

Un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre

Jorge Junior Espinoza Rivas*

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad –sobre la base de la propuesta efectuada por la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) ante el Congreso de la República– brindar un panorama general sobre la viabilidad e importancia de la creación de un tribunal administrativo encargado de resolver las controversias relacionadas a la fiscalización y sanción en materia de transporte y tránsito terrestre.

Palabras claves: Tribunal administrativo, transporte terrestre, tránsito terrestre, fiscalización, sanción.

Abstract

The purpose of this paper—based on the proposal made by SUTRAN to the Congress of the Republic—is to provide a general overview on the viability and importance of the creation of an Administrative Court in charge of resolving disputes regarding the inspection and sanction in road transit and transportation.

Keywords: Administrative Court, terrestrial transport, terrestrial transit, inspection, sanction.

* Abogado por la Universidad Privada Antenor Orrego. Actualmente se desempeña como analista senior de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías-SUTRAN. El presente trabajo recibió el aporte de la abogada Francys Hayler Caballero Torres.

Las opiniones e interpretaciones elaboradas en el presente trabajo no representan la opinión institucional de la entidad en la que presta servicios.

1. Introducción

El 14 de octubre del 2020, con motivo de la sesión virtual de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías-SUTRAN, durante la exposición de su gestión ante dicha comisión, presentó dos propuestas normativas. La primera, y de la cual nos ocuparemos en el presente trabajo, fue la creación de un tribunal administrativo, y la segunda, la creación de intendencias a nivel nacional (Canal del Congreso Perú, 2020)

En dicha intervención, la superintendente de la SUTRAN, Patricia Elizabeth Cama Meza, señaló que el tribunal administrativo propuesto resulta necesario a efectos de generar jurisprudencia, y que este órgano constituye una máxima instancia administrativa. De esta manera, agregó, se busca mejorar la resolución de los temas sancionadores.

El tribunal administrativo propuesto por la SUTRAN se caracteriza, de acuerdo a su presentación, por (i) estar conformado por salas con tres vocales y un secretario, (ii) el ingreso de vocales por concurso público y designación con resolución suprema, (iii) la reglamentación mediante decreto supremo, (iv) la generación de precedentes vinculantes que logren seguridad jurídica y confianza de la ciudadanía y (v) no demandar mayores recursos.

A partir del planteamiento propuesto, el presente trabajo tiene por objetivo brindar un panorama general sobre la viabilidad e importancia de un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre que se encargue de resolver los temas sancionadores en última instancia administrativa. Para tales efectos, abordaremos algunos antecedentes normativos que dieron mérito a la creación de tribunales administrativos en el Perú, describiendo sus características. Asimismo, se delimitará tentativamente la competencia del tribunal administrativo encargado de conocer y resolver las controversias suscitadas en transporte y tránsito terrestre, así como definir su posible ubicación en la estructura orgánica de una entidad pública determinada.

2. Los tribunales administrativos en el Perú y las razones de su creación

Durante el presente siglo ha existido un incremento de los tribunales administrativos en el Perú en comparación del siglo pasado. Así lo señala Paiva Goyburu (2019) al indicar que "en el siglo XXI es donde los referidos tribunales [tomando como referencia al Tribunal Fiscal, Tribunal

de Indecopi, de Sunass y Osiptel] se modernizan y aparecen nuevos órganos colegiados con competencia de resolución de controversias en sede administrativa" (p. 31). Asimismo, agrega que los tribunales administrativos son una manifestación de la modernización de la gestión pública, habida cuenta de que estos ofrecen posibilidades de solucionar las controversias que se susciten antes de acudir al Poder Judicial.

En armonía con lo antes señalado, consideramos que la creación de los tribunales administrativos responde a uno de los objetivos del Estado, que de acuerdo con la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, es alcanzar un Estado al servicio de la ciudadanía y con servidores calificados.¹

Ahora bien, por medio de los tribunales administrativos, el Estado actúa y materializa diversos roles. Volviendo nuevamente a Paiva Goyburu (2019), los tribunales administrativos desarrollan roles como Estado recaudador, Estado regulador, Estado fiscalizador, Estado sancionador, Estado empleador, entre otros. Así, por poner algunos ejemplos, el Tribunal Fiscal materializa una faceta del Estado recaudador, mientras que el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual es una representación del Estado como protector de los consumidores y agentes económicos.

