, ya que toda actuación punitiva del estado como el procedimiento sancionador, tienen su sustento legal en el ius puniendi estatal, por tanto, al ser su naturaleza gravosa para el administrado, debe entenderse al debido procedimiento y al debido proceso como sinónimos, y comprendidas desde una perspectiva constitucional más amplia.

c) Razonabilidad

El inciso 3 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Razonabilidad, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación.

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.” (p. 37)

En este extremo, debemos resaltar que en el nuevo TUO de la Ley N° 27444, se incorpora de manera expresa al Principio de Proporcionalidad.

Al respecto Guzmán (2017) dice: “Ahora bien, el Decreto Legislativo N° 1029 modificó la redacción original de la norma

materia de análisis, estableciendo como novedad que las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observarse un conjunto de criterios a efectos de su graduación, tales como la gravedad del daño al interés público y bien jurídico protegido, el perjuicio económico causado, la repetición y/o continuidad en la comisión de infracción, el beneficio ilegal obtenido y la existencia o no de intencionalidad por parte del agente infractor.

Lo que ocurre, en primer lugar, es que la Ley del Procedimiento Administrativo General no consignaba expresamente, dentro del principio de razonabilidad, al principio de proporcionalidad, que señala que la sanción que se impute a una infracción dada implique congruencia entre la infracción cometida, los fines a obtener con la sanción y su efecto. A pesar de que dicho principio era incluido en la norma por parte de la doctrina, se consideró necesario incorporarlo en esta modificación. (p. 744)

Hay que considerar que, cuando la Administración Pública impone sanciones, uno de los vicios constantes en el que incurre es el exceso de sanción o punición, generalmente por la falta de formación jurídica de los funcionarios con potestad sancionadora, que tiene en sus manos la responsabilidad de emitir la resolución del procedimiento sancionador.

En ese aspecto, Morón (2017) señala: El exceso de punición es uno de los vicios más comunes en que incurre la Administración

Publica cuando se trata de imponer una sanción a cualquier persona. No nos estamos refiriendo a cualquier contravención al principio de legalidad, tipicidad o al debido proceso por desarrollar ilegítimamente la potestad punitiva de la Administración Pública, sino aquella que se produce cuando frente a un administrado que comprobadamente ha cometido una conducta descrita como ilícito por la normativa, y luego de cumplir con los estándares del debido proceso, la autoridad debe elegir la medida aflictiva aplicable al administrado entre el elenco de sanciones autorizadas por la ley a la Administración Pública. (pp. 399-400)

Por otra parte, comentando el Principio en desarrollo, Huamán (2017) hace una importante anotación: El inciso 3° sirve de vital sustento para establecer la debida y necesaria compulsión entre la conducta constitutiva de infracción administrativa y el interés público afectado por ella de modo que el personal al servicio de la administración pública, quien tiene a su cargo el procedimiento sancionador en sus fases respectivas, se orienten a advertir si es que la potencial sanción a imponerse, por el impacto de su gravedad, repara el escenario jurídico quebrado por el administrado y envía el mensaje de la no repetición del comportamiento del particular debilitando posibles réplicas del mismo o, en su defecto, es de una lenidad tal que el mensaje punitivo de la administración resulta gráficamente simbólico generando la posible repetición de dicho comportamiento no

solo por parte del sancionado sino, también, de otros administrados; (...). (pp. 1097-1098)

En base a la referencia anotada, y en el mismo lineamiento de los maestros en Derecho Administrativo citados, podemos decir que el principio de razonabilidad es de vital importancia para limitar las actuaciones de los funcionarios que tiene a su cargo sancionar a los administrados, los cuales ahora tendrán que observar de manera obligatoria cada uno de los 7 criterios de graduación antes de emitir una sanción, que de cierta manera les obliga a emitir resoluciones de sanción más justas y en base a criterios objetivos del derecho, y no solamente en base a meras especulación o mala aplicación del ius puniendi estatal, como lamentablemente en la práctica se ve con mucha frecuencia.

d) Tipicidad

El inciso 4 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Tipicidad, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

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

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.” (pp. 37-38)

Al respecto Guzmán (2017) dice: Este principio se asemeja a su equivalente a nivel del derecho penal , puesto que ambos principios establecen que solo la ley puede establecer las infracciones y las sanciones respectivas, sea cual fuese el ámbito jurídico en el cual se apliquen. Sin embargo, existe diferencia muy importante entre ambos, que estriba en la posibilidad de que la ley autorice la tipificación reglamentaria, lo cual es impensable en el ámbito del derecho penal. (p. 750)

Entonces, lo que podemos decir es que: si bien la ley faculta la posibilidad de poder tipificar conductas infractoras en vía reglamentaria, implica a veces una excesiva flexibilización del principio en comento y en consecuencia del poco control al *ius puniendi* estatal en vía administrativa, ya que muchas veces resulta perjudicial para los administrados tener que lidiar con resoluciones sancionadoras sin parámetros jurídicos para fundamentar su decisión. Por otra parte, otorgar dicha facultad a la

Administración sin un sistema adecuado para controlar sus decisiones sea de manera interna o externa agrava dicha situación.

e) Irretroactividad

El inciso 5 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Irretroactividad, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.

Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.” (p. 38)

Guzmán (2017) indica: Ahora bien, gran parte de la doctrina administrativa sustenta la retroactividad benigna de las normas sancionadoras en el ámbito administrativo en la identidad sustancial entre infracciones administrativas e ilícitos penales, que en buena cuenta son manifestaciones de *ius puniendi* del estado. Es decir, resultaría poco coherente que se establezca la existencia de retroactividad benigna respecto de delitos y no pueda ser aplicada a infracciones administrativas.

Sin embargo, hay que tener cuidado con esta afirmación. Primero, porque como ha quedado claro la responsabilidad

administrativa y la responsabilidad penal no son equivalentes, (...). Segundo, porque no solo el Estado sanciona, existiendo entes no estatales que desempeñan función administrativa y que gozan de potestad sancionadora, como es el caso de los colegios profesionales. (p. 753)

Respecto a este principio debemos resaltar que no existe uniformidad en cuanto a sus alcances, ya que no se ha fijado si alcanza a la ejecución de la sanción, solo la doctrina ha establecido de manera uniforme que la aplicación de este principio no es aplicable a sanciones ejecutadas. También debemos resaltar el hecho de que la aplicación de este principio cumple una función desincentivadora, ya que muchas veces la sanción administrativa es más efectiva que una sanción penal, otro aspecto a tener en cuenta es que aplicándola se busca que la Administración Pública sea un mecanismo de control social eficiente, limitando la posibilidad de que los administrados tengan que recurrir al órgano jurisdiccional para lograr los beneficios de la retroactividad benigna.

f) Concurso de Infracciones

El inciso 6 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Concurso de Infracciones, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.” (p. 38)

Guzmán (2017) indica: Este principio implica que cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes, Este principio se presenta similar a aquellos establecidos en el ámbito penal respecto de los concursos de delitos, sean estos ideales o reales, distinción que se considera aplicable también al procedimiento administrativo sancionador.

Un concurso ideal de infracciones es aquel en el cual un mismo hecho afecta varios bienes jurídicos; mientras que el concurso real de infracciones ocurre cuando ocurren varias acciones simultáneas que afectan determinados bienes jurídicos. En este orden de ideas, resulta evidente que este principio se aplica al concurso ideal de infracciones, puesto que en el caso de un concurso real cada hecho deberá ser sancionado como resultado de la infracción generada. (p. 755)

Lo que este principio busca es impedir que se impongan varias sanciones por una misma conducta dentro de un mismo procedimiento, lo que se busca es distinguir o separar las infracciones provenientes de un mismo procedimiento administrativo bajo un mismo régimen. Otro aspecto que debemos resaltar es que se debe diferenciar las responsabilidades adicionales de la sanción, ya que las primeras solo tienen naturaleza reparatoria.

g) Continuación de infracciones

El inciso 7 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Continuación de Infracciones, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Para determinar la procedencia de la imposición de sanciones por infracciones en las que el administrado incurra en forma continua, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días hábiles desde la fecha de la imposición de la última sanción y que se acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo.

Las entidades, bajo sanción de nulidad, no podrán atribuir el supuesto de continuidad y/o la imposición de la sanción respectiva, en los siguientes casos;

- a) Cuando se encuentre en trámite un recurso administrativo interpuesto dentro del plazo contra el acto administrativo mediante el cual se impuso la última sanción administrativa.
- b) Cuando el recurso administrativo interpuesto no hubiera recaído en acto administrativo firme.
- c) Cuando la conducta que determinó la imposición de la sanción administrativa original haya perdido el carácter de infracción administrativa por modificación en el ordenamiento, sin perjuicio de la aplicación de principio de irretroactividad a que se refiere el inciso 5.” (p. 38)

Guzmán (2017) explica: Este principio -que a primera vista parece más bien una técnica a emplear en el procedimiento administrativo- tiene por finalidad impedir la iniciación de nuevos procedimientos sancionadores cada vez que el particular cometa una infracción que forma parte de un conjunto de infracciones íntimamente relacionadas entre sí, así como para aplicar el supuesto de continuidad con el fin de graduar la sanción administrativa.

En este orden de ideas, para imponer sanciones por infracciones en las leyes que el administrado incurra en forma continuada, se requiere que hayan transcurrido por lo menos treinta (30) días desde la fecha de imposición de la última sanción y que la entidad acredite haber solicitado al administrado que demuestre haber cesado la infracción dentro de dicho plazo. Que no se generen estos requerimientos no obsta para que se haga efectivo mecanismos de ejecución forzosa contra el administrado que no cumple con la medida correctiva respectiva, que es el cese de la actividad ilícita, mecanismos que pueden incluir la multa coercitiva como es el caso de los organismos reguladores o el INDECOPI. (pp. 756-757)

Algunas cosas que debemos resaltar es que no se puede imputar continuidad de infracciones cuando formalmente se ha interpuesto un recurso administrativo. Tampoco procede la imputación de continuidad de infracciones cuando el recurso interpuesto no recae sobre acto

administrativo firme y por ultimo cuando el hecho de continuación de infracciones ha perdido el carácter de infracción administrativa.

h) Causalidad

El inciso 8 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Causalidad, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.” (p. 38)

Guzmán (2017) señala que: En el derecho administrativo sancionador -y en el derecho sancionador en general- la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constituida de infracción sancionable. Ahora bien, al igual que en el derecho penal y la responsabilidad civil, el criterio de causalidad a aplicar es el de la denominada causalidad adecuada. En este sentido, cuando hacemos mención a este concepto, nos referimos a la que implica que únicamente cabe responsabilidad de infracciones generadas por hechos que normalmente causan dichas conductas legalmente tipificadas. (pp. 757-758)

Por su parte Huamán (2017) indica: Principio que concede alta importancia al sujeto infractor pues de ello depende, precisamente, el adecuado tránsito del procedimiento sancionador, a efectos del ejercicio del derecho al debido proceso, así como de la sanción entendida como respuesta efectiva a la agresión antijurídica provocada por el

comportamiento disvalioso del administrado incluyendo, en igual orden de ideas, las medidas de restablecimiento de la legalidad a efectos de recuperar la forma original del contexto fáctico ligado a la infracción administrativa; al abrigo de dicha concepción, el inciso 8° del artículo 546° de la regulación jurídica del procedimiento general establece que la determinación de la responsabilidad sancionadora se enfoca en el sujeto que comete o perpetra la infracción, la cual puede consistir en actuaciones del particular de contenido positivo -léase, acciones- o negativo -abstenciones- que presentan un calificativo jurídico negativo a los ojos del derecho administrativo sancionador. (pp. 1105-1106)

En ese sentido, lo que este principio busca proteger es el nexo de causalidad entre el infractor y la infracción, sea por acción u omisión, sancionando al autor inmediato de dicha conducta y no a colaboradores, instigadores, etc. De esta forma la única manera de eximirse de esta responsabilidad, sería demostrando o acreditando la ruptura del nexo causal, es decir, a pesar que si bien existe una infracción, comprobar que esta no es consecuencia del comportamiento del administrado, sino por hechos ajenos a su actuar, como pueden ser los hechos denominados casos fortuitos o de fuerza mayor, hechos determinantes por terceros, o los casos en que por comportamientos de la propia entidad se pueden llevar a error al administrado, entre otros.

i) Presunción de licitud

El inciso 9 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Presunción de Licitud, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.” (p. 38)

Guzmán (2017) precisa: Por el principio de presunción de licitud, las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia de lo contrario. Este principio resulta ser similar en el ámbito penal a la llamada presunción de inocencia contenida en nuestra Constitución que, sin embargo, no debe ser confundida con el principio del in dubio pro reo, que posee un origen y naturaleza distintos.

A su vez, y como ocurre en casi todos los principios de la potestad sancionadora, existen importantes diferencias entre este principio y el de presunción de inocencia en el ámbito penal. Mientras que este último principio opera en un contexto de un proceso judicial, donde existe una clara imparcialidad, el principio de presunción de licitud opera en un contexto en que dicha imparcialidad es discutida, como veremos más adelante. Asimismo, en el proceso penal quien posee la carga de la prueba no es el juez, sino el fiscal, en particular en el contexto de nuestro actual proceso penal, mientras que el procedimiento

administrativo sancionador la carga de la prueba le corresponde a quien resuelve, esto es, a la Administración Pública. (p. 761)

Por su parte Huamán (2017) indica: El desarrollo del iter procedimental en materia sancionadora debe partir, al mismo tenor que en el ámbito del Derecho penal, de presumirse por parte de las administraciones públicas que el sujeto a quien se le distingue o considera como infractor no actuó con la intención de generar la conducta disvaliosa: al amparo de esta prescripción legal sostenida en el inciso noveno del artículo 246°, el legislador determina que las organizaciones jurídico - publicas obligatoriamente deben partir por presumir que el comportamiento que constituye el supuesto o probable hecho lesivo que constituye infracción no es tal por haberse procedido en torno de un adecuado ejercicio de la posición jurídica que ostenta el particular excepto que se llegue a demostrar que esto no es así quedando sin piso una potencial defensa basada en la presunción de licitud. (pp. 1006-1007)

Hay que considerar lo que el legislador ha pretendido con la prescripción de este principio, el cual es restringir su potestad sancionadora a la absoluta comprobación de la comisión de la infracción por parte del administrado, y que dicha carga de prueba le corresponde a la Administración, por tanto, hechos como la incomparecencia de los administrados a brindar sus declaraciones o presentar sus descargos, no son presupuestos que demuestren o que mínimamente permitan presumir la responsabilidad de los administrados.

j) Culpabilidad

El inciso 10 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Culpabilidad, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.”

(p. 38)

Guzmán (2017) dice: En el contexto de la controversia respecto de la naturaleza de la responsabilidad administrativa del administrado, el Decreto Legislativo N° 1272 ha incorporado el principio de culpabilidad, estableciendo que la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

Es decir, la norma emplea el principio de culpabilidad de manera residual, puesto que la responsabilidad subjetiva sería aplicable en aquellos supuestos en los cuales la norma no ha establecido de manera expresa la aplicación de la responsabilidad objetiva. (pp. 765-766)

Respecto a este principio nos parece innecesaria su implementación, ya que resulta irrelevante determinar el dolo o culpa en una infracción administrativa, ya que la culpa se presume en el ámbito de la responsabilidad del administrado, quien al cometer una infracción administrativa, se infiere que mínimamente no guardó los deberes de cuidado necesarios. Asimismo este principio no permite sancionar a las

personas jurídicas, ya que la responsabilidad administrativa dolosa o culposa solo puede imponerse a sus representantes, por tanto consideramos que debe de ser descartada.

k) Non bis in ídem

El inciso 11 del artículo 246° de la ley N° 27444, prescribe el principio de Non bis in ídem, MINJUS (2018) de la siguiente forma: “No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.” (p. 38)

Guzmán (2017) explica: Este principio establece que no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Resultaba obvio, en consecuencia, que tampoco pueden imponerse dos o más sanciones administrativas a una misma infracción, tal como lo hemos señalado en acápites anteriores. Asimismo, y cuando la ley se refiere a pena, se debe entender que se está haciendo mención a la sanción de naturaleza penal. Es decir, no cabe el establecimiento simultáneo o sucesivo de varias sanciones administrativas, o estas combinadas con sanciones penales. (pp. 762-763)

Huergo citado por Huamán (2017) informa: (...) debe tenerse en cuenta que el principio *non bis in ídem* surge en el seno del derecho penal, sin relación alguna con las sanciones administrativas. Es un principio que tutela la libertad individual frente al poder punitivo del Estado y significa que este no pueda proyectarse sobre un ciudadano más de una vez por el mismo hecho. Se trata, en definitiva, de limitar las armas de las que dispone el Estado en su combate jurídico frente a los ciudadanos que supuestamente han delinquido. (...) Las sanciones administrativas entran en juego en relación con el principio *non bis in ídem* al plantearse la duda de si las mismas se tiene en cuenta en su aplicación, es decir, si se puede imponer por el mismo hecho una pena y una sanción administrativa. (pp. 1008-1009)

Se debe de considerar las dos vertientes de este principio, por una parte la vertiente sustantiva, la cual prohíbe la doble sanción por un mismo hecho, evitando el abuso del *ius puniendi* estatal. Por otra parte la vertiente procesal, el cual prohíbe que un mismo hecho puede ser objeto de dos procesos distintos.

Si bien las actuaciones de la Administración pública se encuentran sometidas a varias modalidades de control, nunca podrían estar exentas de incurrir en errores, por más bueno y eficiente que sea el ente administrativo, es por ello que el control jurisdiccional actúa como última instancia para resolver definitivamente las posibles controversias.

2.3.3. Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador - PAS

Para desarrollar las fases o etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador - PAS, debemos iniciar resaltando lo prescrito en el segundo párrafo del Principio del Debido Procedimiento, MINJUS (2018) el cual señala: “(...) Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.” (p. 37)

Entonces, podemos evidenciar que por mandato legal, el PAS debe estar dividido en dos fases o etapas, una etapa instructora y otra etapa sancionadora, incluso la norma legal ordena la dirección de cada fase o etapa por autoridades distintas, es decir se advierte del principio las garantías que deben tener los administrados al ser instruidos y sancionados en un PAS.

Este procedimiento especial es debido a que, un procedimiento sancionador como mecanismo que puede generar situaciones y sanciones desfavorables¹ para los administrados, necesita un mayor control que garantice la actuación imparcial de la autoridad administrativa, garantizando el derecho a la defensa, entre otros mecanismos y garantías, es por ello que surge la novedad de la autoridad instructora, que es el órgano encargado y facultado de imputar, solicitar medidas cautelares, instruir, actuar pruebas

¹ Con situaciones desfavorables nos referimos al hecho de que, cualquier administrado al que se le aperture un procedimiento administrativo sancionador, se haya frente a una situación que de considerar su inocencia, tendrá que presentar sus descargos y/o impugnar las decisiones de la autoridad administrativa, para lo cual tendrá que asesorarse legalmente, lo cual a su vez implican gastos que tendrá que asumir de su propio peculio, y en el caso de llegar a instancias jurisdiccionales, además de tener que cubrir las tasas judiciales, costos y costas, que de determinarse su inocencia, en general no son reembolsables en la práctica. Hecho que contrastándose con la posición de la entidad sancionadora, estas poseen todo un órgano o aparato legal, con sus honorarios y otros gastos solventados por el estado.

en la investigación, así también de proponer la resolución sancionadora. Por otra parte, la autoridad decisora es quien determina la existencia o no de la infracción imputada, impone la sanción, dicta las medidas cautelares, dicta las medidas correctivas, y es quien resolverá los recursos de reconsideración interpuestos; por ello es que el Decreto Legislativo N° 1272 hace esta separación de autoridades y etapas de manera obligatoria, adoptando una posición garantista de los administrados, lo cual nos parece acertado y correcto.

2.3.4. El Debido Procedimiento Sancionador como Principio y como Garantía

Como ya lo hemos estado desarrollando, el Debido Procedimiento Sancionador, se desarrolla y aplica como un Principio directriz para el desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador, pero también como una Garantía con rango Constitucional, diferencias poco desarrolladas por la doctrina, seguramente porque más que diferencias presentan semejanzas, que sin embargo en la presente investigación nos atrevemos a resaltar, debido a que con su inobservancia, las entidades públicas no solo vulneran un procedimiento especialmente garantista, sino que violan un derecho constitucionalmente previsto, lo cual merece ser resaltado, ya que la violación a este Principio y Garantía, implica un abusivo ejercicio por parte de las entidades públicas al ejercer la potestad punitiva y por ende, quienes resultan siendo maltratados son los administrados, a los cuales no solo se les vulneran sus derechos y garantías, sino que también al emitir resoluciones de sanciones, sin la observancia adecuada del debido procedimiento, se les obliga a seguir todo el itinerario en la vía administrativa para impugnar las resoluciones injustas, y en un gran número

de casos el itinerario del poder judicial, en la vía del proceso contencioso administrativo, con todos los gastos de costos y costas que ello implica.