Para el maestro Morón Urbina (2019), los tribunales administrativos son una representación de la descentralización del poder, al sostener de forma expresa que:

Una nota característica de nuestro constitucionalismo es la descentración del poder, tanto en lo territorial como lo funcional, por lo que surgen las autonomías al interior de la Administración, conformados por los organismos constitucionalmente autónomos, los reguladores, los tribunales administrativos, entre otros (p. 154).

1 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado - Ley 27658

Artículo 4. Finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado

El proceso de modernización de la gestión tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:

- a) Al servicio de la ciudadanía.
- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) Transparente en su gestión.
- e) Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.
- f) Fiscalmente equilibrado.

En el Perú, han sido varios los argumentos por los cuales el legislador ha decidido recurrir a la creación de los tribunales administrativos. Estos argumentos se sustentan en lo siguiente: la inexistencia de un órgano encargado de resolver controversias administrativas; reducir la recurrencia al Poder Judicial; contar con un órgano que goce de autonomía y que cuente con miembros cualificados; independencia técnica y funcional; garantizar que las controversias se resuelvan con legalidad, oportunidad y uniformidad de criterios a nivel nacional; generar predictibilidad, entre otros, conforme lo veremos a continuación.

La exposición de motivos del Decreto Legislativo 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, en relación con la creación del Tribunal Nacional del Servicio Civil, señala que la no existencia de un órgano de resolución de controversias en materia de recursos humanos en el sector público ha originado que los reclamos solo se tramiten internamente ante las propias instituciones públicas y se sature luego el Poder Judicial, por lo que el Tribunal del Servicio Civil se instituye como una vía de solución de controversias que debe reducir la recurrencia al Poder Judicial en relación con las causas que son sometidas a su decisión. Asimismo, dicho texto, en relación con las características del Tribunal del Servicio Civil, señala que este goza de autonomía, cuenta con miembros cualificados y constituye la última instancia administrativa, siendo sus resoluciones impugnables ante la Corte Superior del Poder Judicial.²

Distinto es el caso del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas, pues del debate expuesto en la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República en relación a la Ley 29622,³ que modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y por medio de la cual se crea el referido tribunal, solo se menciona las características con las que debe contar dicho órgano colegiado, esto es, independencia técnica y funcional, autonomía en sus decisiones, con miembros cualificados y constituye la última instancia administrativa en el procedimiento sancionador de su competencia.

Ahora bien, la exposición de motivos del Proyecto de Ley 538/2011-PE, que posteriormente se convertiría en la Ley 29981, Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización

2 Estas características que señala la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1023 se encuentran recogidas en los artículos 17 y 18 de dicho texto legal.

3 El debate de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República en relación a la Ley 29622 puede encontrarse en el Archivo Digital de la Legislación del Perú. Acceso directo al debate en comisión en el siguiente enlace <https://bit.ly/372huUT>

Laboral (SUNAFIL), señala, con relación al Tribunal de Fiscalización Laboral, lo siguiente:

Se propone la creación de un Tribunal de Fiscalización Laboral como última instancia administrativa que revise las apelaciones y quejas que presenten los administrados contra resoluciones, actos y decisiones de los órganos de línea y órganos desconcentrados de la Superintendencia (es el caso de las Direcciones Regionales de Trabajo) y de los relacionados con su competencia. Expide precedentes de observancia obligatoria que interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación bajo su competencia. La implementación de un órgano colegiado especializado garantizará que se resuelva con legalidad, oportunidad y uniformidad de criterios a nivel nacional.⁴

Por su parte, la exposición de motivos del Decreto Supremo 385-2015-EF, Reglamento del Tribunal Administrativo Previsional, señala que la implementación del Tribunal Administrativo Previsional (creado mediante la Ley 30114) generará la trazabilidad de la gestión de los regímenes previsionales sobre los que se pronuncie, debido al carácter de precedente administrativo de observancia obligatoria que establezca, los cuales deberán cumplir las entidades que resuelvan solicitudes de derechos pensionarios.