Con las modificaciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1272 creemos que se pretende controlar más estrictamente el uso del *ius puniendi* estatal, y con las nuevas implementaciones a los principios que regulan el Procedimiento Administrativo Sancionador, creemos también que el legislador al haber advertido la vulneración frecuente del principio y garantía del debido procedimiento, por ello es que, de esta forma pretende resguardar más eficientemente su prevalencia, ya que resulta contrario al orden establecido de un estado democrático y de derecho, por tanto, no resultaba coherente que la Administración Pública siga incurriendo en este tipo de vulneraciones.

Haciendo la diferenciación anunciada, estrictamente podemos decir que el debido procedimiento como principio, tiene la función principal de regular la parte formal del procedimiento administrativo sancionador, mientras que el debido procedimiento como garantía, tiene la función principal de garantizar que la decisión por parte de la autoridad administrativa sea en respeto estricto de las normas constitucionales, ya que la actividad de la administración pública debe orientarse a la realización o satisfacción de intereses públicos concretos, con el pleno respeto a los derechos e intereses públicos.

De lo cual podemos inferir, que para el ejercicio y desarrollo eficientemente del debido procedimiento como principio, frente a posibles vacíos legales, como es el caso del procedimiento administrativo

sancionador de tránsito, para el desarrollo de la parte formal del procedimiento tendría que ser a la luz de las normas generales del derecho administrativo general y/o normas civiles, pues al resolverse sin estas observaciones mínimas y de forma contraria, solo con el libre criterio de los funcionarios, se vulneraría el debido procedimiento como principio.

Por otra parte, respecto al debido procedimiento como garantía, para que esta pueda ser efectivizada, tendría que existir un órgano de control que supervise y sienta precedentes de observancia obligatoria a los SAT a nivel nacional, antes de pasar a la vía jurisdiccional, que permita garantizar la efectiva aplicación de las normas constitucionales en las resoluciones de sanción que estas emitan; tal como se viene aplicando en otras instancias administrativas como son la SUNAT, OSCE, SUNARP, etc.

2.3.5.El procedimiento sancionador de tránsito

2.3.5.1. Definición

Lo podemos definir como aquel procedimiento para sancionar las infracciones cometidas por los conductores (agentes pasivos), luego de haberse verificado la comisión de alguna de las infracciones tipificadas en el Reglamento Nacional de Tránsito – Código de Tránsito, aprobado mediante D.S. N° 016-2009-MTC.

La Ley N° 27181 - Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, establece la competencia exclusiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, así como los lineamientos generales, económicos, organizacionales y reglamentarios del transporte y tránsito terrestre que rigen en todo el territorio de la República, en su artículo 11 indica que la

competencia normativa en materia de tránsito consiste en la potestad de dictar los reglamentos que rigen en los distintos niveles de la organización administrativa nacional, señalando que aquellos de carácter general rigen en todo el territorio de la República y son de observancia obligatoria por todas las entidades y personas de los sectores públicos y privado, incluyendo a las autoridades del Poder Ejecutivo, sus distintas entidades y los gobiernos regionales o locales.

Se precisa que los gobiernos locales emiten las *normas complementarias* para la aplicación de los Reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la Ley ni los reglamentos nacionales.

El TUO del Reglamento Nacional de Tránsito se encuentra regulado mediante Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, y el TUO del Reglamento Nacional Transporte se encuentra regulado mediante Decreto Supremo N° 017-2009-MTC.

Siendo ello así, la Municipalidad Provincial de Huancayo tiene las siguientes normas complementarias: Normas complementarias para la regulación del Transporte y Tránsito Terrestre para toda la jurisdicción de la Provincia de Huancayo - periodo 2017, así como el procedimiento administrativo sancionador para los supuestos de infracciones previstos en el reglamento nacional de tránsito.

2.3.6. La licencia de conducir

2.3.6.1. Definición

En principio, una licencia es entendida como un permiso para realizar cierta actividad, también se le puede entender como al documento en el que consta el permiso en cuestión. En ese sentido, podemos afirmar que para el derecho, la licencia es una autorización que cede el derecho de uso de un bien a determinada persona u organización, por lo general se tratan de bienes intelectuales o no tangibles y/o de uso público.

De este modo, tenemos una primera definición de la licencia de conducir como aquel documento que contiene la autorización administrativa para la conducción de vehículos en la vía pública, después de haber cumplido los requisitos y términos que cada país, región o ciudad haya fijado.

En el mismo lineamiento, el Decreto Supremo N° 007-2016-MTC en su artículo 02 inciso 2.1. Literal 1), MTC (2016) define a la licencia de conducir como: el “Documento oficial otorgado por la autoridad competente, que autoriza a su titular a conducir un vehículo de transporte terrestre a nivel nacional.” (p. 08)

Por lo tanto también podemos definir a la licencia de conducir como la habilitación intransferible a personas naturales, para la conducción de vehículos, donde dicha habilitación es un derecho intransferible para su titular.

2.3.6.2. Como habilitación de conducir

La habilitación para conducir, responde a que todo conductor de un vehículo automotor o de un vehículo no motorizado de tres ruedas o más fabricado para el transporte de personas y/o mercancías, debe ser titular de una licencia de conducir vigente de la clase y categoría respectiva.

Es por ello que afirmamos que esta habilitación es un derecho adquirido, toda vez que responde a un procedimiento administrativo previo ante la autoridad competente, en este caso hacemos referencia ante el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, quien mediante acto administrativo otorgara al administrado el derecho de conducción por las vías públicas del Perú.

2.3.6.3. Como derecho laboral y otros derechos constitucionales

En estos últimos años se ha observado en la provincia de Huancayo, el incremento del parque automotor de una manera exponencial, debido a múltiples factores y en especial creemos a la necesidad de trabajar, frente al alto grado de desempleo y subempleo en nuestra región, es así que el servicio de transporte público como alternativa laboral fue acaparado, hasta llegar a saturar el parque automotor, como podemos observar todos los días en nuestra ciudad, lo cual es un hecho notorio². Por ello, se ha hecho habitual esta forma de trabajo para muchas personas de nuestra ciudad y región, es por esa realidad, que resaltamos el hecho de que el no respetar los Principios y Garantías que regulan el procedimiento

² Los hechos notorios son aquellos que entran naturalmente en el conocimiento, en la cultura o en la información normal de los individuos, con relación a un lugar o a un círculo social y a un momento determinado, en el momento en que ocurre la decisión.

administrativo sancionador, de manera directa se afecta un Derecho tan importante como es el Derecho al Trabajo, ya que en la mayoría de casos, los conductores afectados tienen como única fuente de ingresos dicha actividad.

Es por ello que, la presente investigación se dirige a que se disponga el cese de la afectación de estos derechos constitucionales, lo cual se origina con la retención indebida de las Licencia de Conducir por parte del Servicio de Administración Tributaria de Huancayo. Pues consideramos que con tal proceder se vulneran múltiples derechos constitucionales como el del Debido Procedimiento y por los fundamentos expuesto, también el Derecho al Trabajo.

Por otra parte, es importante hacer la siguiente reflexión: sí la retención de la licencia de conducir, en un ordenamiento jurídico – social, en el que dicho documento resulta vital para el ejercicio de otro derecho fundamental, como el Derecho a la Libertad de Locomoción³, merece ser tratado tan arbitrariamente como ocurre en la actualidad. O es un hecho que debería tratarse con la relevancia que implica la protección de todo derecho fundamental.

³ Partiendo del supuesto que el Derecho Fundamental señalado constituye la facultad de todo ciudadano para entrar, transitar y salir del territorio de la República, y que esta libertad puede ser ejercida ya sea de modo directo o a través de los medios de transporte que facilitan la locomoción y el desplazamiento, es evidente que la incorporación de la licencia como requisito para quienes acceden al segundo supuestos y la posibilidad de una eventual restricción en la misma, afecta directamente la libertad de locomoción.

2.3.6.4. Las restricciones a la licencia de conducir y la ponderación con otros derechos constitucionales

Lo expresado anteriormente no cuestiona la necesidad de que la licencia de conducir sea requisito indispensable para la conducción de vehículos y demás medios de transporte, ni tampoco que las restricciones aplicables sobre las mismas, resulten en algún grado injustificadamente lesivas a derechos como la locomoción o la libertad de trabajo, pues ningún derecho es absoluto.

Tampoco se ignora que en la adopción de medidas restrictivas, subyace la valoración de otros bienes de relevancia constitucional, como la seguridad personal o ciudadana, la que, vista desde la perspectiva del peatón, del pasajero o del resto de personas en general, requiere redoblar esfuerzos en miras de su garantía o preservación.

Pues somos conscientes de que en una colectividad con notorios síntomas de irresponsabilidad por parte de diversos conductores, no puede omitirse el rol preventivo y, hasta cierto punto de vista, pedagógico que implica toda medida de control sobre quienes tienen a su cargo el manejo de medios de transporte considerados riesgosos, pero que son necesarios para mejorar y facilitar el desplazamiento.

Sin embargo, el hecho de que existan medidas de fiscalización y sanción, no supone una libertad irrestricta por parte de la autoridad para actuar sin distinguir contextos y situaciones. Queda claro que si hay que actuar limitando al conductor que actúa de manera opuesta a las obligaciones que le imponen las disposiciones de tránsito, pero debe hacerse

dentro de los límites establecidos por ley, para evitar cometer excesos y/o arbitrariedades, conforme se espera de un Estado Constitucional y de Derecho.

En la actualidad, los vacíos legales en la Ley y el Reglamento Nacional de Tránsito, respecto a la falta de legislación sobre el levantamiento de la retención de las licencias de conducir, ha generado una mala praxis en el procedimiento administrativo sancionador por parte de la autoridad competente, al aplicarse arbitrariamente las retenciones de licencias de conducir, sin motivación ni medios de pruebas necesarias para la configuración de una infracción de tránsito; con el afán único de recaudar ingresos a su arca municipal, (Lo cual genera mayor corrupción), hace que la aplicación de las medidas preventivas como es el caso de la retención de la licencia de conducir, afecte directamente derechos fundamentales, como los ya señalados.

2.3.7. Las medidas cautelares

2.3.7.1. Definición

Esta medida cautelar, denominada también preventiva o precautoria, tiene la siguiente definición:

Hinostroza (2010) indica que: Es aquella institución procesal mediante la cual el órgano jurisdiccional, a instancia de parte, asegura la eficacia o el cumplimiento de la sentencia a dictarse en el proceso que dirige, anticipando todos o determinados efectos del fallo, en razón de existir verosimilitud en el derecho invocado y peligro en que la demora en la sustanciación de la Litis u otra razón

justificable traiga como consecuencia que la decisión judicial no pueda reintegrar a la parte vencedora en el juicio la totalidad de su derecho. (p. 15)

En ese sentido podemos afirmar que las medidas cautelares son disposiciones judiciales que se dictan para garantizar el resultado de un proceso y asegurar el cumplimiento de la sentencia, evitando la frustración del derecho del peticionante derivada de la duración del mismo. Podemos decir que ésta es la concepción más tradicional de las medidas cautelares, asimismo comúnmente se les designa como medidas cautelares, aunque también se les ha dado en llamar acciones cautelares o conservativas, así como también se les ha llamado procesos o procedimientos cautelares, haciendo alusión a la sustentación y la forma de obtenerlas, como su nombre lo indica constituyen modos de evitar el incumplimiento de la sentencia pero también suponen una anticipación a la garantía constitucional de defensa de los derechos al permitir asegurar bienes, pruebas, mantener situaciones de hecho para ayudar a proveer la seguridad de las personas o de sus necesidades urgentes.

2.3.7.2. Características

Cabe manifestar que el artículo 612° del Código Civil hace referencia a las características de la medida cautelar preceptuando que toda medida cautelar importa un prejuzgamiento y es provisoria instrumental y variable.

Al respecto, Hinostroza (2010) menciona que: “El Código Procesal Civil peca de limitado porque las medidas cautelares se caracterizan

principalmente por su jurisdiccionalidad, sumariedad, provisoriedad, instrumentalidad, variabilidad, función aseguradora, reserva y proporcionalidad.” (p. 31). Características que desarrollaremos a continuación:

I. Jurisdiccionalidad

Esto implica que el juzgador tiene la facultad de asegurar su decisión final anticipando todos o determinados efectos de la sentencia que se dictará en el proceso, se puede determinar de esta manera que es el poder del juez para materializar sus decisiones y hacer efectivo el derecho del que resulte el proceso en su etapa final.

Es así que, Hinostriza (2010) enseña: “La medida cautelar se caracteriza por su jurisdiccionalidad, porque emerge de una resolución dictada por el órgano judicial. Es pues, un acto jurídico procesal del Juez, quien expide su decisión cautelar a solicitud de parte.” (p. 32)

Por ello afirmamos que la medida cautelar la otorga el juez vía proceso cautelar en función de un proceso judicial ya iniciado o por iniciarse para poder garantizar la ejecución de la decisión final del proceso principal.

II. Sumariedad

Esta característica si distingue en su forma de producción por ser sumaria y expeditiva en razón de la celeridad de su tramitación, debido a la simpleza estructural de su tramitación, basta solo con cumplir los requisitos exigidos por el código procesal civil.

Es por ello que afirmamos que el proceso cautelar es sumárisimo tramitado en un expediente propio.

III. Provisoriedad

El carácter instrumental de la medida cautelar importa su principal característica el cual es su provisionalidad, lo cual refiere que los efectos de la resolución que en el recaen tienen, inevitablemente, un *dies ad quem* representado por el momento en que adquiere carácter firme la sentencia dictada en el proceso principal o definitivo.

Es por ello que cuando alcanza autoridad de cosa juzgada el pronunciamiento del juez sobre el fondo del asunto, se extingue ipso iure, la eficacia de la resolución cautelar, toda vez que a partir de ese momento pierde su razón de ser agotando de esta manera su vigencia legal.

Es por ello afirmamos que la medida cautelar son provisorias porque subsisten mientras duran las circunstancias que las determinaron.

IV. Instrumentalidad

Se menciona que el proceso cautelar carece de autonomía funcional, toda vez que su finalidad consiste en asegurar la eficacia práctica de la sentencia o resolución que debe dictarse en otro proceso. Es así que su carácter instrumental supone que tiene una relación de servicio respecto al proceso principal.

Es por ello que mencionamos que la medida cautelar se da para asegurar la ejecución de una sentencia, es decir es el medio de aseguramiento.

V. Variabilidad

Esta característica manifiesta que las medidas cautelares son susceptibles de modificación y alzamiento, toda vez que tienen un carácter variable, pudiendo ser modificadas e incluso suprimidas, según el principio de *rebus sic stantibus*.

Es por ello que esta característica nos demuestra que la medida cautelar puede ser variada por el propio juez o revocada por el superior. No constituye cosa juzgada.

Es por ello que afirmamos que la medida cautelar puede sufrir cambios en cualquier estado del proceso, pudiendo de esta manera transformarse permanentemente en su forma o su fondo.

VI. Función aseguradora

Según Hinostroza (2010): “La medida cautelar tiene esta característica por que cumple una función de garantizar el cumplimiento o ejecución de la sentencia a expedirse en el proceso principal, lo cual podría tornarse impracticable a falta de aquella y debido, especialmente al *periculum in mora*.” (p. 39)

VII. Reserva

La reserva de la medida cautelar, significa que el afectado recién se enterara de la misma una vez que sea dictada por el juzgador, esta característica se deriva del principio del derecho romano denominado *inaudita pars (sin oír a la otra parte)*.

Es por ello que afirmamos que la medida cautelar tiene el carácter reservado porque el juez puede conceder o rechazar sin conocimiento del afectado.

VIII. Proporcionalidad

Esta característica manifiesta que toda medida cautelar se caracteriza por ser proporcional, toda vez que debe guardar correspondencia con el petitorio de la demanda interpuesta. En efecto las medidas cautelares no pueden exceder del monto adeudado o tener naturaleza distinta a la pretensión principal.

2.3.7.3. Principios de las medidas cautelares

Las características y principios de las medidas cautelares se encuentran estrechamente vinculadas, tanto así, que en el caso de la característica de proporcionalidad, ésta también se conforma como un principio dentro del proceso cautelar:

I. Principio de adecuación

Manifiesta que la medida cautelar a adoptar debe de adecuarse al fin pretendido tratando de buscar un equilibrio entre los intereses en juego.

II. Principio de necesidad

Esto significa que la medida ha de ser precisa y moverse en los límites adecuados para ser eficaz.

III. Principio de subsidiariedad

Esto significa que la medida adoptada no sea susceptible de ser sustituida por otra medida igualmente eficaz, pero menos gravosa o perjudicial para el demandado.

Es por ello que afirmamos que la medida y la pretensión que quiere asegurarse ha de tenerse en cuenta no solo el contenido y efecto de la medida pedida, sino su proporcionalidad objetiva, es decir, su estricta adecuación al fin propuesto para evitar una limitación del derecho o un perjuicio innecesario del demandado por no ser susceptible por otra medida igualmente eficaz.

2.3.7.4. Finalidad

Como ya hemos afirmado muy claramente que las medidas cautelares son aquellas que se adoptan en un proceso con la finalidad de asegurar un resultado futuro que pueda producirse en el mismo y su objeto es preservar anticipadamente una consecuencia previsible que debe realizarse en el curso del proceso.

En el mismo sentido, Hinostroza indica que: “La medida cautelar tiene por finalidad darle – en lo posible – al solicitante de la misma la seguridad que lo ordenado en la sentencia va a ser cumplido o ejecutado. De esta manera se garantiza que no solo va a obtener una simple declaración

respecto de su derecho, sino que su pretensión va a ser amparada de modo efectivo.” (2010, p. 22)

Asimismo el Código Civil en su Art. 608° último párrafo menciona que la medida cautelar tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la decisión definitiva.

Por último, afirmamos que la medida cautelar tiene por finalidad evitar un daño específico, el que resultará en la demora de obtener una providencia definitiva a través del largo desarrollo de un proceso o procedimiento ordinario.

2.3.7.5. Clases

En la legislación comparada existe una amplia gama de clasificación de medidas cautelares, tanto así que en algunos países su clasificación es muy extensa y en otras muy reducidas, sin embargo centrándonos en nuestra legislación, la clasificación de las medidas cautelares es la siguiente:

I. De acuerdo a la oportunidad en que han sido peticionadas

A. Medidas cautelares anticipadas o fuera del proceso

Estas medidas cautelares pueden dictar antes de iniciado el proceso tal como lo regula el Art. 608° del CPC donde prescribe que (...) El juez a pedido de parte puede dictar medida cautelar antes de iniciado el proceso o dentro de este. (...).

Asimismo en el Art. 636° del CPC prescribe que Ejecutada la medida antes de iniciado el proceso principal, el beneficiario debe

interponer su demanda ante el mismo juez dentro de los diez días posteriores a dicho acto. (...)

B. Medidas cautelares dentro del proceso

El Art. 608° del Código Procesal Civil también reconoce las medidas cautelares dentro del proceso donde prescribe que el juez puede a pedido de parte dictar medida cautelar antes de iniciado el proceso o dentro de este.

II. Según su previsión o no en el ordenamiento legal

A. Medidas Cautelares genéricas o atípicas

Esta clase de medida cautelar se encuentra regulada en el Art. 629° del código Procesal Civil donde menciona que además de las medidas cautelares reguladas en este código y en otros dispositivos legales, se puede solicitar y conceder una no prevista, pero que asegure de la forma más adecuada el cumplimiento de la decisión definitiva.

B. Medidas Cautelares específicas o típicas

a. Medidas para futura ejecución forzada

Estas medidas cautelares son aquellas que están dirigidas a asegurar el cumplimiento de la obligación a que se le condenará al vencido mediante la emisión de la correspondiente sentencia final. Estos garantizan que los bienes que van a ser materia de ejecución forzada se mantengan para su realización.

a.1. Embargo

Hinostroza (2010) citando a Ayarragaray, menciona que: “La palabra embargo tiene dos acepciones a) embargar, impedir, detener, suspender, paralizar; b) retención de una cosa por mandato judicial, sujetándolas a las resultas de un juicio. Así en el idioma latino: *praepeditas*, embarazado, impedido, embargado. Plauto la emplea como atado, cogido, enredado, estorbado.” (p. 125)

- **En forma de depósito**

Es la afectación jurídica de un bien o derecho del obligado en la medida suficiente para hacer efectivo el cobro de la deuda, debiendo estar autorizado previamente por el juez a través de una resolución.

Es así que Hinostroza (2010) citando a Monroy, dice que: “Este tipo de depósito se trata sobre la inmovilización de los bienes del deudor consistiendo en que estos pasan a la calidad jurídica de depositados a la orden del órgano jurisdiccional.” (p. 146)

- **En forma de inscripción**

Esta medida cautelar restringe la disponibilidad de los bienes registrados del obligado, logrando su ejecución con la inscripción del embargo en el Registro Público que corresponda, para lo cual se deben cursar los partes judiciales respectivos.

Peláez (2008) dice: “Esta medida cautelar tiende a cumplir una función de garantía a través de la inscripción en el registro, tratándose indistintamente de bienes muebles o inmuebles debidamente registrados, pudiendo alcanzar también a derechos patrimoniales de propiedad industrial como nombres y marcas comerciales, patentes de invención registradas en indecopi, que por su propia naturaleza tienen un valor económico en el mercado.”(p. 83)

- **En forma de retención**

A través de esta medida cautelar en forma de retención específica que se solicita a este deudor (un tercero) del deudor mantenga en su posesión el bien del deudor embargado, pues este se deriva de un mandato judicial que debe ser necesariamente cumplido por este tercero que pasa ser el retenedor, quien queda sujeto de la decisión judicial respecto del destino del bien retenido.

- **En forma de intervención**

En palabras de Hinostroza (2010): “El embargo en forma de intervención presenta aquella medida cautelar dirigida a embargar los ingresos de las empresas pertenecientes a personas naturales o jurídicas, para lo cual son ellas objeto de control o intervención por parte del órgano de auxilio judicial denominado interventor, quien en mérito del mandato cautelar

respectivo, se ocupa de recaudar directamente tales ingresos.”

(p. 174)

– **Intervención en recaudación**

Esta medida cautelar se aplica a los ingresos percibibles en forma periódica, Ej. Alquileres, entradas a espectáculos, ganancias de un comercio, en fin.

Peláez (2008) menciona: Se trata en realidad de una medida cautelar mediante la cual una persona nombrada por el órgano jurisdiccional, en calidad de interventor recaudador, interviene directamente por mandato judicial, en la actividad económica de una persona natural o jurídica, con la única finalidad de embargar los ingresos propios de esta; y de tal manera asegurar la ejecución forzada. Conforme lo dispone el propio artículo, esta medida también es aplicable a las personas jurídicas sin fines de lucro, sean estas asociaciones, fundaciones, comités, etc. (p. 88)

– **Intervención en información**

Esta medida cautelar tiene por finalidad que el interventor informante nombrado por el juez, entere al juzgado con la periodicidad que se fije en la providencia cautela, sobre el estado de los bienes que se negocian , sobre las operaciones

comerciales que se realizan, sobre todo aquello que pueda ser trascendente para el proceso.

- **En forma de administración**

En esta forma de medida cautelar existe un administrador encargándose de la dirección de la administración de la persona jurídica o natural (obligado).

- a.2. Secuestro**

La medida cautelar en forma de secuestro tiene por finalidad afectar físicamente y no jurídicamente un determinado bien mueble para así asegurar el cumplimiento de la sentencia que va a dictar posteriormente el juez.

Rivas (2000) indica: “Se trata de una medida cuyos límites y características suelen ser difíciles de precisar cuándo las comparamos con el embargo -y a la inversa- y se pasa a tener en cuenta los bienes sobre los que puede recaer y su relación con la pretensión sustancial en juego.” (p. 137)

- **Judicial**

Hinostroza (2010) citando a Monroy, menciona que: “El secuestro judicial, es lo que podríamos llamar el secuestro clásico, en ese sentido, recae sobre los bienes cuya posesión o propiedad o propiedad esta controvertida en el proceso principal.” (p. 191)

Asimismo el Código Procesal Civil en su Art. 643° primer párrafo define al secuestro judicial, señalando que cuando el proceso principal tiene por finalidad concreta la dilucidación del derecho de propiedad o posesión sobre determinado bien, la medida puede afectar a éste, con el carácter de secuestro judicial, con desposesión de su tenedor y entrega a un custodio designado por el juez.

- **Conservativo**

Hinostroza (2010) citando a Monroy, enseña que: “El secuestro conservativo no recae necesariamente sobre el bien que se discute en el proceso principal como en el judicial, sino en cualquier bien del deudor, a fin de servir de garantía para el cumplimiento de la ejecución de la decisión final.” (p. 192)

Es así que el Código Procesal Civil en su Art. 643° según párrafo establece que cuando la medida tiende a asegurar la obligación de pago contenida en un título ejecutivo de naturaleza judicial o extrajudicial, puede recaer en cualquier bien del deudor, con el carácter de secuestro conservativo, también con desposesión y entrega al custodio.

b.1 Anotación de demanda en los Registros Públicos

La anotación de la demanda ante los registro públicos, se denomina también anotación de Litis, se constituye como una medida cautelar destinada a inscribir dicho acto procesal con la

finalidad de que todos tomen conocimiento de la existencia de un proceso que se encuentra ventilándose una pretensión referida a derechos inscritos, que pueda afectar su libre disponibilidad por estar sujetos al resultado del proceso.

b) Medidas temporales sobre el fondo

La medida temporal sobre el fondo consiste en la ejecución anticipada de lo que el juzgador va a decidir en la sentencia en su integridad o solo en aspectos sustanciales por la necesidad impostergable del que la pide o por la firmeza del fundamento de su acción y prueba que aporta.

El Código Procesal Civil en su Art. 674° regula manifestando que excepcionalmente, por la necesidad impostergable del que la pide, por la firmeza del fundamento de la demanda y prueba aportada, la medida puede consistir en la ejecución anticipada de la sentencia, sea en su integridad o solo en aspectos sustanciales de ésta, siempre que los efectos de la decisión pueda ser posible reversión y no afecten el interés público.

c) Medidas innovativas

Hinostroza Citando (2010) a Monroy, dice que: “La medida cautelar innovativa no se limita a mantener la situación de hecho, sino que va más allá, ordena una modificación en el marco material que rodea el inicio del proceso.” (p. 219)

Así podemos afirmar esta medida es excepcional que tiene como finalidad alterar o modificar el estado de hecho o de derecho existente antes de la petición de su dictado, medida que se traduce en la injerencia de oficio en la esfera de libertad de los justiciables a través de la orden de que cese una actividad contraria a derecho o de que se retrotraigan las resultas consumadas de una actividad de igual tenor.

Es así que el Código Procesal Civil en su Art. 682° prescribe que ante la inminencia de un perjuicio irreparable, puede el juez dictar medidas destinadas a reponer un estado de hecho o de derecho cuya alteración vaya a ser o es el sustento de la demanda. Esta medida es excepcional por lo que solo se concederá cuando no resulte aplicable otra prevista en la Ley.

d) Medidas de no innovar

Hinostroza (2010) manifiesta que: “La medida cautelar de no innovar está dirigida a mantener el estado de hecho o de derecho cuya situación vaya a ser o sea invocada en la demanda, para así garantizar la eficacia de la sentencia a dictarse posteriormente.” (p. 232)

Es así que el código procesal civil prescribe en su art. 687° mencionando que ante la inminencia de un perjuicio irreparable, puede el juez dictar medidas destinadas a conservar la situación de hecho o de derecho cuya situación vaya a ser o sea invocada en la demanda y, se en relación a las personas y

bienes comprendidos en el proceso. Esta medida es excepcional por lo que se concederá solo cuando no resulte de aplicación otra prevista en la Ley.

2.3.8. Las medidas preventivas

2.3.8.1. Definición

El artículo 298° del Decreto Supremo N° 016-2009-MTC nos da una definición de las Medidas preventivas, MTC (2009): “Las medidas preventivas tienen carácter provisorio y se ejecutan con el objeto de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía. Las medidas preventivas persiguen restablecer el cumplimiento de las normas de tránsito.” (p. 61)

De lo cual podemos advertir que el carácter o naturaleza de las medidas preventivas son provisorios, es decir, estrictamente temporales, circunstanciales o pasajeras, cuyo principal objetivo es el de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía pública, que entendemos, se pueden ver afectados por la infracción de tránsito detectada y que en ese momento sea un hecho peligroso, que de no intervenir aplicando la medida preventiva, podría generarse mayor peligro o daño de los usuarios de la vía pública.

Entonces, podemos advertir que las medidas preventivas tienen una naturaleza especial, diferente a la naturaleza de las sanciones administrativas, por ello merecen un desarrollo especial que realizaremos a continuación.

2.3.8.2. Fundamento teórico de las medidas preventivas

El artículo 254° de la Ley N° 27444 faculta, habilita y autoriza a todas las autoridades competentes de instruir un procedimiento administrativo sancionador, para dictar medidas provisionales, con el objeto de asegurar la eficacia de la resolución final en que pudiera recaer, y, en cuanto a su contenido, deberán ajustarse, entre otros aspectos, a los objetivos que se pretenden garantizar en cada caso en concreto. Este fundamento previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, es la principal base teórica para la implementación de las medidas preventivas, que, son trasladados al Reglamento Nacional de Tránsito, que de su propia definición indica expresamente que tiene carácter provisional.

En ese sentido, ampliando el contenido de las medidas provisionales, podemos decir que estas constituyen una decisión administrativa (acto administrativo) exorbitante e instrumental adoptada de manera unilateral y discrecional por la autoridad instructora del procedimiento, con el objeto de asegurar la eficacia de la acción administrativa a su cargo. No constituye en sí una sanción administrativa, sino una medida temporal que trata de impedir que continúe una actividad ilícita detectada. Puede consistir en una multiplicidad de contenidos: desde la típica suspensión de los efectos de actos administrativos impugnados por los administrados, hasta la suspensión de obras, permisos, licencias, concesiones, de funcionarios y servidores públicos, cesación de actos denunciados, derechos antidumping provisionales, retención de productos o bienes, inmovilización e internamiento de vehículos, incautación de documentos o decomiso de bienes, entre otras.

Entonces, podemos inferir que la base o fundamento teórico de las medidas preventivas, es la misma teoría y fundamento de las medidas provisionales, por tanto la base jurídica para la implementación de las medidas preventivas en el ámbito del reglamento Nacional de Tránsito Terrestre, D.S. N° 016-2009-MTC fueron tomados de la Ley N° 27444, que implícitamente el legislador plasmó cuando definiendo las medidas preventivas indicó que estas tenían carácter provisorio.

2.3.8.3. Diferencias entre medidas preventivas, provisionales y medidas cautelares

Es importante tener en claro que la concepción jurídica de las medidas provisionales se desarrollan en el marco de la Ley Administrativa General, bajo las mismas premisas las medidas preventivas son desarrolladas en el marco de la Ley general de transporte y tránsito terrestre, Ley N° 27181 y más específicamente en el Reglamento Nacional de Tránsito, D.S. N° 016-2009-MTC, por tanto, al hablar de medidas preventivas o provisionales debemos tener en claro que solo existe la diferencia de denominación, sin embargo, como ya lo hemos desarrollado tienen el mismo fundamento jurídico teórico, entonces y redundando, al referirnos a las medidas provisionales entendemos que estamos dentro del marco de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y al referirnos a las medidas preventivas debemos entender que estamos dentro del marco de la Ley N° 27181.

También hay que tener en cuenta que, las medidas provisionales y por ende las medidas preventivas, han tomado como referencia teórica jurídica, la concepción procesal de las medidas cautelares, pero que

presentan singularidades que las individualizan, que a continuación señalamos: que la medida cautelar judicial se organiza sobre la base de la noción del derecho a la tutela judicial efectiva, de donde nace la concepción jurídica de cautelar los intereses legítimos de los justiciables, mientras que las medida provisionales del procedimiento administrativo, constituyen una potestad administrativa que no se establece en favor del administrado, ni en garantía de sus derechos, sino todo lo contrario, en favor del interés general que le corresponde tutelar a la Administración, por lo que estas medidas contienen restricciones a los derechos e intereses de los administrados. Por otra parte, una diferencia que advertimos entre las medidas provisionales y las medidas preventivas, es que, las primeras son actos administrativos emitidos por una autoridad administrativa instructora, lo cual implica que como todo acto administrativo, se encuentre sujeto a las reglas de fundamentación, así como al derecho a recurrirlas o impugnarlas; mientras que las medidas preventivas son aplicadas por un efectivo de la PNP asignado al control de tránsito, mediante una papeleta de infracción, no son impugnables formalmente, solo se tiene derecho a presentar un descargo, donde el SATH en un 99.9% de los casos no los valora, incluso en muchos casos, como es el caso del depósito vehicular, antes de valorar tus descargos te piden que pagues la papeleta, lo cual evidentemente no garantiza el derecho a la defensa ni a la presunción de licitud de la que se supone, goza todo administrado.

Por tanto, las medidas provisionales y por ende las medidas preventivas administrativas, participan de los presupuestos de las medidas cautelares pero con matices diferentes e indispensables. Más

específicamente, participan de los presupuestos comunes de peligro en la demora y adecuación, pero el requisito de la apariencia de buen derecho es sustituido por la apariencia de fundamento de la presunción sancionadora sobre la base de la conciencia de la ilegalidad de la acción que se pretende afectar con la medida provisional. Tal como Morón (2015) indica: “Por ello, mientras para la procedencia de la medida cautelar es indispensable satisfacer el requisito de la apariencia del buen derecho de quien lo solicita, en el procedimiento administrativo no se aplica este requisito, sino más bien, el de la verosimilitud del carácter ilegal de aquella conducta del particular que se pretende alterar precisamente con la medida provisional.” (p. 809)

2.3.9. Retención de la licencia de conducir

Dentro del marco legal del reglamento nacional de tránsito, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016- 2009 -MTC, la retención de la licencia de conducir es una medida preventiva que la determina y aplica el efectivo policial asignado al control de tránsito, cuando evidencia una infracción al reglamento tipificado como grave o muy grave, específicamente las infracciones M, M2 , M3 etc.

En este punto es necesario indicar que la retención de la licencia de conducir como medida preventiva, fue incorporado al reglamento nacional de tránsito el año 2011, ya que antes de esa modificatoria, las licencias de conducir eran retenidas mediante una resolución de sanción, es decir eran aplicadas como sanciones y no como medidas preventivas. Sin embargo, frente a los constantes accidentes de tránsito, ocasionados principalmente por la negligencia de los conductores, los legisladores de entonces,

modificaron el reglamento nacional de tránsito e incorporaron a la retención de las licencias de conducir como medidas preventivas, esperando palear con esta medida los accidentes de tránsito que se habían incrementado en aquella fecha.

Al respecto debemos indicar que la modificatoria al reglamento nacional de tránsito, nos parece que fue una medida populista, que tuvo poco estudio para su implementación, pues presenta muchos vacíos legales, como la falta de regulación del levantamiento de la retención de las licencias de conducir, una falta de registro de licencias retenidas, plazo máximo para emitir la resolución de sanción de la retención de las licencias de conducir, etc.

2.3.10. Levantamiento de la retención de la licencia de conducir

Como precedentemente lo hemos adelantado, existe un vacío legal dentro del Reglamento nacional de tránsito respecto a este extremo, pues no se regula el procedimiento para el levantamiento de las retenciones de las licencias de conducir como medidas preventivas, lo único que se señala es, que la PNP asignado al control de tránsito que haya retenido licencias de conducir en calidad de medidas preventivas, lo remitan al SATH dentro de las 48 horas para su custodia.

Y es aquí donde empieza a desnaturalizarse la medida preventiva como tal, pues teniendo la medida preventiva carácter provisional, se entiende que el hecho peligroso que originó su retención, ya fue superado en exceso en esas 48 horas que lo mantiene retenido la PNP. Sin embargo en la práctica, y por el vacío legal indicado, el carácter provisorio de la

retención de la licencia de conducir no es valorado ni tomado en cuenta, originándose una serie de vulneraciones a los derechos de los conductores.

2.3.11. La retención de la licencia de conducir como sanción anticipada

Si analizamos la retención de las licencias de conducir, desde una perspectiva penal, tenemos que hacer el siguiente ejemplo para un mejor entendimiento de la problemática planteada. Imaginemos que un efectivo policial en cumplimiento de sus funciones detiene a un presunto raquetero, pues por los gritos de algunas personas en la calle, y al observar a un joven corriendo, lo detiene y lo conduce a la comisaria de su sector. Posteriormente y dentro de las 48 horas de su detención, comunica los hechos al fiscal de turno, el cual se apersona a la comisaria y sin tomar en cuenta lo manifestado por el detenido, dispone de manera unilateral la continuación de su detención en calidad de “custodia”, para asegurar su eventual sanción.

Haciendo una comparación de lo que ocurre en la vía administrativa con el procedimiento de sanción por infracciones de tránsito, ocurre exactamente lo mismo que en el ejemplo planteado, y el hecho de que no se afecte la libertad personal, no significa que los derechos afectados sean menos gravosos, o que generen menos aflicción para los administrados que se vean inmersos en un procedimiento administrativo sancionador de esta naturaleza. Pues como ya lo hemos señalado, dependiendo de las circunstancias de cada hecho en concreto, pueden afectarse derechos laborales y/o de tránsito de los ciudadanos.

2.3.12. La retención de la licencia de conducir y la vulneración del principio del Non Bis in Ídem.

El principio del *Non Bis in Idem*, recogido en el artículo 248° numeral 11 de la ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General prescribe:

“No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.”

Por otra parte el Código Procesal Penal en su artículo III del Título Preliminar indica:

“Interdicción de la persecución penal múltiple.-Nadie podrá ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento. Este principio rige para las sanciones penales y administrativas. El derecho penal tiene preeminencia sobre el derecho administrativo. (...)”

El Precedente de Observancia Obligatoria Acuerdo Plenario N° 01-2013-CG/TSRA, señala:

(...) en los casos de concurrencia de responsabilidad administrativa disciplinaria y de responsabilidad administrativa funcional con identidad en los sujetos y en los hechos, no opera el principio *Non Bis in Idem* porque no se presenta la identidad de fundamento (...) por lo cual la existencia de un proceso administrativo disciplinario en trámite, o sobre el cual ya se hubiese emitido una resolución de sanción o de archivamiento (...) no constituye impedimento para el ejercicio de las atribuciones que corresponden al Órgano Instructor y Órgano Sancionador de la Contraloría General de la República (...)"

Como podemos apreciar el desarrollo jurisprudencial en nuestro territorio, sobre el principio del *Non Bis in Idem* se basa en la sustentación de la identidad de fundamento.

Y como podemos apreciar en el procedimiento administrativo sancionador de tránsito se vulnera abiertamente este principio, pues en base al fundamento de una posible infracción de tránsito se imponen sobre los administrados sanciones administrativas pecuniarias y no pecuniarias, al retener la licencia de conducir por tiempo indeterminado e imponer una multa pecuniaria.

El TC en su sentencia del expediente N° 05143-2011-PA/TC recordó que la garantía del *ne bis in ídem* implica comprobar que la conducta antijurídica de una persona, sino que, pese a afectar a un solo bien jurídico, no haya merecido reproche dos o más veces. Por ello, en tanto

una misma conducta puede generar diversas consecuencias jurídicas y afectar bienes jurídicos diversos, los mismos hechos pueden ser sancionados en las vías correspondientes.

En ese sentido, el principio del *Non Bis in Idem* debe ser entendido como una garantía constitucional de las personas, para limitar el *ius puniendi*, e impedir que una persona sea sancionada doblemente por un mismo hecho que haya vulnerado un mismo bien jurídico.

2.3.13. La retención de la licencia de conducir aplicada como una medida cautelar irregular y los vacíos legales en la normativa de tránsito.

Siendo que el procedimiento administrativo sancionador, una manifestación del *ius puniendi* estatal, y un conjunto concatenado de actos que se deben seguir antes de imponerse una sanción, la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, ha estableciendo parámetros garantistas especiales de observancia obligatoria para todas las entidades públicas, incluidas las materias especiales, como es el caso del Reglamento Nacional de Transito - D.S. N° 016-2009-MTC, por tanto, el cumplimiento de estos principios y procedimientos son obligatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador de tránsito, ya que solo de esta manera el estado garantiza el respeto de los derechos fundamentales de los administrados presuntamente infractores.

En ese sentido, el Reglamento Nacional de Transito regula en su Título VII Capítulo I, II y III, el procedimiento sancionador para la detección, determinación y aplicación de sanciones; así, dentro de la primera etapa del referido procedimiento, se regula la aplicación de las

medidas preventivas, las cuales tienen el carácter provisorio y se ejecutan con el objeto de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía pública para restablecer de esta manera el cumplimiento de las normas de tránsito, más no la eficacia de la resolución final (sanción).

Sin embargo, el Reglamento Nacional de Tránsito en el artículo 299, literal d), segundo párrafo, indica que una vez aplicada la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, donde posteriormente deba de recaer una sanción de inhabilitación y/o suspensión, señala que no deberá ser devuelta a su titular, sino remitida al Servicio de Administración Tributaria de Huancayo – SATH, para su custodia respectiva hasta finalizar la Sanción de suspensión, de tal manera que podemos aseverar que esta remisión de la licencia de conducir, se convierte a una sanción anticipada, siendo dicha actuación arbitraria, debido a que se estaría confundiendo una medida preventiva con una medida cautelar, toda vez que la aplicación de una medida preventiva de retención de licencia y no devolverlo a su titular una vez superado el hecho no está debidamente motivada, debido a que no es una medida cautelar, pero que se aplica como tal. De esta manera al no existir la aplicación de una medida cautelar dentro del procedimiento sancionador de tránsito, que asegure la eficacia de la resolución final, se estaría vulnerando el procedimiento administrativo sancionador y todos los derechos conexos que ello implica.

Cabe precisar que la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444, prevé en su artículo 256° la posibilidad de dictar medidas

cautelares dentro del procedimiento administrativo sancionador, con el objeto de asegurar la eficacia de la resolución final.