En similar línea argumentativa, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1158, que dispone medidas destinadas al fortalecimiento y cambio de denominación de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, señala que la creación del Tribunal de la Superintendencia Nacional de Salud se sustenta en el principio de especialidad y en favorecer el fortalecimiento en la resolución de los procedimientos administrativos sancionadores de la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud, incluidos aquellos que se refieren a la defensa de los usuarios de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) e Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) en su relación de consumo, lo que garantiza la independencia y transparencia durante el procedimiento, y genera predictibilidad.

De igual forma, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1353, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala que la creación del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es una propuesta que busca establecer mecanismos administrativos de resolución bajo criterios de independencia. Asimismo, se señala que con la propuesta del mencionado tribunal administrativo se eliminan los problemas relacionados con la falta de autoridad que resuelva, bajo criterios unificados, las controversias en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Como podemos observar, y como se ha indicado, son distintos los argumentos que ha utilizado el legislador para crear tribunales administrativos. En nuestra opinión, estos argumentos resultan

4 Exposición de motivos del Proyecto de Ley 538/2011-PE, p. 10, <https://n9.cl/h8x6>.

comunes para decidir, a nivel normativo, el establecimiento de estos órganos colegiados, toda vez que dichos argumentos han sido replicados en más de una oportunidad.

A partir de lo expuesto hasta ahora, se puede concluir que la creación de un tribunal administrativo se presenta como una oportunidad de mejora para la administración pública ante problemas relacionados a la resolución de controversias administrativas, tales como inexistencia de un órgano autónomo e independiente encargado de resolver controversias administrativas, la excesiva carga procesal en el Poder Judicial, la nula estandarización de criterios para resolver causas similares, entre otros, respondiendo así a la exigencia de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

3. Sobre el transporte y tránsito terrestre

Antes de desarrollar los argumentos que posiblemente habilitarían la creación de un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre, resulta de utilidad explicar qué debe entenderse por transporte y tránsito, pues es común que en el lenguaje cotidiano se utilicen los términos 'transporte' y 'tránsito' de forma indistinta, aun cuando existen diferencias sustanciales entre ambos términos.

En principio, la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la LGTT), define al tránsito terrestre como el conjunto de desplazamientos de personas y vehículos en las vías terrestres que obedecen a las reglas determinadas en la LGTT y sus reglamentos que lo ordenan y lo orientan; mientras que el transporte terrestre es definido como el desplazamiento en vías terrestres de personas y mercancías.⁵ Asimismo, la mencionada ley agrega que el servicio de transporte terrestre de personas constituye un servicio público por medio del cual se satisface las necesidades de desplazamiento de los usuarios del transporte; en cambio, el servicio de transporte terrestre de mercancías es definido como una actividad económica por la cual se realiza el traslado de mercancías.

Por su parte, Salas Escobar (2013), comentando la legislación colombiana, señala que el transporte terrestre es definido como aquella actividad de tipo transportador que en su conjunto organizado de operaciones propende por la ejecución del traslado de personas o cosas, bien sea de forma separada o de forma conjunta de un lugar a otro bajo la regulación y autorización

5 De acuerdo a los incisos g) y h) del artículo 2 de la LGTT.

que fija el ordenamiento jurídico. Respecto al tránsito terrestre, señala que este es concebido como una actividad que regula la circulación de los agentes que componen la movilidad; por lo tanto, su objeto de normativización recae sobre peatones, usuarios, pasajeros, conductores, motociclistas, ciclistas, entre otros.