En consecuencia, podemos decir que dentro del procedimiento administrativo sancionador de tránsito, para no vulnerar el debido procedimiento, se debe de aplicar una medida cautelar una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador, conforme a lo prescrito en los artículos 256° de la Ley 27444, motivando adecuadamente su imposición. Hecho que los legisladores no previeron al regular las normas de tránsito.

Frente a este vacío legal en el D.S 016-2009-MTC, sobre la falta de previsión del levantamiento de las medidas preventivas, y la falta de regulación para la aplicación de medidas cautelares para garantizar la eficacia de la resolución final, debería aplicarse supletoriamente lo regulado en la Ley 27444, sin embargo esto no ocurre, y solo llegando a instancias jurisdiccionales el SATH se ve obligado a aplicar dichos principios.

2.3.14. Postura de la Corte Suprema de Justicia, sobre la sanción de inhabilitación definitiva para obtener la licencia de conducir

La Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Lima, eleva en consulta a la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, el caso contenido en el Expediente N° 17112-2017 - LIMA, en cuya sentencia contenida en la resolución número cuatro, de fecha veinte de marzo de dos mil diecisiete, aplicando el control difuso constitucional, se inaplica el artículo 398-B del Código Penal en el caso concreto, referido a la inhabilitación definitiva para obtener autorización

(licencia) para conducir un vehículo automotor; por incompatibilidad con el artículo 2º inciso 15 de la Constitución Política del Estado.

En resumen de los antecedentes, se atribuye al imputado Juan Carlos Rosales Hernández el delito contra la Administración Pública en la modalidad de Cohecho Activo en el ámbito de la función policial, previsto y sancionado en el artículo 398-A, primer párrafo, del Código Penal; por haber intentado corromper a un efectivo PNP con un billete de S/20.00 para no ser sancionado con una papeleta de infracción al tránsito. En ese contexto, hecha la denuncia y en razón de la incoación del proceso inmediato, el representante de Ministerio Público presentó el acuerdo de terminación anticipada celebrado entre las partes, en donde entre otros acuerdos solicitaba la inaplicación del artículo 398-B del Código Penal en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el cual fue rechazado; presentada la apelación, la Segunda Sala Penal de Apelaciones de Lima, declara nula por mayoría la resolución apelada, por considerar inaplicable el artículo 398-B del Código Penal por incompatibilidad con el artículo 2, inciso 15 de la Constitución Política del Estado, es por ello que realiza control difuso e inaplica la norma legal citada.

Elevada en consulta a la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia, esta aprueba la sentencia emitida en segunda instancia, fundamentando que el artículo 398-B del Código Penal, al establecer la cancelación o incapacidad definitiva, para obtener autorización para conducir, afecta el derecho a trabajar libremente, así como el derecho al libre desarrollo, bienestar y protección de la

familia, y otros vinculados, además colisiona con los principios de igualdad ante la ley, de proporcionalidad y de resocialización del penado. Por lo que resulta, adecuado proporcional y esencialmente igualitario, la inaplicación de dicha norma en el presente caso.

La Corte Suprema en vía de interpretación ha precisado que la inhabilitación que ha sido establecido textualmente para algunos delitos, la cual consiste en la cancelación o incapacidad definitiva para obtener una autorización para conducir, vulnera el derecho fundamental establecido en el inciso 15 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, y de aplicarle dicha restricción de inhabilitación definitiva para obtener autorización para conducir se puede considerar como una medida excesiva desproporcionada que afectaría también a su entorno más cercano y con grave afectación a sus derechos constitucionales.

El pronunciamiento de la Corte Suprema sirve de respaldo jurídico y como marco teórico para la presente investigación, toda vez que sustenta nuestra posición reiterada, que la simple aplicación de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir y derivada al SATH para su custodia, en la que posteriormente recaerá una sanción de suspensión, cancelación o inhabilitación; vulnera el derecho fundamental del Debido Procedimiento, vulnerando el derecho a la pluralidad de instancias, el derecho de presunción de licitud e incluso el derecho al trabajo.

Por otro lado, y haciendo una comparación entre los tipos penales tipificados en los artículos 398°-A (Cohecho activo en el ámbito de la función policial) y 274° (Conducción es estado de ebriedad o

drogadicción) del Código penal, podemos ver que la sanción penal máxima para el primer tipo es una “*pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años*” y para el segundo tipo es una “*pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de tres años*”.

Si bien la presente investigación no es sobre materia penal, a manera de aporte para futuras investigaciones, nos atrevemos a comparar las sanciones penales contenidas en los artículos 398°-A y 274° del Código Penal, por encontrarse estrechamente vinculado a nuestro tema de investigación, de ello podemos advertir que el delito señalado contra la administración pública es sancionado más drásticamente que el delito contra la seguridad pública. Es decir, se le otorga más tutela jurídica al buen funcionamiento de la Administración Pública que a la Seguridad Pública, la cual protege el derecho a la vida e integridad física de las personas en su conjunto entre otros derechos conexos, lo cual contradice lo previsto en el artículo 1° de nuestra Carta Magna, donde se prescribe que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, hecho que no se refleja en la protección de dicho bien jurídico en nuestra legislación penal.

2.4. MARCO CONCEPTUAL

CONDUCTOR

Persona habilitada para conducir un vehículo por una vía. (SPIJ, 2009, p. 06)

DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus

argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (SPIJ, 2016, p. 7)

DEPÓSITO MUNICIPAL DE VEHÍCULOS

Local autorizado para el internamiento de vehículos, provisto de equipamiento y seguridad de acuerdo con las normas legales vigentes. (SPIJ, 2009, p. 06)

DERECHO A LA DEFENSA

Es el derecho fundamental de una persona natural o jurídica, o algún colectiva de defenderse ante un tribunal de los cargos que se le imputan con plenas garantías de igualdad e independencia. (SPIJ, 2009, p. 08)

INFRACCIÓN DE TRÁNSITO

Se considera infracción de tránsito a la acción y omisión que contravenga las disposiciones contenidas en el reglamento de la materia. (SPIJ. 2009, p. 55)

INTERNAMIENTO

Ingreso de un vehículo al depósito municipal dispuesto por la autoridad competente. (SPIJ, 2009, p. 06)

IUS PUNIENDI

Es una expresión latina utilizada para referirse a la facultad sancionadora del Estado. Se traduce literalmente como derecho a penar o derecho a sancionar. La

expresión se utiliza siempre en referencia al Estado frente a sus ciudadanos.
(SPIJ, 2009, p. 16)

LICENCIA DE CONDUCIR

Documento otorgado por la autoridad competente a una persona autorizándola para conducir un tipo de vehículo. (SPIJ, 2009, p. 07)

MEDIDA CAUTELAR

Es aquella que se adopta en un proceso con el objetivo de asegurar un resultado futuro que pueda ocasionarse en el mismo. Su objeto es tutelar previamente una consecuencia imaginable que debe realizarse en el curso del proceso. (Hinostroza, 2010, p. 15)

MEDIDAS PREVENTIVAS

Medidas de carácter provisorio que se ejecutan con el objeto de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía, persiguiendo establecer el cumplimiento de las normas de tránsito. (SPIJ, 2009, p. 66)

MEDIDAS PROVISIONALES

Es la potestad administrativa que no se establece en favor del administrado, ni en garantía de sus derechos, sino precisamente a la inversa, en favor del interés general que le corresponde tutelar a la administración, por lo que estas medidas contienen restricciones a los derechos e intereses de los administrados. (SPIJ, 2016, p. 16)

PAPELETA DE INFRACCIÓN

Son documentos en los que se registran y se denuncian las presuntas infracciones de tránsito y son impuestas solo por efectivos policiales asignados al control de tránsito. (SPIJ, 2016, p. 26)

PLURALIDAD DE INSTANCIAS

Es un Derecho y a la vez un principio inherente a la naturaleza propia de la función jurisdiccional. (SPIJ, 2016, p. 25)

POLICIA DE TRÁNSITO

El efectivo policial signado al control de tránsito por la División Nacional de Tránsito de la PNP quien a su vez realiza las coordinaciones correspondientes con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones para sus capacitaciones anuales de actualización. (SPIJ, 2009, p. 55)

POTESTAD SANCIONADORA

La potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad. (SPIJ, 2016, p. 14)

PRESUNCION DE LICITUD

Derecho de los administrados, donde las entidades deben de presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia o prueba en su contra. (SPIJ, 2009, p. 06)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Se entiende por procedimiento administrativo al conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados. (SPIJ, 2016, p. 25)

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

El procedimiento administrativo sancionador es aquel mecanismo compuesto por un conjunto de actos destinados a determinar la comisión o no de una infracción administrativa con la finalidad de acreditar la responsabilidad del administrado, quien está sujeto a una sanción si efectivamente ha realizado la conducta infractora. (SPIJ, 2016, p. 14)

RETENCION DE LA LICENCIA DE CONDUCIR

Incautación del documento dispuesto por la autoridad competente. (SPIJ, 2009. p. 08)

SANCION NO PECUNIARIA

Es aquella sanción no valuable en dinero, consistente en la afectación al derecho de la habilitación de conducir. (SPIJ, 2009, p. 05)

SANCION NO PECUNIARIA DIRECTA

Es aquella sanción no valuable en dinero, consistente en la afectación de forma directa a la habilitación de conducir. (SPIJ, 2009, p. 08)

SANCION PECUNIARIA

Es aquella sanción que consiste en el pago de una multa a favor del estado como castigo por encontrarse dentro incumplimientos de la norma. (SPIJ, 2016, p. 15)

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Es un acto administrativo que consiste en una sanción pecuniaria o no pecuniaria como consecuencia de una conducta ilícita del administrado. (SPIJ, 2009, p. 26)

SUSPENSIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR

Es aquella sanción no pecuniaria donde suspende la conducción de un vehículo automotor pero manteniendo el derecho de la habilitación. (SPIJ, 2009, p. 15)

2.5. MARCO FORMAL Y LEGAL

El artículo materia de análisis es el artículo 298° e inciso 1) del artículo 299°, del Reglamento Nacional de Tránsito D.S. 016-2009-MTC el cual prescribe:

Artículo 298°.- Medidas preventivas

Las medidas preventivas tienen carácter provisorio y se ejecutan con el objeto de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía.

Las medidas preventivas persiguen restablecer el cumplimiento de las normas de tránsito."

Artículo 299.- Clases de Medidas Preventivas

Las clases de las medidas preventivas son las siguientes:

1) Retención de Licencia de Conducir.- Es el acto de incautación del documento que habilita al conductor del vehículo. Esta medida será ejecutada, en los siguientes casos: a) Por la comisión de infracción sobre la que deba recaer la sanción de suspensión, cancelación definitiva e inhabilitación del titular de la Licencia de Conducir; b) Cuando el conductor haya llegado al tope máximo de cien (100) o más puntos firmes acumulados en el Registro Nacional de Sanciones. c) En caso de accidente de tránsito con daños personales a terceros. d) Cuando el conductor, con la última papeleta de infracción impuesta, acumule dos o más infracciones cuya calificación sean muy graves; cinco o más infracciones cuya calificación sean graves; o una infracción muy grave y tres o más infracciones cuya calificación sea grave. La Policía Nacional del Perú, dejará constancia de la retención de la licencia en la papeleta impuesta y dentro de un plazo de veinticuatro (24) horas de retenida la misma inscribirá la medida preventiva de retención de la licencia de conducir en el Registro Nacional de Sanciones. Asimismo, remitirá, dentro del mismo plazo, la licencia de conducir a la Municipalidad Provincial o a la SUTRAN, según corresponda, para el procedimiento sancionador y custodia de la misma. Para los supuestos señalados en los literales a), b) y d) la retención de la licencia de conducir se mantendrá vigente hasta el pago efectivo de la multa correspondiente y/o el cumplimiento de la sanción de Suspensión o, de ser el caso, hasta la expedición de la resolución de absolución del presunto infractor. Cuando

se aplique la presente medida preventiva por la comisión de infracción sobre la que deba recaer la sanción de Cancelación Definitiva e Inhabilitación del conductor para obtener Licencia de Conducir, esta medida se mantendrá hasta que quede firme la resolución de sanción, caso en el cual se procederá a la inutilización o destrucción de la licencia de conducir, o hasta que se absuelva al presunto infractor, en cuyo caso se procederá a la devolución de la licencia de conducir. Para el supuesto señalado en el literal c), se seguirá además el procedimiento establecido en el artículo 277 del presente Reglamento. La autoridad competente emitirá la resolución de sanción dentro de un plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para presentar descargos o desde presentados éstos, lo que ocurra primero, bajo responsabilidad. El tiempo que medie entre la retención física de la licencia de conducir y la imposición de la sanción, de ser el caso, será compensado a favor del infractor.

Analizando los citados artículos, podemos advertir que estos regulan los extremos de la aplicación de la medida preventiva de la retención de la licencia de conducir, para los supuestos de las infracciones muy graves al reglamento nacional de tránsito, sin embargo existe un vacío legal respecto a la regulación para su levantamiento. Vacío que influye directamente en las normas complementarias implementadas por las municipalidades provinciales, ya que tampoco las prevén, lo cual es contrario a un estado constitucional y de derecho, pues permiten la vulneración directa de los diversos principios que rigen del Debido Procedimiento Administrativo Sancionador, así como los derechos fundamentales conexos a la aplicación de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir como

el derecho al libre tránsito, al trabajo y el derecho a obtener resoluciones debidamente motivadas.

CAPITULO III

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

3.1.1. Métodos generales

3.1.1.1. Método análisis - síntesis

Noriega (2003) señala que: El análisis es la separación material o mental del objeto de investigación en sus partes integrantes con el solo propósito de describir los elementos que la conforman. En los procesos sociales se debe aplicar el análisis mental o lógico porque resulta imposible desarticular el objeto o fenómeno que se estudia.

En cambio la síntesis consiste en la integración material o mental de los elementos o nexos esenciales de los objetos con la finalidad de fijar las cualidades y rasgos principales del objeto. (p. 53)

Por otro lado Pérez (1999) señala que: “La síntesis es el método de investigación por el que reunimos los elementos para formar un todo (...) hay pues síntesis cuando se procede de lo simple a lo compuesto de la causa

a los efectos, de los principios a las consecuencias, de las leyes a los fenómenos, de la esencia a las propiedades.” (p. 39)

Por lo tanto, el método de análisis se aplicará en el desarrollo de la presente investigación, puesto que en un primer aspecto, partiremos de observar el problema y analizar cada uno de los elementos de la variable e indicadores, para describir y explicar cómo se viene reteniendo las licencias de conducir por infracciones tipificadas como muy graves por parte de la PNP asignado al control de tránsito, para el estudio se elegirá una muestra de estudio, las mismas que comprenderán de la cantidad de infracciones que son retenidas y derivadas en custodia al SATH para establecer como se viene sancionando y ejecutándose de forma anticipada, así mismo se realizará un análisis e interpretación de forma sistemática La Constitución Política del Estado, Ley N° 27444, Ley Procedimiento de Ejecución Coactiva y el Reglamento Nacional de Tránsito DS N° 016-2009-MTC, para constatar cómo se viene aplicando el procedimiento administrativo y determinar si se viene vulnerando derechos y garantías de rango constitucional de los conductores de vehículos motorizados; por otro lado, el método de síntesis nos permitirá llegar a conclusiones precisas para establecer como se viene vulnerando el debido procedimiento administrativo por parte del SATH sobre la aplicación de la medida preventiva de retención de licencia de conducir, desnaturalizándolo como una medida cautelar.

3.1.2. Métodos específicos

3.1.2.1. Método explicativo

Según Caballero (2000) el método explicativo “es aquella orientación que, además de considerar la respuesta al ¿Cómo?, centra en responder a la pregunta: ¿Por qué es así la realidad?, o ¿Cuáles son las causas?; lo que implica plantear una hipótesis explicativa; y, un diseño explicativo.” (p. 108)

Por lo tanto este método se aplicará en el desarrollo de la presente investigación puesto que nos permitirá estudiar como se viene aplicando la retención de licencias de conducir inicialmente como medida preventiva y como se viene desnaturalizando a una sanción anticipada percibiéndola como una medida cautelar, debido a que la norma legal no prevé el levantamiento de las medidas preventivas, existiendo un vacío legal, lo que la normatividad faculta solo son las aplicación de medidas preventivas y su derivación al SATH para proceder a su sanción y no como se viene dando en custodia ocasionando perjuicio a los conductores y de esta manera vulnerándose derechos y garantías constitucionales, al desnaturalizar la medida la medida preventiva como una medida cautelar, que en la práctica se convierte en una sanción anticipada.

3.1.3. Métodos particulares

3.1.3.1. Método sistemático

Según Ramos (2005) este método “consiste en determinar qué quiere decir una norma, atribuyéndole los principios o conceptos que están descritos con mayor claridad en otras normas, pero que no están claramente

expresados en el texto normativo que se quiere interpretar. (...) la sistemática jurídica es un procedimiento que se usa para conectar normas entre sí, en el marco del ordenamiento legislativo, con el propósito de obtener una respuesta coherente que la sola lectura de un texto normativo no está en grado de ofrecer.” (p. 160)

Por lo tanto, este método particular se aplicará en el desarrollo de la presente investigación al permitirnos hacer un análisis sobre la coherencia del ordenamiento jurídico, en el sentido que, el órgano administrativo viene aplicando la normatividad de tránsito en forma literal, sin prever la afectación de las garantías y derechos constitucionales, y esto se debe a la deficiencia legislativa en esta materia especial, por no prever la regulación del levantamiento de las medidas preventivas.

3.2. TIPOS Y NIVELES

3.2.1. Tipo cuantitativo - cualitativo

Según Cardona (2002), el tipo cuantitativo “Es hacer descripciones objetivas de un limitado conjunto de fenómenos y también determinar si estos fenómenos pueden ser controlados a través de ciertas intervenciones. Por lo tanto, un estudio cuantitativo comienza con una definición precisa del fenómeno y una búsqueda de las variables pertinentes y des sus interrelaciones.” (p. 142)

Por otra parte Mejía (2008) señala que “la investigación cualitativa se denomina también investigaciones etnográficas o comprensivas y emplean, por lo general, el método hermenéutico para analizar los datos que recogen. Este método se denomina hermenéutica porque pretende interpretar y comprender

determinadas variables en sus respectivos contextos temporal – espaciales.” (p. 43)

Por lo tanto, el tipo de investigación es mixta porque se tendrá en consideración una menor incidencia de lo cuantitativo y mayor incidencia de lo cualitativo, en la medida que se registrarán datos de infracciones y las retenciones de licencias y la cantidad que ponen a disposición de custodia de la SATH, dichos datos para su análisis e interpretación se presentará mediante un cuadro y grafico estadístico; y es del tipo cualitativo, porque para llegar a la esencia del problema se realizará la interpretación de la legislación especial en materia de tránsito, análisis de la doctrina y así mismo se realizará una entrevista a profesionales, personal técnico especializados en materia de tránsito, una vez obtenido la información y datos se procederá a realizar un análisis e interpretación que servirán como fundamento para demostrar la hipótesis planteada en la investigación, y luego llegar a conclusiones y proponer alternativas de solución al problema.

3.2.2. Nivel de investigación explicativo

El nivel de investigación explicativo son los estudios orientados a buscar un nivel de investigación científica que a su vez permita la predicción. Además hay que tener presente que la identificación de los factores explicativos de un fenómeno nos pueda conducir a la formulación de principios y leyes básicas.

La investigación por su complejidad se ubica dentro del nivel explicativo, porque su estudio comprenderá el problema de las retenciones de licencias de conducir como variable independiente y el debido procedimiento como variable dependiente, para explicar cómo el accionar de esta variable vulnera a la otra, a

consecuencia que los legisladores no han previsto la regulación del levantamiento de las medidas preventivas, para cuyo efecto se ha previsto la formulación de la hipótesis que permite explicar tentativamente la ocurrencia del estudio y validar con los datos obtenidos del área de tránsito de la PNP y del SATH. Por lo tanto, esta investigación implica esfuerzos de los investigadores de la presente investigación y una gran capacidad de análisis, síntesis e interpretación.

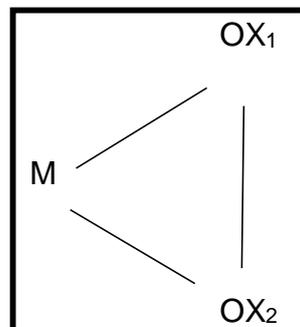
3.3. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

3.3.1. Diseño de investigación explicativa causal

Montero (2016) indica: “Este tipo de diseño permite hacer un estudio sobre la relación de causa – efecto existe entre una y otra variable, a fin de determinar la incidencia e influencia de la variable independiente sobre la variable dependiente.” (p. 140)

Por lo tanto, en la presente investigación se aplicará el diseño de investigación explicativa causal, puesto que nos permitirá representar la forma como se obtendrá los datos referidos al tema de investigación y explicar cómo la variable independiente está afectando a la variable dependiente, para dicho estudio se considera el siguiente esquema:

Esquema



Leyenda:

M= la muestra está formada por abogados especialistas del órgano administrativo de tránsito y transporte.

Ox1, Ox2= Es el resultado de la observación de las variables de estudio

3.4. POBLACIÓN Y MUESTRA**3.4.1. Población**

Según Montero (2016) “Es el conjunto de elementos que tiene características comunes y que integra el objeto de estudio, susceptibles de observación o medición. Es recomendable determinar el número exacto de la población para poder lograr los objetivos de la investigación.” (p. 143)

Por lo tanto, la población en el presente trabajo de investigación será de 145 especialistas de tránsito y transporte de nuestra provincia, y de 25,692 infracciones de conducir cometidas durante el año 2017.

3.4.2. Muestra

Montero (2016) indica “Es una parte representativa que contiene las mismas características del conjunto de elementos que integra la población, y estos a su vez permitirán generalizar los resultados obtenidos a toda la población en estudio. Para determinar la muestra se parte de la población para cuyo efecto se elige el tipo o técnica de muestreo, ya sea probabilístico o no probabilístico, (...)” (p. 143)

Para el estudio se tuvo en consideración el tipo de muestreo no probabilístico – intencional, en razón que existen pocos profesionales que realizan labor administrativa especializados en el tema, abogados y policía nacional

asignados al control de tránsito, siendo por lo tanto, 46 los encuestados en el estudio; por otro lado, se analizó documentalmente 884 infracciones que ameritaron la retención de la licencia de conducir, para establecer el porcentaje de las licencias retenidas efectivamente, así como determinar el tipo de infracción de mayor incidencia. En este tipo de muestreo no probabilístico prima el criterio del investigador, la intencionalidad para demostrar la hipótesis con profesionales ligados a la especialidad, evitando el sesgo en los resultados.

El muestreo no probabilístico es una técnica de muestreo donde las muestras se recogen en un proceso que no brinda a todos los individuos de la población iguales oportunidades de ser seleccionados, como en la investigación del caso, los encuestados son personas especializadas en la materia, que de otro modo en los resultados no se obtendrían los resultados técnicos esperados.

3.5. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

3.5.1. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Las técnicas son aquellos procedimientos operativos o mecánicos que permiten recoger información necesaria de la muestra que ayudarán a la mejor comprobación de nuestra hipótesis. Mientras que los instrumentos son las herramientas para lograr tales objetivos.

3.5.1.1. Análisis documentado – Cuadro de análisis de contenido

En la investigación se utilizará la técnica del análisis de contenido documental, las que estarán elaborados de acuerdo a las variables e indicadores, con la finalidad de analizar la forma como se viene procediendo con la retención de las licencias de los conductores que cometen infracciones muy graves de tránsito, y cuáles son las razones de

poner en custodia sin devolverlas superados el hecho, y así mismo se analizará la parte legislativa sobre la regulación y aplicación por el órgano administrativo y a las conclusiones a las que se llegarán, permitirá validar la hipótesis planteada en la tesis.

El instrumento utilizado será el cuadro de análisis de contenido, este instrumento consiste en el diseño de un cuadro para el análisis del contenido de la información recolectada y obtenida de la PNP de tránsito de Huancayo, que nos permitirá seleccionar las infracciones de tránsito que ameritan la retención de la licencia de conducir como medida preventiva, los cual nos permitirá filtrar las unidades de análisis.

El procedimiento empleado será el análisis de contenido, el cual es explicado por Solís (1991) de la siguiente forma: “El análisis de contenido es un procedimiento especial que sigue determinados pasos para llegar hasta el análisis cualitativo del contenido o mensaje que se transmite en un texto, sea de un medio de comunicación masiva, un libro, una revista, un diario, entre otros (...)” (p. 209)

3.5.1.2. Encuesta

En la presente investigación se utilizará la técnica de la encuesta a los especialistas, funcionarios y abogados especializados en materia de tránsito, esta técnica de investigación consiste en otorgar una ficha de encuesta prediseñada en parte de la población, cuyo propósito es obtener información directa de la experiencia y especialidad de los encuestados relacionados al problema de estudio.

El instrumento utilizado será el cuestionario, este instrumento estará elaborado de acuerdo a los indicadores de la variable independiente y dependiente, con preguntas mixtas, las que estarán dirigidos al personal especializado mencionado anteriormente, con la finalidad de obtener opiniones sobre cómo vienen aplicando el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, y el tratamiento a los conductores en cumplimiento de la normatividad, cuyos datos servirán para demostrar la hipótesis planteada en la tesis.

El procedimiento empleado será recurrir a la muestra seleccionada para obtener la información requerida, ya que para el propósito de la investigación es necesario la obtención de información técnica para la demostración de las hipótesis, por ello es indispensable la entrega de los cuestionarios a los profesionales del SATH, DRTC, funcionarios de la MPH, y efectivos de la PNP asignados al control de tránsito, quienes fueron los profesionales encuestados.

3.5.2. Técnicas de procesamientos y análisis de datos

3.5.2.1. Utilización del procesador sistematizado computarizado.

En el presente trabajo se utilizará los programas de Word, SPSS V22 y Excel para procesar los datos.

3.5.2.2. Pruebas estadísticas:

Por la naturaleza de la investigación que es más cualitativa que cuantitativa se procederá a la contrastación de la hipótesis.

3.5.2.3. Distribución de frecuencias y gráficos estadísticos

Para la presentación de los datos estadísticos se utilizará la tabla de distribución de frecuencias, y para la representación de la misma se empleará los gráficos en barras.

CAPITULO IV

RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

4.1. PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS

4.1.1. Presentación de los resultados de la encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

1. ¿Una vez superado el hecho de la infracción que ameritó la retención de la licencia de conducir, son devueltos al conductor?

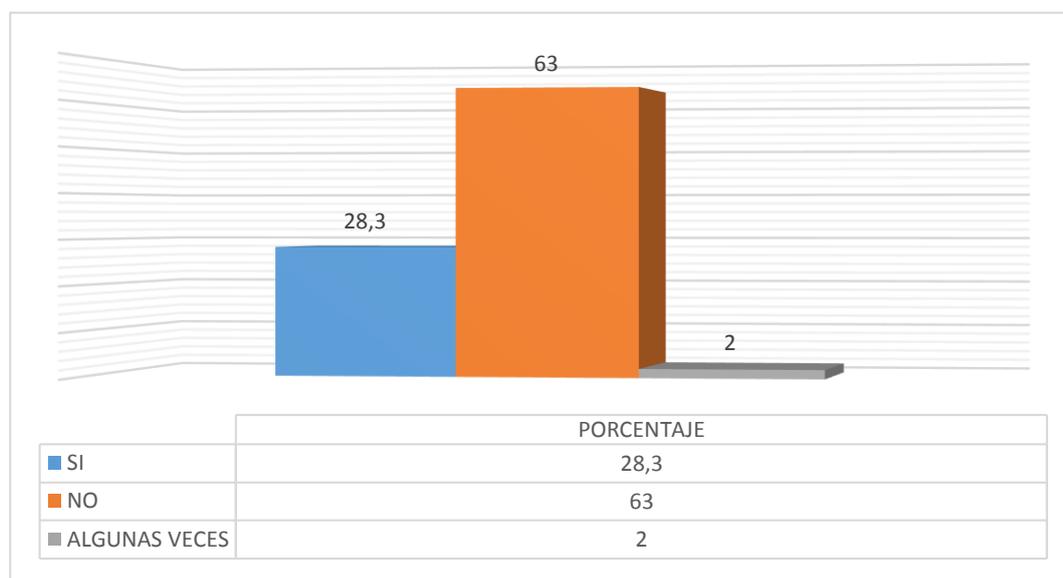
TABLA N° 01: DEVOLUCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR UNA VEZ SUPERADO EL HECHO INFRACTOR

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	13	28,3	28,3	28,3
No	29	63,0	63,0	91,3
Algunas veces	4	8,7	8,7	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

**GRÁFICO N° 01: DEVOLUCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR
UNA VEZ SUPERADO EL HECHO INFRACTOR**



1

icada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra observada se tiene que el 63 % de los profesionales encuestados consideran que las licencias de conducir retenidas no son devueltas a sus titulares una vez superado el hecho peligroso generado por la infracción de tránsito. El 28.3 % de los encuestados indica que las licencias retenidas si son devueltas a sus titulares superados los hechos que generaron la infracción de tránsito; y el 8.7 % de los encuestados indica que algunas veces son devueltas las licencias de conducir que fueron retenidas en calidad de medida preventiva.

Esto quiere decir que, los profesionales encuestados en su mayoría, al señalar que las licencias retenidas en calidad de medidas

preventivas, no son devueltos a sus titulares una vez superado el hecho peligroso generado por la infracción de tránsito, con lo cual advertimos que se estaría desnaturalizando la aplicación de esta medida preventiva, pues como se ha desarrollado precedentemente, estas tienen una naturaleza temporal con el solo propósito de evitar que la situación generada con la infracción de tránsito, pueda generar un peligro mayor para los demás usuarios de las vías públicas.

El porcentaje de profesionales que consideran que si se devuelven las licencias de conducir retenidas y los que indican que algunas veces son devueltos las licencias de conducir, en cierto grado estarían actuando al margen del reglamento nacional de tránsito, pues como más adelante demostraremos, dicho reglamento no contempla tal presupuesto ni faculta a la PNP asignado al control de tránsito a hacer el trámite de devolución de licencias de conducir retenidas, en calidad de medidas preventivas.

2. ¿Una vez retenida la licencia de conducir por la PNP, es remitido al SATH para su custodia?

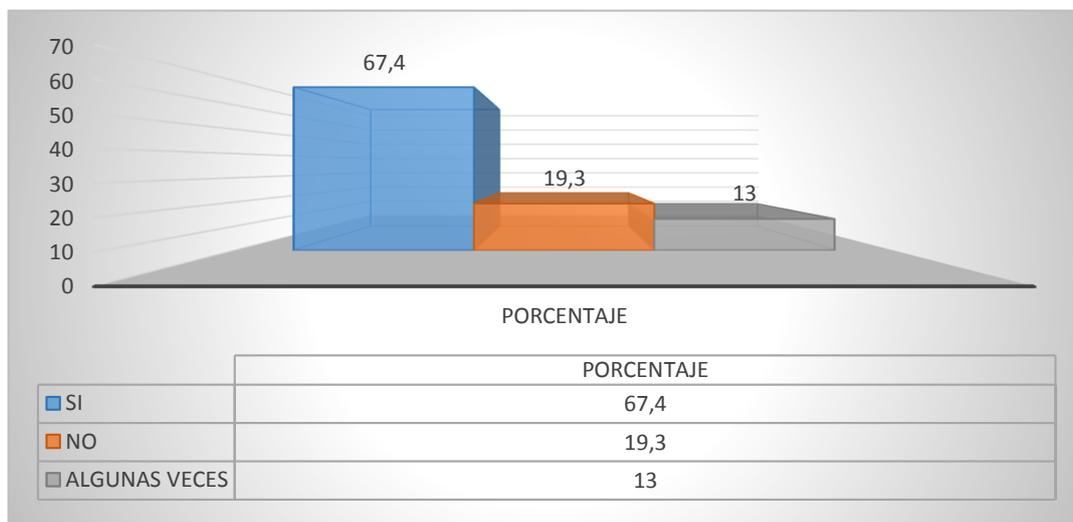
TABLA N° 02: REMISIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR AL SATH PARA SU CUSTODIA LUEGO DE SU RETENCIÓN

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	31	67,4	67,4	67,4
No	9	19,6	19,6	87,0
Algunas veces	6	13,0	13,0	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

**GRÁFICO N° 02: REMISIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR
AL SATH PARA SU CUSTODIA LUEGO DE SU RETENCIÓN**



t
a aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra observada se tiene que el 67.4 % de los profesionales encuestados indican que las licencias de conducir retenidas, son remitidos al SATH para su custodia. El 19.3 % de los encuestados indica que las licencias retenidas no son remitidos al SATH para su custodia, mientras que el 8.7 % de los encuestados indica que algunas veces las licencias de conducir retenidas son remitidos al SATH para su custodia luego de haber sido retenida como medida preventiva.

De lo cual podemos inferir que la mayoría de los profesionales encuestados, conocen que efectivamente, las licencias de conducir retenidas en calidad de medida preventiva, son remitidos al SATH para su custodia, pues el Reglamento Nacional de Tránsito indica que la PNP

de tránsito, debe remitir las licencias retenidas dentro de las 24 horas de impuesta la infracción de tránsito, por ello, no remitirlas al SATH dentro de las 24 horas, significaría la incurrancia en una infracción administrativa. Si bien no se pudo precisar con los demás encuestados las razones por las que consideran que las licencias de conducir retenidas en calidad de medida preventiva, no son derivados al SATH para su custodia, atribuimos sus respuestas al desconocimiento del Reglamento Nacional de Tránsito.

3. ¿A un conductor que se le ha retenido la licencia de conducir, puede seguir conduciendo su vehículo hasta que exista una sanción definitiva?

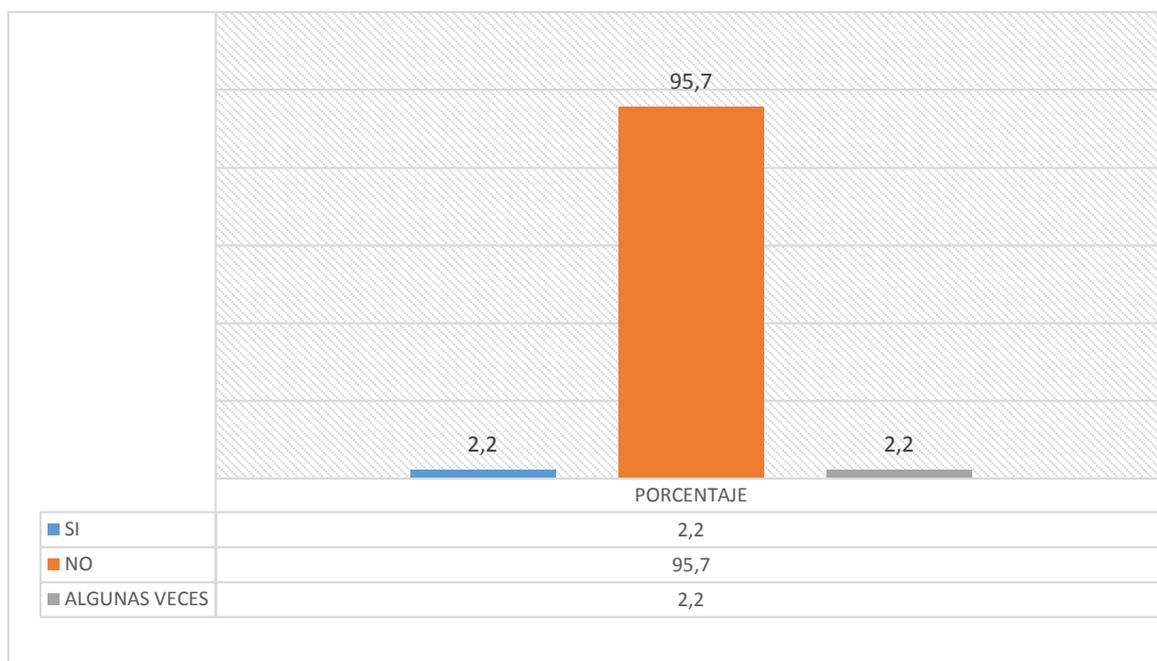
TABLA N° 03: POSIBILIDAD DE SEGUIR CONDUCIENDO UN VEHÍCULO CON LA LICENCIA RETENIDA SIN UNA SANCIÓN DEFINITIVA

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	1	2,2	2,2	2,2
No	44	95,7	95,7	97,8
Algunas veces	1	2,2	2,2	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

**GRÁFICO N° 03: POSIBILIDAD DE SEGUIR CONDUCIENDO UN
VEHÍCULO CON LA LICENCIA RETENIDA SIN UNA SANCIÓN
DEFINITIVA**



Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra observada se tiene que el 95.7 % de los profesionales encuestados indican que no existe la posibilidad de que un conductor con la licencia retenida pueda seguir conduciendo un vehículo, que sin embargo no tiene una sanción definitiva de la presunta infracción de tránsito, el 2.2 % de los encuestados indica que si se puede seguir conduciendo un vehículo a pesar de estar con la licencia retenida y el otro 2.2 % de los encuestados respondieron que algunas veces se puede seguir conduciendo un vehículo con la licencia retenida.

En este extremo es preciso indicar que conforme al Reglamento Nacional de Tránsito, el único documento que acredita la autorización estatal a una persona natural el derecho de conducir un vehículo sea motorizado o no, es la licencia de conducir, por tanto, si a un conductor se le ha retenido su licencia de conducir como una medida preventiva, hasta que no le sea devuelto la licencia de conducir, está imposibilitado legalmente de conducir cualquier vehículo de tránsito o transporte sin incurrir en una nueva infracción de tránsito. Lo cual es verificado con el gran porcentaje de profesionales encuestados que también indican la imposibilidad de que un conductor con la licencia retenida, así no tenga una sanción definitiva, pueda seguir conduciendo un vehículo dentro del sistema nacional de tránsito.

4. ¿Cree Ud. que la retención de la licencia de conducir se considera como una sanción anticipada?

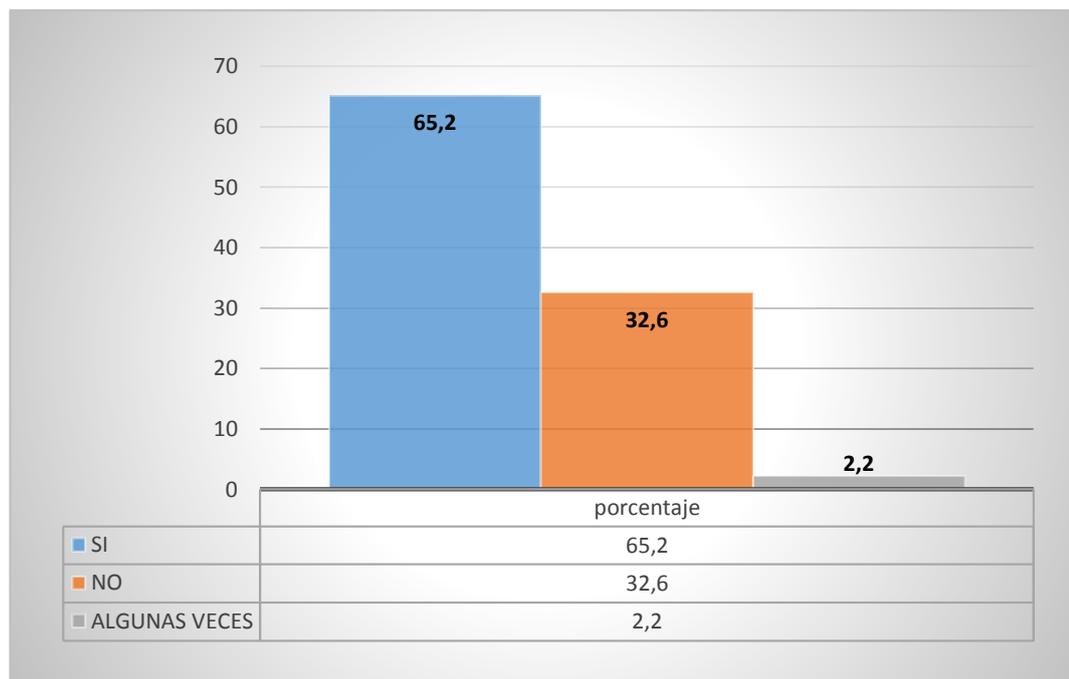
TABLA N° 04: CONSIDERACIÓN DE LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR COMO UNA SANCIÓN ANTICIPADA

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	30	65,2	65,2	65,2
No	15	32,6	32,6	97,8
Algunas veces	1	2,2	2,2	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

GRÁFICO N° 04: CONSIDERACIÓN DE LA RETENCIÓN DE LA



LICENCIA DE CONDUCIR COMO UNA SANCIÓN ANTICIPADA

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra observada advertimos que el 65.2% de los profesionales encuestados indican que la retención de la licencia de conducir como medida preventiva se considera como una sanción anticipada, el 32.6 % de los encuestados indican que la retención de las licencias de conducir como medidas preventivas no se consideran como una sanción anticipada y el restante 2.2 % de los encuestados respondieron que algunas veces se puede considerar a la retención de la licencia retenida como una sanción anticipada.

Por lo que se puede apreciar de los resultados de la muestra en análisis, el mayor porcentaje de los profesionales encuestados consideran que la retención de la licencia de conducir es considerada como una sanción anticipada. A este respecto tenemos que hacer una reflexión sobre lo que se considera una sanción administrativa; dentro del marco del derecho una sanción administrativa solo puede hacerse efectiva una vez que haya adquirido firmeza, por tanto, siendo que una de las características de las medidas preventivas es que son de carácter temporal, y toda vez que estando frente a un procedimiento administrativo sancionador, los administrados tienen el derecho de impugnar las resoluciones administrativas en su contra, dicho ejercicio contradictorio implica el cumplimiento de plazos para revisar y resolver, plazos que se pueden traducir en meses o hasta en años, en el cual el administrado a quien se le haya retenido su licencia de conducir, se ve afectado con el impedimento de no ejercer su derecho al tránsito, siendo en la práctica la aplicación de las medidas preventivas a la imposición de sanciones anticipadas.