A partir de su distinción conceptual, el legislador ha optado por establecer su regulación por separado. En el caso del transporte terrestre, podemos encontrar su regulación en el Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC,⁶ mientras que la regulación del tránsito terrestre se encuentra contenida en el Reglamento Nacional de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo 033-2001-MTC.⁷

Así las cosas, si bien existen diferencias entre el transporte y tránsito terrestre, lo común entre ambos es que contribuyen –cada uno desde su regulación– a satisfacer una de las necesidades básicas dentro de una sociedad, como lo es el transporte, pero también a ordenar la circulación, lo que favorece el equilibrio y armonía entre los usuarios de las vías terrestres, en el caso del tránsito.

Por último, en el marco del transporte y tránsito terrestre encontramos a los servicios complementarios. Según la LGTT, son actividades que coadyuvan a la realización de las actividades económicas relacionadas con el transporte y tránsito terrestre. Algunos de estos servicios se encuentran relacionados con el Sistema de Emisión de Licencias de Conducir y el Sistema Nacional de Inspecciones Técnicas Vehiculares.⁸

4. Los argumentos a favor de un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre

Antes de exponer los argumentos a favor que coadyuvarían a construir normativamente un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre, consideramos conveniente establecer una denominación para este órgano colegiado. Si bien el objeto del presente trabajo no es determinar el *nomen iuris* del tribunal administrativo que venimos comentando, señalaremos a

6 También encontramos la regulación del transporte terrestre en la Ley 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 021-2008-MTC, así como en la Ley 27189, Ley de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Menores, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 055-2010-MTC.

7 Actualmente, el Reglamento Nacional de Tránsito cuenta con un Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2009-MTC.

8 De acuerdo al inciso d) del artículo 2 de la LGTT.

este como el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.⁹

En principio, debemos indicar que la no existencia de un órgano resolutor de controversias en un determinado sector, *per se*, no es un argumento completamente válido para justificar la creación de un tribunal administrativo, como se ha hecho en otras ocasiones. En cambio, lo esencial son las características del órgano que existe en la administración encargada de resolver las controversias.

Ames Candiotti (2017) sostiene que, con anterioridad a la década de los noventa, los órganos de segunda instancia administrativa –denominados indistintamente consejos directivos, juntas directorales, consejos superiores– se caracterizaban por tener un elemento en común: la falta de independencia funcional, ya que la injerencia política era inevitable y el desarrollo de la predictibilidad de las resoluciones era prácticamente nulo.

Así, uno de los postulados que sustentaría la creación de un tribunal administrativo radica en la necesidad de contar con un órgano imparcial e independiente encargado de resolver las controversias que sean de su competencia. Respecto a estas características, Gordillo (2015) señala lo siguiente:

No consideramos incluido dentro del concepto de "tribunal", sea judicial o administrativo, a aquel cuerpo que carezca de un mínimo elemental de imparcialidad e independencia. Imparcialidad en el sentido de no ser parte ni tener interés en el proceso, no haber tenido intervención activa en la producción de los actos que serán sometidos a su juzgamiento, no ser superior jerárquico de los autores de tales actos; es el sentido de tercero desinteresado del proceso (...).

Independiente, por no estar a su vez sometido a instrucciones u órdenes superiores de la administración activa (p. 125).

Por su parte, Castillo Viquez (2014) comenta que, si los tribunales administrativos son independientes e imparciales, pero además tutelan los derechos subjetivos de los justiciables, su existencia y funcionamiento se encuentran justificados. De igual forma, añade que los tribunales administrativos constituirían un importante instrumento para desjudicializar las causas sometidas a conocimiento de los tribunales judiciales en lo contencioso administrativo (p. 30). Esto último también constituye un argumento a favor de la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.

⁹ Esta denominación se circunscribe a la competencia que tendría el tribunal administrativo, en razón a la competencia de la SUTRAN, que fue la entidad que lo propuso. Esta denominación podría cambiar en atención a la decisión final o eventual que tome el Congreso al momento de determinar la competencia del referido tribunal, en caso de recoger y aprobar la propuesta normativa.

Ahora bien, otro argumento a favor de la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito reside en la posibilidad de establecer precedentes de observancia obligatoria, los cuales, por un lado, constituyen fuente del procedimiento administrativo y, por otro, refuerzan la seguridad jurídica en la resolución de casos iguales o similares.