5. ¿Considera Ud. que al custodiar la licencia de conducir el SATH vulnera el debido procedimiento administrativo?

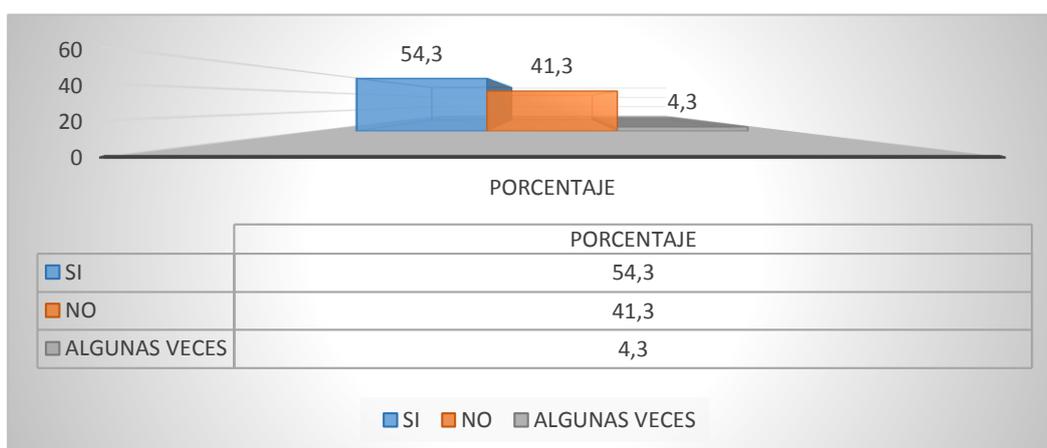
TABLA N° 05: LA CUSTODIA DE LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PARTE DEL SATH Y LA VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	25	54,3	54,3	95,7
No	19	41,3	41,3	41,3
Algunas veces	2	4,3	4,3	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

GRÁFICO N° 05: LA CUSTODIA DE LA LICENCIA DE CONDUCIR POR PARTE DEL SATH Y LA VULNERACIÓN DEL DEBIDO PROCEDIMIENTO



Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra observada vemos que el 54.3% de los profesionales encuestados señalan que si se vulnera el debido procedimiento cuando el SATH custodia las licencias de conducir en calidad de medidas preventivas, el 41.3 % de los encuestados indican no se vulnera el debido procedimiento cuando el SATH custodia las licencias de conducir retenidas, y el restante 4.3 % de los encuestados respondieron que algunas veces se vulnera el debido procedimiento cuando el SATH custodia las licencias retenidas.

De lo analizado en este punto, advertimos que existe coherencia con lo analizado en el punto anterior, donde cuestionamos si la retención de la licencia de conducir se considera una sanción anticipada, teniendo como resultado un abrumador porcentaje que si considera a la retención de la licencia de conducir como una sanción anticipada. Así también, los encuestados en este extremo, consideran que la custodia de las licencias retenidas por el SATH vulnera el debido procedimiento, con lo cual se reafirma la problemática planteada en la presente investigación.

6. ¿Según la normativa legal vigente, mientras dura el procedimiento administrativo sancionador, se puede devolver la licencia de conducir retenida?

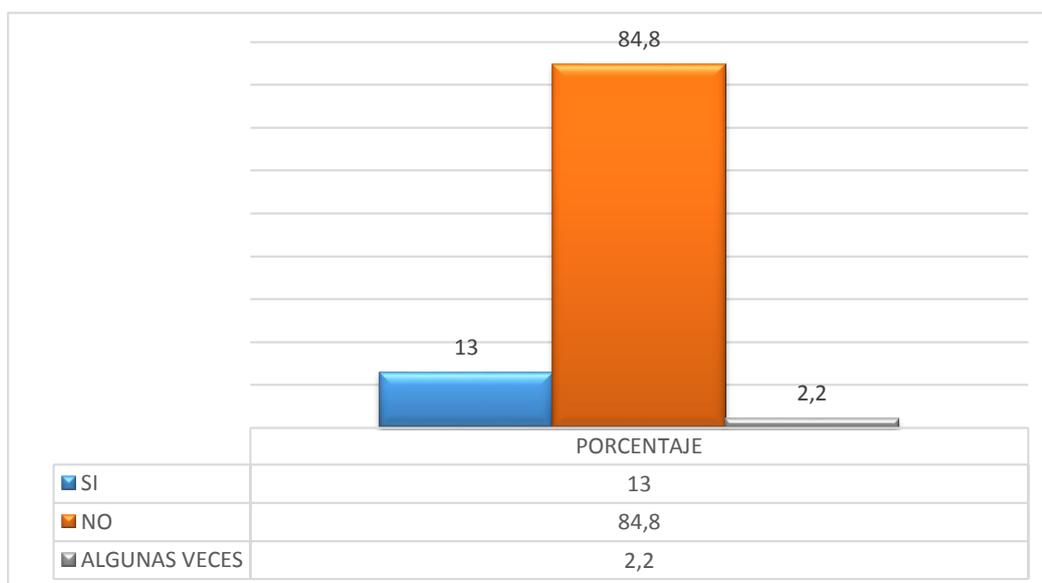
**TABLA N° 06: DEVOLUCIÓN LAS LICENCIAS RETENIDAS
MIENTRAS DURA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	6	13,0	13,0	13,0
No	39	84,8	84,8	97,8
Algunas veces	1	2,2	2,2	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

**GRÁFICO N° 06: DEVOLUCIÓN LAS LICENCIAS RETENIDAS
MIENTRAS DURA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR**



Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra analizada evidenciamos que el 88.4% de los profesionales encuestados indican que la legislación vigente no permite la devolución de las licencias retenidas mientras dure el procedimiento administrativo sancionador, el 13 % de los encuestados indican que la normativa vigente si permite la devolución de las licencias retenidas mientras dura el procedimiento administrativo sancionador, y el restante 2.2% de los encuestados respondieron que algunas la normativa legal vigente permite la devolución de las licencias retenidas mientras dura el procedimiento administrativo sancionador.

De lo cual podemos indicar sin lugar a dudas, que la normativa legal vigente no prevé un procedimiento o plazos para la devolución de las licencias retenidas en calidad de medida preventiva, mientras dure el procedimiento administrativo sancionador, con lo cual una vez puesto en custodia del SATH, simplemente las licencias de conducir no son devueltas a sus titulares mientras dure el procedimiento administrativo sancionador, sin embargo, los encuestados que refirieron que si existía dicha previsión legal, no supieron precisarla con exactitud, de lo cual podemos inferir que simplemente sus respuestas se debieron a la falta de capacitación en el punto en específico.

7. ¿En qué casos considera Ud. que se desnaturaliza la medida preventiva como medida cautelar?, marque con un aspa (X) según corresponda.

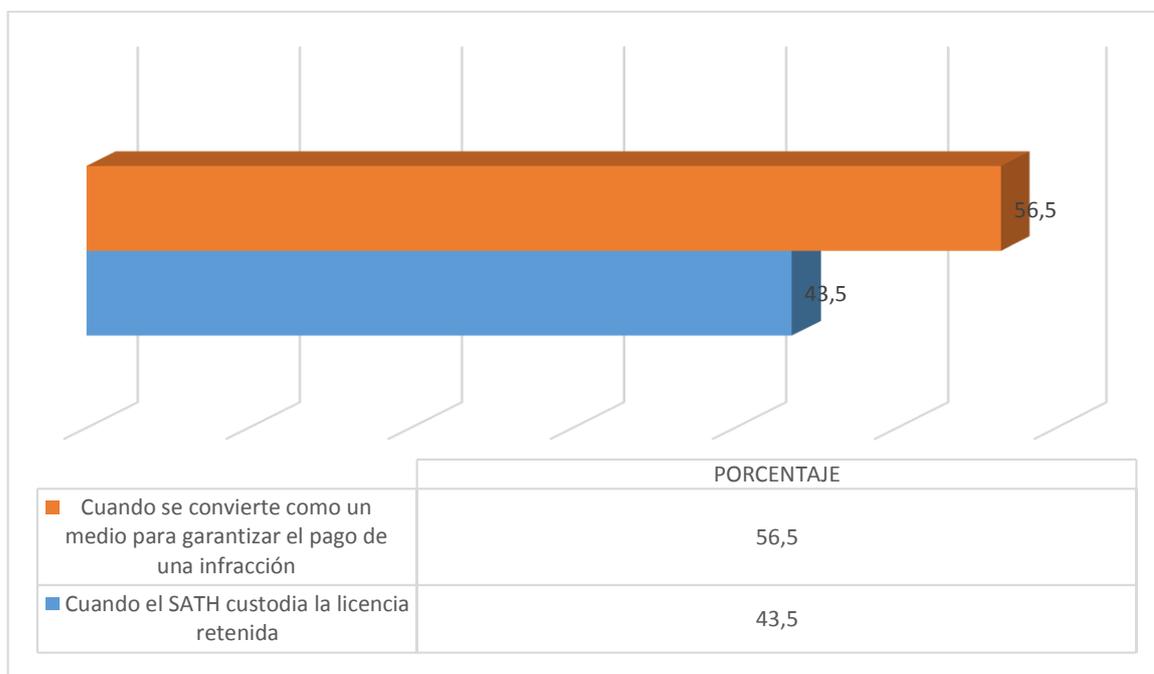
TABLA N° 07: CASOS EN QUE SE DESNATURALIZA LA MEDIDA PREVENTIVA COMO UNA MEDIDA CAUTELAR

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Cuando el SATH custodia la licencia retenida	20	43,5	43,5	43,5
Cuando se convierte como un medio para garantizar el pago de una infracción	26	56,5	56,5	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

GRÁFICO N° 07: CASOS EN QUE SE DESNATURALIZA LA MEDIDA PREVENTIVA COMO UNA MEDIDA CAUTELAR



Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra en análisis vemos que el 56.5% de los profesionales encuestados indican que la medida preventiva de retención de la licencia de conducir se desnaturaliza en una medida cautelar cuando el SATH custodia la licencia retenida, mientras que el 43.5 % de los encuestados indican que la medida preventiva de retención de la licencia de conducir se desnaturaliza en una medida cautelar cuando se convierte como un medio para garantizar el pago de una infracción.

Por tanto, podemos señalar que las medidas preventivas por cualquiera de las razones indicadas terminan desnaturalizándose en una especie de medida cautelar, con lo cual se evidencia la falta de previsión legal o más desarrollo de la legislación respecto al tema del sistema nacional de tránsito de nuestro país, pues en un estado de derecho no es posible que una medida de naturaleza temporal, termine siendo aplicada como una sanción anticipada o un medida cautelar para asegurar la sanción, sin que medie la resolución de sanción o como mínimo la resolución que determine e indique la medida cautelar.

8. ¿Considera Ud. que en la normativa de tránsito vigente, está regulado el levantamiento de la medida preventiva de retención de licencia de conducir?

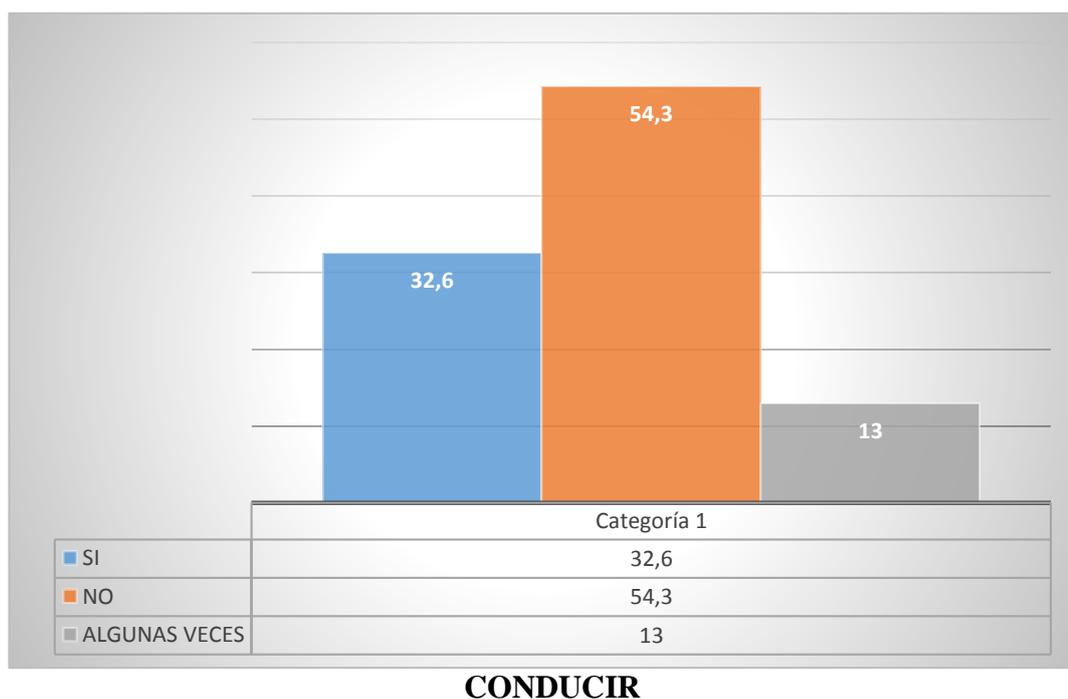
TABLA N° 08: REGULACIÓN DEL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA DE RETENCIÓN DE LICENCIA DE CONducIR

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válido Si	15	32,6	32,6	32,6
No	25	54,3	54,3	87,0
Algunas veces	6	13,0	13,0	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

GRÁFICO N° 08: REGULACIÓN DEL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA DE RETENCIÓN DE LICENCIA DE



Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra en análisis observamos que el 54.3% de los profesionales encuestados señalan que en la normativa legal vigente, no se encuentra regulado el levantamiento de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, un que el 32.6 % de los encuestados indican que si se encuentra regulado el levantamiento de la retención de la licencia de conducir como medida preventiva, mientras que el 13% considera que algunas veces se encuentra regulado el levantamiento de la retención de la licencia de conducir aplicada como medida preventiva.

De lo plasmado, podemos evidenciar que poco más del 50% de los encuestados consideran que la regulación sobre el levantamiento de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, no tiene regulación legal, lo cual es completamente cierto, pues el reglamento nacional de tránsito, solo prevé la aplicación de dicha medida preventiva, mas no de su levantamiento, lo cual es una de las principales causas para que existan tantas irregularidades en el procedimiento administrativo sancionador de tránsito de nuestra región y de todo el país, pues este vacío legal se presta para muchos actos de corrupción tanto de los conductores, efectivos policiales y funcionarios del SATH.

9. ¿Considera Ud. que se está aplicando adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, con respecto a la retención de las licencias de conducir?

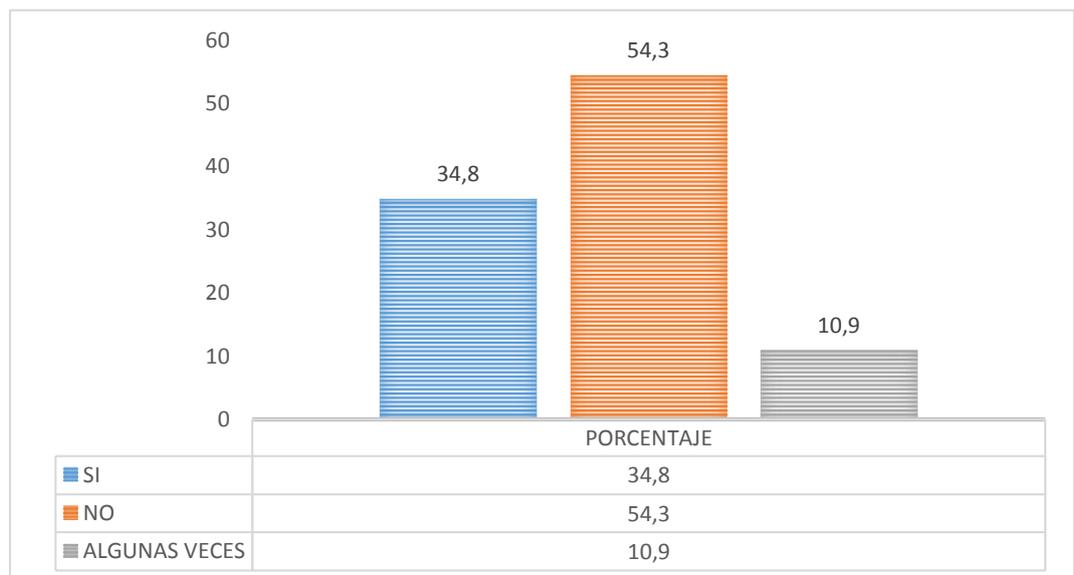
**TABLA N° 09: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR DE TRÁNSITO RESPECTO DE LA RETENCIÓN DE
LA LICENCIA DE CONDUCIR**

Válido	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Si	16	34,8	34,8	34,8
No	25	54,3	54,3	89,1
Algunas veces	5	10,9	10,9	100,0
Total	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

**GRÁFICO N° 09: EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
SANCIONADOR DE TRÁNSITO RESPECTO DE LA RETENCIÓN DE
LA LICENCIA DE CONDUCIR**



aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra representada observamos que el 54.3% de los profesionales encuestados indican que no se viene aplicando adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador de tránsito con respecto a la retención de las licencias de conducir, un 34.8 % de los encuestados indican que si aplica adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador de tránsito respecto a la retención de la licencia de conducir, mientras que el 10.9% considera que algunas veces se aplica adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador de tránsito respecto a las retenciones de las licencias de conducir.

De lo cual podemos decir que las consideraciones respecto a la aplicación del procedimiento administrativo sancionador en cuanto a la retención de la licencia de conducir, son divididas, teniendo en cuenta los vacíos legales advertidos en puntos anteriores como el levantamiento de la medida preventiva, y teniendo en cuenta que todo procedimiento administrativo sancionador, en teoría es un procedimiento garantista para los administrados, que en este caso son los conductores, parece que al haber indicios de que la aplicación de la retención es debido a una falta de tránsito, perdieran todas las garantías que la ley les otorga cuando se ven inmersos en el procedimiento administrativo sancionador, siendo el derecho a la presunción de a ser considerado inocente y ser tratado como inocente, el último derecho en ser tomado en cuenta, pues el mismo hecho de que una licencia retenida pase a ser custodiada por tiempo indeterminado por el SATH, los cuales asumen dicha custodia en la

posición de que sancionarán si o si, ya es un hecho que vulnera el procedimiento administrativo sancionador.

10. ¿Cómo se viene aplicando el procedimiento administrativo sancionador de tránsito?, marque con un aspa (X) según corresponda.

TABLA N° 10: APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO

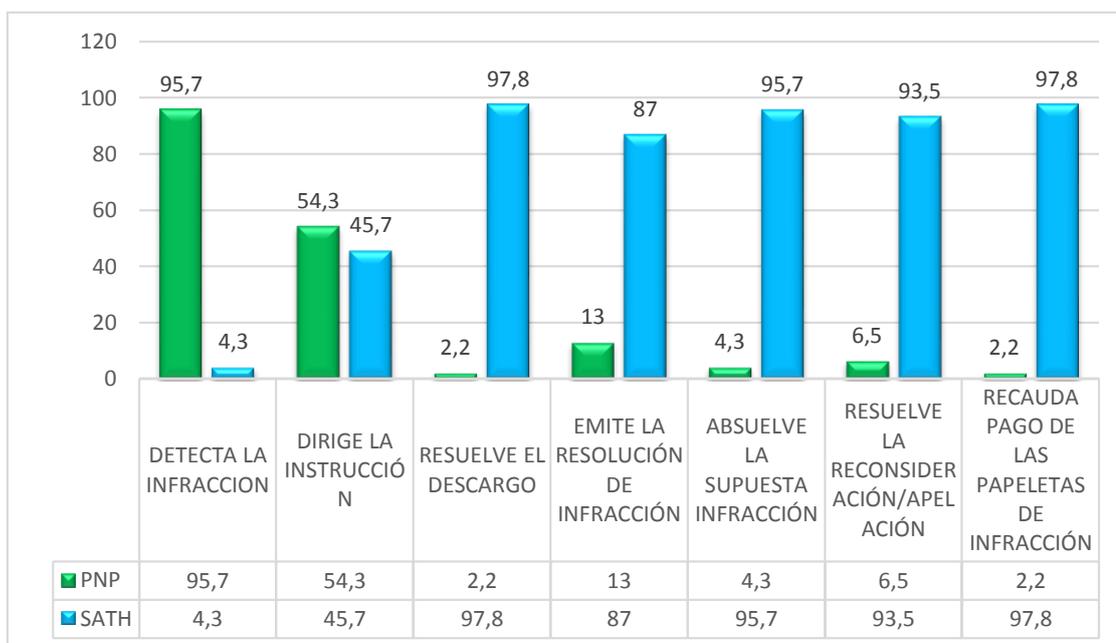
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Ente que detecta la infracción				
PNP	44	95,7	95,7	95,7
SATH	2	4,3	4,3	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	
Ente que dirige la etapa de instrucción (investigación)				
PNP	25	54,3	54,3	54,3
SATH	21	45,7	45,7	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	
Ente que resuelve el descargo				
PNP	1	2,2	2,2	2,2
SATH	45	97,8	97,8	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	
Ente que emite la resolución de sanción de la infracción				
PNP	6	13,0	13,0	13,0
SATH	40	87,0	87,0	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	
Ente que absuelve la supuesta infracción				

PNP	2	4,3	4,3	4,3
SATH	44	95,7	95,7	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	
Ente que resuelve la reconsideración/apelación				
PNP	3	6,5	6,5	6,5
SATH	43	93,5	93,5	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	
Ente que recauda el pago de la papeleta de infracción				
PNP	1	2,2	2,2	2,2
SATH	45	97,8	97,8	100,0
TOTAL	46	100,0	100,0	

Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

GRÁFICO N° 10: APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE TRÁNSITO



Fuente: Encuesta aplicada a efectivos de la Policía Nacional asignados al control de tránsito, funcionarios del SATH, profesionales ligados al problema de investigación y docentes universitarios de derecho.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De la muestra en análisis podemos observar que los profesionales encuestados indicaron que el ente que detecta la infracción es la PNP asignado al control de tránsito en un 95.7% y el 4.3 indicaron que es el SATH; respecto al ente que dirige la instrucción respondieron en un 4.3% que es la PNP es la encargada, mientras que un 45.7% indicaron que es la SATH en el ente encargado; respecto al ente que resuelve el descargo un 97.8% indicaron que es el SATH y solo el 2.2% que es la PNP de tránsito; en cuanto al ente que emite la resolución de infracción, un 87% indicaron que es el SATH el responsable y solo un 13% que es la PNP la encargada; respecto al ente que absuelve el descargo, un 95.7% señalaron que es el SATH el responsable y un 4.3% que es la PNP de tránsito la responsable; en cuanto al ente que resuelve los recursos de reconsideración y/o apelación, un 93.5% indicaron que es el SATH el responsable de resolverlos, y un 6.5% que es la PNP la encargada de resolverlos; por último, en cuanto a la cuestión de la responsable de la recaudación de las papeletas de infracción de tránsito, se indicó en un 97.8% que es la SATH la encargada de las recaudaciones y un 2.2% señalaron que es la PNP la encargada de dicha recaudación.

Lo que podemos evidenciar de la muestra en análisis, y pese a que en el segundo cuestionamiento hay confusión respecto al ente que dirige la instrucción, tenemos que dejar claro que es el SATH el encargado de dirigir la instrucción, como autoridad administrativa que dirige el procedimiento administrativo sancionador de tránsito. Aun así, se observa que la participación del SATH en el procedimiento

administrativo sancionador de tránsito es realmente mayoritario, siendo el responsable de 06 de los 07 pasos que implican todas las fases del procedimiento administrativo sancionador de tránsito, mientras que la PNP asignados al control de tránsito solo tiene la participación en 01 de los siete pasos, en ese sentido, y siendo que el procedimiento administrativo sancionador, en teoría debería ser un procedimiento especial y sobre todo garantista, con separación de las etapas de instrucción y sanción, advertimos que en la práctica sucede todo lo contrario, ya que el SATH resulta ser juez y parte en la mayor parte de las etapas que implica el procedimiento administrativo sancionador de tránsito y no precisamente existe autonomía en la etapa de instrucción de la etapa de sanción, ya que la actividad primordial del SATH es procurar más recaudación, y no precisamente velando por los derechos de los administrados, como se observa en la práctica diaria.

4.1.2. Presentación de los resultados del análisis de las infracciones de tránsito que ameritaron retención de la licencia de conducir, cometidas durante el periodo 2017.

TABLA N° 11: INFRACCIONES QUE AMERITARON RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, RETENIDAS Y NO RETENIDAS - PERIODO 2017

MES	INFRACCIONES	RETENIDAS	%	NO RETENIDAS	%
Enero	44	12	27.3	32	72.7
Febrero	62	29	46.8	33	53.2

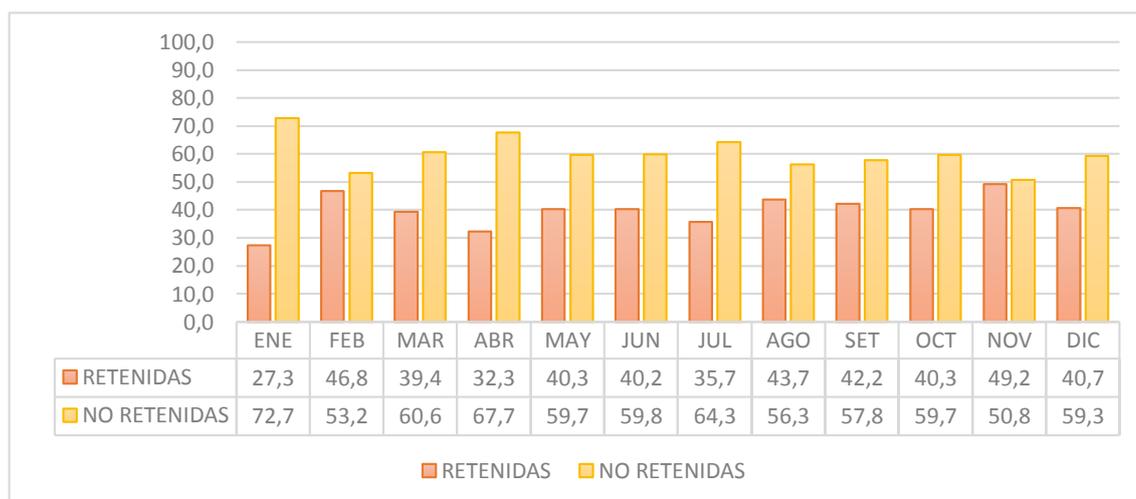
Marzo	94	37	39.4	57	60.6
Abril	96	31	32.3	65	67.7
Mayo	77	31	40.3	46	59.7
Junio	92	37	40.2	55	59.8
Julio	98	35	35.7	63	64.3
Agosto	71	31	43.7	40	56.3
Setiembre	64	27	42.2	37	57.8
Octubre	67	27	40.3	40	59.7
Noviembre	65	32	49.2	33	50.8
Diciembre	54	22	40.7	32	59.3

Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Estadística del Departamento de Tránsito de la PNP de la Ciudad de Huancayo.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

GRÁFICO N° 11: INFRACCIONES QUE AMERITARON RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, RETENIDAS Y NO RETENIDAS -

PERIODO 2017



Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Estadística del Departamento de Tránsito de la PNP de la Ciudad de Huancayo.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De los datos en análisis, previamente debemos señalar que en cuadro N° 01 proporcionamos los números exactos de las infracciones cometidas que ameritaron la imposición de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir durante el periodo 2017, las licencias retenidas y las licencias no retenidas. Sin embargo, para el análisis e interpretación del grafico que le corresponde, lo trabajamos en base a porcentajes, para un mejor análisis e interpretación.

De donde observamos que en el mes de enero, del total de las infracciones que ameritaron la retención de la licencia de conducir como medida preventiva, solo el 27.3% fueron efectivamente retenidas, mientras que el restante 72.7% no fueron retenidas; en el mismo sentido, en el mes de febrero las licencias efectivamente retenidas fueron del 46.8%, mientras que el 53.2% no fueron retenidas; en el mes de marzo las licencias retenidas alcanzaron el 39.4% y las licencias no retenidas el 60.6%; en el mes de abril las licencias retenidas fueron el 32.3% y las licencias no retenidas el 67.7%; en el mes de mayo las licencias retenidas fueron el 40.3% y las licencias no retenidas el 59.7%; en el mes de junio las licencias retenidas fueron el 40.2% y las licencias no retenidas el 59.8%; en el mes de julio las licencias retenidas fueron el 35.7% y las licencias no retenidas el 64.3%; en el mes de agosto las licencias retenidas fueron el 43.7% y las licencias no retenidas el 56.3%; en el mes de setiembre las licencias retenidas fueron el 42.2.4% y las licencias no retenidas el 57.8%; en el mes de octubre las licencias retenidas fueron el 40.3% y las licencias no retenidas el 59.7%; en el mes de noviembre las

licencias retenidas fueron el 49.2% y las licencias no retenidas el 50.8%; en el mes de diciembre las licencias retenidas fueron el 40.7% y las licencias no retenidas el 59.3%.

Lo que se puede advertir a primera vista, es que en todos los meses del periodo 2017, las licencias retenidas no superaron el 50% de las infracciones totales que ameritaron la aplicación de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, es decir, que el sistema tal cual viene funcionando (por decir lo menos) es deficiente, pues el hecho de que menos de la mitad de las licencias sean efectivamente retenidas, a pesar de merecer efectivamente la imposición de tal medida preventiva, hace notar que algo en la normativa de tránsito no está prevista, o no está funcionando conforme los legisladores de la época lo anunciaron. Es por ello que, advirtiendo esta problemática y deficiencias legales, se pretende estimular la modernización de la normativa de tránsito vigente, con una reglamentación que garantice los derechos de los administrados y salvaguardando el principio y garantía del Debido Procedimiento.

Lo que también podemos advertir con el gráfico de resultado, es que las licencias no retenidas se deben a diversas circunstancias, algunas veces son porque los conductores no portaban dicho documento, con lo cual incurrieron en una doble infracción, otras veces, es porque los conductores al conocer el procedimiento sancionador de tránsito, el cual no garantiza sus derechos, simplemente no lo entregaron porque al ser su única fuente de ingresos prefirieron ocultarlo y ser sancionados doblemente a no poder seguir laborando, y otras veces es porque existen

acuerdos al margen de la ley, por parte de algunos malos efectivos de la PNP y los conductores, pues saben que si las licencias son retenidas e informados al SATH simplemente tendrán que adentrarse a un trámite administrativo con pocas garantías y muchas deficiencias y vacíos legales.

Lo expresado en el párrafo precedente si bien tiene cierto grado de especulación y no está precisamente comprobado con el cuadro de análisis, lo que si se demuestran son las cantidades exactas, mes por mes, de las retenciones de las licencias en calidad de medidas preventivas realizados por la PNP asignado al control de tránsito, así como de las licencias no retenidas, a pesar de encontrarse en los supuestos para su aplicación.

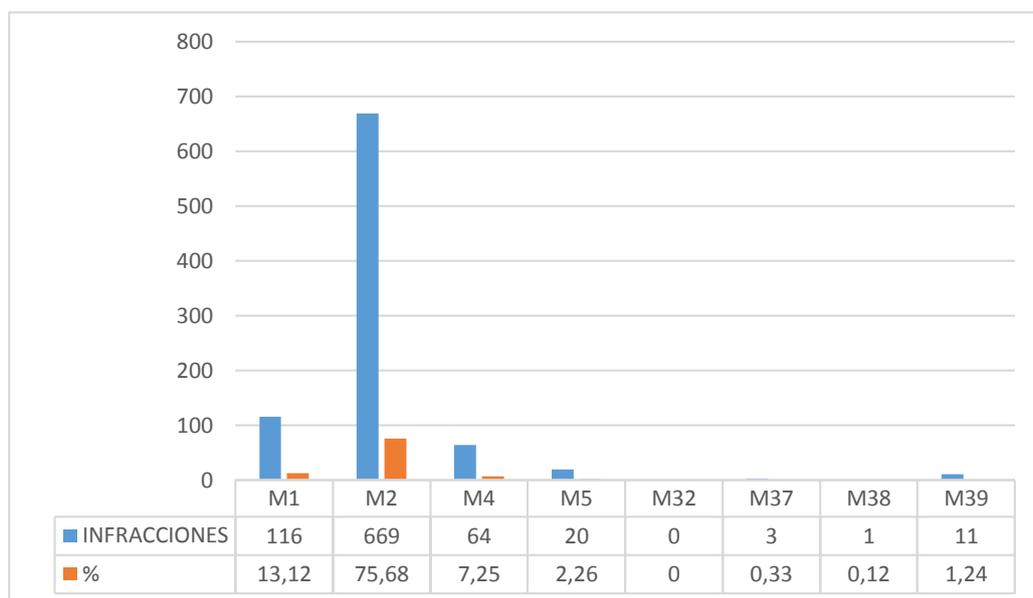
TABLA N° 12: INCIDENCIA DE INFRACCIONES MUY GRAVES QUE AMERITARON LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR, COMETIDAS DURANTE EL PERIODO 2017

INFRACCIÓN	CANTIDAD	%
M1	116	13.12
M2	669	75.68
M4	64	7.25
M5	20	2.26
M32	0	0
M37	3	0.33
M38	1	0.12
M39	11	1.24

Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Estadística del Departamento de Tránsito de la PNP de la Ciudad de Huancayo.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

**GRÁFICO N° 12: INCIDENCIA DE INFRACCIONES MUY GRAVES
QUE AMERITARON LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE
CONducir, COMETIDAS DURANTE EL PERIODO 2017**



Fuente: Datos proporcionados por la Oficina de Estadística del Departamento de Tránsito de la PNP de la Ciudad de Huancayo.

Elaborado por: Espinoza C. y Huayllani C.

Análisis e interpretación

De los datos en estudio observamos que durante el periodo 2017, del total de las infracciones (muy graves) que ameritaron la retención de la licencia de conducir como medida preventiva, el 13.12% fueron por infracciones del tipo M1, mientras que 75.68% fueron por infracciones del tipo M2, así también las infracciones del tipo M4 alcanzaron el 7.25%, mientras que el 2.26% fueron infracciones del tipo M5, es curioso observar que no se registraron infracciones del tipo M32, y solo un 0.33% de infracciones del tipo M37, y el 0.12% corresponde a las infracciones del tipo M38, y por último el 1.24% corresponden a las infracciones del tipo M39.

Mediante la observación de los datos obtenidos, se puede verificar que la mayor incidencia de infracciones muy graves que ameritaron la retención de la licencia de conducir, corresponden a la infracción del tipo M2, lo cual es haber estado conduciendo bajo los efectos del alcohol, estupefacientes, narcóticos y/o estupefacientes, alcanzando el 75.68% del total de infracciones muy graves durante todo el periodo 2017. La siguiente infracción más recurrente es la cometida por haber ocasionado un accidente de tránsito bajo los efectos del alcohol, lo cual corresponde a la infracción del tipo M1.

En este extremo podemos ver como el objetivo que tenía el legislador cuando implementó el tema de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, para disuadir a los conductores de conducir en estado de ebriedad, y así prevenir mayores accidentes de tránsito, en la práctica no han tenido los resultados esperados, pues habiéndolos comparado con los datos de años pasados y del periodo 2018, el índice de incidencia de las infracciones M1 y M2 no se han visto reducidas. Lo cual nos lleva a cuestionar las técnicas legislativas con que se implementó nuestro ordenamiento jurídico.

4.2. CONTRASTACIÓN DE HIPOTESIS

Con respecto a la primera hipótesis: **“La retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento, al mantenerse por un plazo indeterminado en custodia por el SATH en la ciudad de Huancayo, 2017.”** Se encuentra demostrado, porque según se puede observar en el gráfico N° 03, el 95.7% de los encuestados señalan que habiendo sido retenida la licencia de conducir a un conductor, este no tiene la posibilidad de

seguir conduciendo un vehículo hasta que exista una sanción definitiva, así también en el gráfico N° 04 el 65.2% de los profesionales y especialistas encuestados consideran que la retención de las licencias de conducir se consideran como una sanción anticipada. Por otro lado, de los resultados plasmados en el gráfico N° 05, se puede evidenciar que el 54.3% de los profesionales y especialistas encuestados, afirman que efectivamente la custodia de la licencia de conducir por parte del SATH, lo cual se encuentra estrechamente vinculado con el gráfico antes mencionado; por otra parte, lo que podemos ver en el Gráfico N° 06 es que el 84.8% de los profesionales y especialistas encuestados, señalan que la normativa legal vigente de tránsito, no prevé el mecanismo para la devolución de las licencias retenidas mientras dure el procedimiento administrativo sancionador de tránsito. En el Gráfico N° 09 advertimos que el 54.3% de los profesionales y especialistas encuestados, señalan que no se viene aplicando adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador de tránsito con respecto a la retención de las licencias de conducir. Por último, en el Gráfico N° 10 evidenciamos que con respecto a la aplicación del procedimiento administrativo sancionador de tránsito, de las 7 etapas que esta implica, en 6 el SATH tiene participación directa y decisiva.

De lo cual podemos afirmar que el debido procedimiento administrativo sancionador, en sus acepciones como garantía y principio, se vienen vulnerando abiertamente, pues la naturaleza garantista que en teoría implica todo procedimiento administrativo sancionador, no se cumple, ya que se trata a los presuntos infractores como culpables, sancionados sin que exista una resolución de sanción definitiva, lo cual evidencia serias falencias en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador de tránsito instruido por el SATH.

Por tanto, está debidamente demostrado que al retenerse las licencias de conducir, estas se configuran como una sanción anticipada, y por ende, la efectiva vulneración del Debido Procedimiento Administrativo, hechos que han sido demostrados con los resultados que se presentaron en los párrafos que anteceden.

Con respecto a la segunda hipótesis específica: **“Al no proceder con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor luego de superado el hecho, la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular.”** Se encuentra demostrado, ya que conforme se aprecia del Gráfico N° 01 el 63% de los profesionales y especialistas encuestados indicaron que las licencias de conducir retenidas en calidad de medidas preventivas, no son devueltos a los conductores una vez superado el hecho de la supuesta infracción detectada, resultado estrechamente ligado con lo plasmado en el Gráfico N° 02 donde se comprueba que las licencias retenidas en calidad de medidas preventivas, son derivadas al SATH para su custodia, expresado así por el 67.4% de los profesionales y especialistas encuestados que así lo manifestaron. Ahora, en el Gráfico N° 07 respecto a los casos en que se desnaturaliza la medida preventiva como una medida cautelar, el 56.5% de los profesionales y especialistas encuestados consideran que esta se desnaturaliza cuando se convierte como un medio para garantizar el pago de una infracción; por último, en el Gráfico N° 08 el 54.3% de los profesionales y especialistas encuestados indicaron que la normativa de tránsito vigente no regula el levantamiento de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir.

En ese sentido, se evidencia un vacío legal en el Reglamento Nacional de Tránsito, en la falta de regulación del levantamiento de la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, lo que es a todas luces una seria deficiencia

en el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, este hecho permite desnaturalizar la medida temporal de retención de la licencia de conducir, en una medida cautelar irregular, para asegurar el cobro de la sanción pecuniaria, aplicándose inadecuadamente y desnaturalizándose el carácter jurídico de ambas instituciones.

Por tanto, está debidamente demostrado que al no procederse con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del supuesto infractor, luego de superado el hecho que generó su aplicación, la medida preventiva se desnaturaliza en medida cautelar irregular, por la falta de la aplicación de una medida cautelar de forma regular, lo cual implica emitir una resolución motivada que justifique la continuación de la retención de la licencia de conducir, hechos que han sido demostrados con los resultados presentados en los párrafos precedentes.

4.3. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

a. En Función a las hipótesis Formuladas:

En la presente investigación sobre la retención de las licencias de conducir como medida preventiva y la vulneración del Debido Procedimiento, podemos manifestar que, habiéndose comprobado positivamente nuestras hipótesis, conforme a los resultados de la encuesta realizada a los efectivos de la PNP asignados al control de tránsito y a los profesionales ligados al tema de investigación, quienes siendo conocedores de la normativa de tránsito, en su mayoría respaldaron nuestra posición sobre la vulneración del Debido Procedimiento, lo cual evidencia la problemática social que sufren todos los administrados (En este caso, los conductores inmersos en el procedimiento administrativo sancionador de tránsito), los cuales tienen que soportar todo el

itinerario del procedimiento administrativo sancionador, cuando se les trata de imponer una sanción administrativa injusta, o que siendo una sanción legítima, se les trate desde el primer minuto de su supuesta infracción, como culpables, sin los mecanismos para continuar ejerciendo los derechos conexos que implican la retención de sus licencias de conducir, como el derecho al libre tránsito y el derecho al trabajo, lo cual genera profunda aflicción personal del sancionado, y en muchos de los casos de su familia, sobre todo en los casos en que el conductor a quien se le retuvo la licencia de conducir, tiene como medio de trabajo el servicio de transporte⁴ en cualquiera de sus modalidades.

En este extremo, tenemos que hacer un paréntesis sobre la grave aflicción que causa la retención de la licencia de conducir a las personas para las cuales les es imprescindible contar con dicho documento, debido a que es un documento necesario para efectuar sus actividades laborales (Y en la mayoría de casos su principal o única fuente de ingresos), como es el de prestar servicio de transporte. Solo por mencionar algunos casos con desenlaces fatales, tenemos el reciente suicidio⁵ de un conductor de servicio de transporte público, a quien los inspectores de transporte de la Provincia de Jauja le retuvieron la licencia de conducir, le retuvieron el vehículo y le multaron con S/ 4,150.00, quien lamentablemente terminó suicidándose ante tantas sanciones, pues siendo una persona adulta mayor, no teniendo otra fuente de ingresos y no encontrar salida

⁴ Cuando nos referimos a las modalidades del servicio de transporte, nos referimos al servicio de transporte público como el prestado por los colectivos, combis, buses, etc.; y cuando nos referimos al servicio de transporte privado nos referimos a los servicios prestados por conductores a empresas de carga, transporte privado de personal, transporte de productos, etc.

⁵ Este hecho ocurrió en nuestra región en el año 2018 y la noticia se puede ubicar en el siguiente enlace: https://l.facebook.com/l.php?u=https%3A%2F%2Fwww.google.com.pe%2Famp%2Fs%2Flarepublica.pe%2Famp%2Fsociedad%2F1334778-junin-transportista-habria-suicidado-multa-impuesta-municipalidad-provincial-jauja%3Ffbclid%3DIwAR3NY_wefoJhlyt1soxgGQRo5cw4c4J-KrmzMj0B-h6ntp1qyl4tbhPgF7M&h=AT2WUYEKMd3zbedhEHVPHcTr9YulPgyKXyaJopqZsdRFhg_Flh_aCs34Htf0HWgzKggAkCFire0eQyAGbZ9nJtJpRvOc5YQN3iQb6zRam-CLYgg6_OTUiHDWtIUyByGvN1hNqFfQikB

alguna, terminó de forma trágica su existencia. Otro caso que sucedió en nuestra capital, es cuando a un conductor se le aplicó una infracción y que correspondía la retención de su licencia de conducir y la retención de su vehículo, quien de la fuerte impresión sufrió un paro cardíaco fulminante y falleció mientras llevaban su vehículo al depósito municipal⁶.

Si bien mencionamos solo un par de casos con desenlaces fatales, lo que ocurre en la práctica diaria, cuando se imponen infracciones de este tipo, es que causan grave aflicción a los administrados, lo cual es contrario a un orden Constitucional de un Estado de Derecho, que supone la salvaguarda de los derechos de sus integrantes y sobre todo, la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad, tal como indica nuestra Carta Magna en su artículo primero, son el fin supremo de la sociedad y del Estado; lo cual es contrario a lo verificado en los resultados de las encuestas realizadas, donde los profesionales y funcionarios relacionados al Sistema Nacional de Tránsito manifiestan con conocimiento de causa, la vulneración del Debido Procedimiento dentro del Procedimiento Sancionador de Tránsito.

b. En Función a los Antecedentes:

En ese sentido podemos afirmar que concuerda con lo plasmado en “La Guía Práctica sobre el Procedimiento Administrativo Sancionador”, que señala:

MINJUS (2015): “En la práctica, la realidad de la separación entre órgano instructor y decisorio en algunas oportunidades es cuestionable desde el punto de vista de la garantía de la imparcialidad, toda vez que frecuentemente se evidencia que la

⁶ Este hecho ocurrió en la capital en el año 2008 y la noticia se puede ubicar en el siguiente enlace: <https://app.panamericana.pe/nacionales/57759>

instrucción de los procedimientos sancionadores se lleva a cabo, normalmente, por funcionarios insertos en unidades administrativas que se encuentran en una relación de dependencia jerárquica con las autoridades decisorias, lo que propicia la intervención de estas últimas en las labores propias del órgano de instrucción.” (p. 27)

De donde evidenciamos que la propia autoridad del Ministerio de Justicia y derechos Humanos, advirtieron el hecho de la falta de imparcialidad cuando estamos dentro de un procedimiento administrativo sancionador, pues el tema de la separación del órgano instructor y decisorio es pocas veces puesto en práctica con toda imparcialidad,

Por otra parte, tal como señala Agurto, al no haber diferencias visibles entre la finalidad de la

Agurto (2013) señala: Si analizamos la finalidad de la Sanción de Suspensión de la Licencia de Conducir la cual es, que el conductor mantenga la titularidad del derecho adquirido pero, que no se le permita realizar la conducción de vehículos por un espacio de tiempo veremos que coincide con la finalidad de la Retención de la Licencia de Conducir; ósea que son lo mismo por lo que afirmamos que la retención de la licencia en realidad es una sanción de suspensión anticipada con el agravante de no cumplir con los requisitos del debido procedimiento para su aplicación, vulnerando derechos del administrado en abierta contravención con el principio de legalidad de la potestad sancionadora consagrada en

la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General. (p. 02)

De esta manera queda demostrado con los antecedentes de esta investigación que existen vulneraciones de derechos fundamentales.

c. En función al marco teórico:

Asimismo podemos afirmar que dentro del procedimiento administrativo sancionador de tránsito, en lo que respecta a la aplicación de retención de la licencia de conducir como medida preventiva, se aplica en la realidad como una sanción anticipada, toda vez que se altera la naturaleza jurídica de la medida preventiva, que en teoría es temporal y no definitiva; siendo esta característica, propia de una sanción administrativa consentida o ejecutoriada, y por tanto su cumplimiento obligatorio para el administrado y la entidad.

También debemos manifestar que, si bien el reglamento nacional de tránsito faculta a los efectivos policiales la aplicación de las medidas preventivas y derivarlos al SATH, esta, en la práctica los custodia inmediatamente, con el argumento que sobre el mismo recaerá una sanción de suspensión, cancelación e inhabilitación. Su fundamento es, “para qué devuelvo la licencia de conducir (levanto la medida preventiva) si posteriormente voy a aplicar una sanción sobre la misma y para asegurar la ejecución de la sanción (pecuniaria y no pecuniaria) mejor no devuelvo la licencia.” Siendo este el razonamiento de los funcionarios del SATH, nos encontramos frente a una problemática real donde no existen garantías suficientes en el respaldo del derecho, sino frente hechos que vulnerarían el debido procedimiento administrativo sancionador, al no respetarse el derecho a la presunción de licitud (presunción de inocencia en vía penal), el

derecho a la defensa, el derecho a la pluralidad de instancias y demás derechos conexos.

Siendo que la licencia de conducir es el documento otorgado por la autoridad competente (M.T.C) que autoriza a una persona la conducción de un vehículo automotor, su incautación indefinida sin una resolución de sanción que la motive, devendría en un tipo de sanción anticipada, toda vez que el no portar la licencia de conducir, restringe el derecho de una persona al libre tránsito.

Entonces frente a lo que ocurre diariamente respecto a esta problemática, cabe preguntarnos ¿Cuál fue o es, el fundamento jurídico que determinó a la retención de la licencia de conducir como medida preventiva? En principio, el D.S 016-2009-MTC solo aplicaba medidas preventivas para los vehículos automotores retirándolos de la vía de circulación, más aun no a retención de la licencia de conducir; su fundamento jurídico era que solo los vehículos automotores podrían generar un riesgo latente que transgreda la seguridad del tránsito, por lo que la incautación de la licencia de conducir no tiene fundamento jurídico social alguno para poder ser incorporado como un tipo de medida preventiva, pues su portabilidad no puede interpretarse como un riesgo, es así que su simple incautación y custodia genera la imposibilidad de conducir un vehículo una vez superado el hecho infractor, siendo una arbitrariedad abierta que no tuvo en consideración el legislador.

De esta manera podemos afirmar que las medidas preventivas como tal son de carácter provisorio y se aplican con el único objetivo de salvaguardar la seguridad y la vida de los usuarios de la vía, restableciéndose la vulneración de las normas de tránsito, pues su carácter provisorio es de forma temporal, y es que

de esta manera podemos afirmar que una vez superado el hecho la medida preventiva debe de ser levantada automáticamente, sin perjuicio ello, de la continuación del procedimiento sancionador de tránsito con sujeción a la normativa general Ley 27444, en lo que respecta al procedimiento administrativo sancionador y sus principios que la orientan.

Asimismo afirmamos que la retención de la licencia de conducir se desnaturaliza como una medida cautelar, puesto que al aplicar la medida preventiva de retención de la licencia de conducir, la PNP conforme lo ordena la normativa vigente, lo deriva al SATH, siendo la naturaleza de este último, ser un ente recaudador y generador de ingresos, por ello siempre buscará el cobro de las papeletas de infracción impuestas, es por esa razón que en un 99.9% de los recursos planteados por los supuestos infractores, son denegados y/o declarados improcedentes. La pregunta que cabe hacernos es ¿A una entidad que recauda, le conviene realizar la devolución de la licencia de conducir sin previo pago de la multa respectiva?, la respuesta es negativa, pues como es notorio, la actuación arbitraria del SATH que para garantizar el cobro de la deuda, custodia de forma indefinida las licencias de conducir retenidas, siendo de esta manera que se vulneran derechos fundamentales como el debido procedimiento, el derecho a la defensa, la presunción de licitud, pluralidad de instancias, entre otros; el mismo que se establece en el D.S 016-2009-MTC, artículo 299 inciso 1), donde se prescribe que la retención de la licencia de conducir se mantendrá vigente hasta el pago efectivo de la multa correspondiente y/o hasta el cumplimiento de la sanción.

Con los argumentos explicados en párrafos anteriores, podemos afirmar que al no procederse con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir,

se desnaturaliza la medida preventiva como medida cautelar irregular, por tanto, la falta de regulación del levantamiento de las medida preventiva estudiada, y la inadecuada retención de las licencias sin la debida aplicación de una medida cautelar, conforme a los resultados de la encuesta aplicada a los profesionales y especialistas encuestados, vulneran derechos inherentes del debido procedimiento, como es el derecho de presunción de licitud, pluralidad de instancias entre otros

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES.

1. Al retenerse la licencia de conducir como sanción anticipada, se viene afectando el debido procedimiento administrativo sancionador de tránsito, al mantenerse por un plazo indeterminado en custodia del SATH, ya que por su propia naturaleza jurídica la retención es una medida preventiva temporal y no una sanción definitiva, y al retenerse por un periodo indeterminado y no proceder con su devolución superado el hecho, se altera la naturaleza jurídica de la medida preventiva.
2. Cuando el SATH custodia la licencia de conducir retenida con la finalidad de asegurar la sanción posterior, asumiendo que el presunto infractor es responsable administrativamente, entonces se desnaturaliza la medida preventiva convirtiéndose en un tipo de medida cautelar irregular, debido a que no se emite la resolución motivada respectiva.
3. Al existir vacíos en el reglamento nacional de tránsito, respecto a la regulación del levantamiento de la medida preventiva de retención de licencias de conducir, existe una aplicación discrecional del procedimiento administrativo sancionador

de tránsito, donde prima el criterio del SATH sin respaldo legal, ocasionando perjuicio a los conductores en la ciudad de Huancayo.

CAPÍTULO VI

RECOMENDACIONES

1. Que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones debe modificar e incorporar el reglamento nacional de tránsito, en el extremo del artículo 109, que regula la retención de la licencia de conducir como medida preventiva, implementado la regulación de su levantamiento cuando se supere el hecho infractor, precisando plazos para la absolución de los descargos, y de esta manera no se vulneraría el debido procedimiento administrativo sancionador.
2. Que se establezca en el reglamento, que mientras dure el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, la posibilidad de que los conductores puedan seguir conduciendo sus vehículos, hasta que se emita el acto administrativo de sanción consentido y/o ejecutoriada, de esta manera las medidas preventivas no se desnaturalizarían en medidas cautelares irregulares, sin la respectiva resolución motivada que la respalde.
3. Que el Estado debe crear un Tribunal de Tránsito y Transportes, como última instancia administrativa, encargado de revisar las resoluciones de los SATH a nivel nacional, donde se verifique la adecuada motivación de las sanciones

administrativas, estableciendo precedentes de aplicación obligatoria para el órgano administrativo, de esta manera se brindará mayor seguridad jurídica a los administrados y se uniformizará el procedimiento administrativo sancionador de tránsito a nivel nacional, lo cual permitirá reducir las demandas contenciosos administrativas ante el órgano jurisdiccional.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Agurto M. *La retención de la licencia de conducir o una sanción anticipada* (artículo);

Domingo 12 de Mayo del 2013, recuperado en:

<http://vialexperu.blogspot.pe/2013/05/la-retencion-de-la-licencia-de-conducir.html>.

Caballero A. *Metodología de la Investigación científica – diseño en hipótesis explicativas*. (1ª ed.). Lima, Perú: editorial UDEGRAF S.A.

Cardona M. *Introducción a los métodos de la investigación en educación*. (1ª ed.). Madrid, España: editorial EOS.

Guzmán C. *Manual del Procedimiento Administrativo General*. (3ª ed.). Lima, Perú: Editorial Instituto Pacifico SAC.

Hinostroza A. *Derecho Procesal Civil – Medida Cautelar*, Tomo X, (1ª ed.). Lima, Perú.

Huamán L. *Procedimiento administrativo general comentado* (1ª ed.). Lima, Perú: Jurista editores E.I.R.L.

Mejía E. *La investigación científica en educación*. Lima, Perú: editorial e imprenta Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MINJUS, 2015. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. recuperado en: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

MINJUS, 2018. *Ley N° 27444*, publicado en el Sistema Peruano de Información Jurídica - SPIJ, recuperado en <http://spij.minjus.gob.pe/libre/main.asp>

Montero, I. W., De La Cruz M., (2016). *Metodología de la investigación científica*. (1ª ed.). Huancayo, Perú: Grupo Crecentro SAC.

Morón J. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*, Tomo I, (12ª ed.). Lima, Perú: Editorial Gaceta Jurídica S.A.

Morón J. *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. (11ª ed.). Lima, Perú: Editorial El Búho EIRL.

Noriega I. *Tesis de post grado*. Lima, Perú: Editorial y distribuidora de libros S.A.C.

Peláez M. *Medidas Cautelares en el Proceso Civil*. (1ª ed.). Lima, Perú: Editora Jurídica GRIJLEY E.I.R.L.

Pérez J. *Metodología y técnica de la investigación jurídica*. (3ª ed.). Bogotá, Colombia: Editorial TEMIS S.A.

Ramos C. *Como hacer una tesis de derecho y no envejecer en el intento*. Lima, Perú: Editorial Gaceta Jurídica.

Rivas A. *Las medidas cautelares en el proceso civil peruano*. (1ª ed.). Lima, Perú: Editorial Rodhas.

Solís A. *Metodología de la investigación jurídico social*. (1ª ed.). Lima, Perú: Editores Byb.

SPIJ, *Reglamento Nacional del Sistema de Emisión de Licencias de conducir*, Decreto Supremo 007-2016-MTC. recuperado en: http://www.mtc.gob.pe/normas_legales/normas_legales.html

SPIJ, *Decreto supremo que modifica el reglamento nacional de tránsito*, Decreto Supremo N° 016-2009-MTC. recuperado en: http://transparencia.mtc.gob.pe/idm_docs/normas_legales/1_0_1669.pdf

TC, Sentencia del Tribunal Constitucional. Exp N° 1003-1998-AA/TC. recuperado en: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01003-1998-AA.html>.

ANEXOS

ANEXO N° 01

MATRIZ DE CONSISTENCIA

LA RETENCIÓN DE LA LICENCIA DE CONDUCIR COMO MEDIDA PREVENTIVA Y EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DE TRÁNSITO EN LA CIUDAD DE HUANCAYO, 2017

PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPÓTESIS	VARIABLES	METODOLOGÍA
¿De qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017?	Determinar de qué manera la retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017	La retención de la licencia de conducir como medida preventiva vulnera el procedimiento sancionador de tránsito al inobservar el debido procedimiento en la ciudad de Huancayo, 2017	<p><u>VARIABLE INDEPENDIENTE</u></p> <p>Retención de la licencia de conducir como Medida Preventiva</p> <p><u>Indicadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sanción anticipada • Levantamiento de la retención de la licencia de conducir 	<p><u>MÉTODO GENERAL</u> Análisis- Síntesis</p> <p><u>MÉTODO ESPECÍFICO</u> Método explicativo</p> <p><u>METODO PARTICULAR</u> Método sistemático</p> <p><u>NIVEL</u> Explicativo</p> <p><u>TIPO</u> Básico Mixto: Cuantitativo – Cualitativo</p> <p><u>DISEÑO</u> No experimental transversal: Explicativo - causal</p> <p><u>POBLACIÓN</u> Se circunscribe a las siguientes unidades de estudio y análisis</p> <ul style="list-style-type: none"> • 145 especialistas de tránsito y transporte • 25,692 infracciones de tránsito que ameritaron retención de licencia de conducir. <p><u>MUESTRA</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 46 encuestados • 884 infracciones de tránsito que ameritaron retención de licencia de conducir. <p><u>TIPO DE MUESTREO:</u> no probabilístico - intencional</p> <p><u>TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Encuesta • Análisis documentado <p><u>TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Procesador sistematizado computarizado • Pruebas estadísticas • Distribución de frecuencias y gráficos estandarizados
PROBLEMA S ESPECÍFICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS ESPECÍFICOS	<p><u>VARIABLE DEPENDIENTE</u></p> <p>El Procedimiento sancionador</p> <p><u>Indicadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Desnaturalización de la medida preventiva como medida cautelar. • El debido procedimiento sancionador. 	
<p>1. ¿Cómo la retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017?</p> <p>2. ¿Por qué al no regularse el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor, luego de superado la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular?</p>	<p>1. Establecer cómo la retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017</p> <p>2. Determinar por qué al no proceder con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor, luego de superado el hecho, la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular.</p>	<p>1. La retención de la licencia de conducir como sanción anticipada, afecta el debido procedimiento, al mantenerse por un plazo indeterminado en custodia por el SATH en la ciudad de Huancayo, 2017</p> <p>2. Al no proceder con el levantamiento de la retención de la licencia de conducir del infractor luego de superado el hecho, la medida preventiva se desnaturaliza en una medida cautelar irregular.</p>		



ANEXO N° 02

“Año del diálogo y la reconciliación nacional”

CÓDIGO

UNIVERSIDAD PERUANA LOS ANDES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO

CUESTIONARIO

Título de la investigación: “La retención de la licencia de conducir como medida preventiva y el procedimiento sancionador de tránsito en la ciudad de Huancayo, 2017”

- Objetivo** : Recolectar opiniones de las personas especializadas y ligadas directamente al sector de tránsito de la ciudad de Huancayo.
- Instrucción** : Leer cada una de las preguntas y responder con objetividad de acuerdo a su criterio, advirtiéndose que la encuesta es anónima.
- Dirigido** : PNP (), Funcionarios del SATH (),
Profesionales ligados al problema (), Docente universitario ()

Preguntas

1. ¿Una vez superado el hecho de la infracción que ameritó la retención de la licencia de conducir, son devueltos al conductor?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

2. ¿Una vez retenida la licencia de conducir por la PNP, es remitido al SATH para su custodia?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

3. ¿A un conductor que se le ha retenido la licencia de conducir, puede seguir conduciendo su vehículo hasta que exista una sanción definitiva?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

4. ¿Cree Ud. que la retención de la licencia de conducir se considera como una sanción anticipada?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

5. ¿Considera Ud. que al custodiar la licencia de conducir el SATH vulnera el debido procedimiento administrativo?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

6. ¿Según la normativa legal vigente, mientras dura el procedimiento administrativo sancionador, se puede devolver la licencia de conducir retenida?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

7. ¿En qué casos considera Ud. que se desnaturaliza la medida preventiva como medida cautelar?, marque con un aspa (X) según corresponda.

Quando el SATH custodia la licencia retenida	
Quando se convierte como un medio para garantizar el pago de una infracción	

8. ¿Considera Ud. que en la normativa de tránsito vigente, está regulado el levantamiento de la medida preventiva de retención de licencia de conducir?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

9. ¿Considera Ud. que se está aplicando adecuadamente el procedimiento administrativo sancionador de tránsito, con respecto a la retención de las licencias de conducir?

SI ()	NO ()	Algunas veces ()
--------	--------	-------------------

10. ¿Cómo se viene aplicando el procedimiento administrativo sancionador de tránsito?, marque con un aspa (X) según corresponda.

	PNP	SATH
Determinación de la infracción		
Etapas de instrucción (investigación)		
Ente que resuelve el descargo		
Emite la resolución de sanción de la infracción		
Absuelve la supuesta infracción		
Resuelve la reconsideración/apelación		
Recauda el pago de la papeleta de infracción		

Observaciones : Si tiene alguna observación u opinión que agregar, respecto al problema investigado, por favor coméntelo.

.....

.....

.....

.....

.....

Gracias por su valioso aporte.

CONSIDERACIONES ÉTICAS

- Los autores han respetado el cumplimiento estricto de los parámetros establecidos en el Reglamento de Grados y Títulos de la Universidad Peruana los Andes, conforme a sus últimas modificatorias prescritas en el reglamento de grados y títulos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- La información intelectual utilizada en el proyecto de tesis es verídica; por ello, se han citado sus fuentes bibliográficas respetando los derechos de autoría en las citas respectivas, detallando la información de cada referencia utilizada en la referencia bibliográfica.
- La normativa legal citada, es textualmente verídica y conforme a la fuente de origen en donde se les publicó, detallados en la referencia bibliográfica.
- La información obtenida de la PNP de tránsito de Huancayo, para la elaboración de la tesis final, será de uso exclusivo para la elaboración de la misma, conforme a las reglas de la ética profesional del investigador.

- Los autores se comprometen a seguir la dirección y observaciones de las autoridades encargados del Departamento de Grados y Títulos de la universidad.
- Los autores se comprometen a seguir la dirección y observaciones de los asesores que la universidad nos designen, para la elaboración de la tesis final.