Los precedentes administrativos, de acuerdo con el artículo VI del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2019-JUS, son actos administrativos que al resolver casos particulares interpretan de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación. Asimismo, estos actos constituyen fuente del procedimiento administrativo, siempre que hayan sido debidamente publicados, conforme al numeral 2.8 del artículo V de la ley antes mencionada.

A partir de las disposiciones antes comentadas, el maestro Morón Urbina (2019) sostiene que los precedentes administrativos vinculan a la misma entidad que emitió el precedente, así como a los órganos inferiores y operadores sujetos al ámbito de competencia del tribunal administrativo.

Por otro lado, la generación de precedentes administrativos por parte del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito reforzaría la seguridad jurídica, en relación al conocimiento de los casos que deben ser resueltos por este colegiado. Así lo advierte Morón Urbina (2019), al indicar que con los precedentes vinculantes se busca "reforzar la seguridad jurídica (previsibilidad), la igualdad entre los administrados para que los casos iguales o semejantes sean resueltos de la misma manera, reducir la discrecionalidad de autoridades administrativas y acelerar la toma de decisiones para casos iguales futuros" (p. 171).

Otro argumento adicional a los ya postulados, reside en la importancia de las materias que pudiera conocer el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito. En principio, aunque no fue esbozado por la SUTRAN al momento de presentar esta propuesta legislativa, la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito estaría vinculada al conocimiento de los actos resolutivos emitidos por los órganos de la SUTRAN, derivados de las actividades de fiscalización y de los procedimientos sancionadores. Es decir, la competencia material del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sería el transporte terrestre (ámbito nacional e internacional), tránsito (vías nacionales, regionales o departamentales) y servicios complementarios.

Ahora bien, con la Ley 29380, Ley de creación de la SUTRAN, el legislador materializó, en

términos formales, la importancia del transporte y tránsito terrestre. Pero también la de los servicios complementarios, pues al crear un organismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias de los actores que participan en dichas materias y de sancionar su incumplimiento,¹⁰ busca proteger la vida y los derechos de los usuarios del transporte, así como reducir las externalidades negativas que pudieran existir.¹¹ Asimismo, la referida ley establece en su artículo 1 que el transporte terrestre de personas, carga y mercancías es una actividad económica básica de necesidad y utilidad pública y de preferente interés nacional.

Posteriormente, el legislador establece, a través de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), nuevamente la importancia del transporte terrestre. Por un lado, crea la ATU, encargada de la gestión, fiscalización y sanción de los servicios de transporte terrestre de personas en la jurisdicción de la provincia de Lima y de la provincia constitucional del Callao;¹² y, por otro, declara al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público.¹³

10 Artículo 2.- Ámbito de competencia

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN) tiene competencia para normar, supervisar, fiscalizar y sancionar de acuerdo a sus competencias los servicios de transporte terrestre de personas, carga y mercancías en los ámbitos nacional e internacional, así como aquellos servicios complementarios y vinculados que brinden los agentes públicos o privados relacionados al sector.

Asimismo, es competente para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas relacionadas con el tránsito y las establecidas en el Reglamento Nacional de Vehículos.

La Superintendencia no tiene competencia sobre la gestión de la infraestructura de transporte de uso público concesionada, la que es supervisada exclusivamente por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran); no obstante, emite opinión respecto de los asuntos de su competencia que pueden ser materia en los contratos de concesión.

11 Artículo 3.- Objetivos

La Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (Sutran) orienta su actividad prioritariamente al cumplimiento de los siguientes objetivos:

Proteger la vida, tutelar los intereses públicos y defender el derecho de los usuarios en el ejercicio de la prestación del servicio de transporte terrestre sujeto a supervisión, fiscalización y control.

(...)

Reducir las externalidades negativas generadas por el transporte terrestre de los ámbitos nacional e internacional, así como las generadas por el tránsito terrestre en la red vial bajo su competencia.

(...)

12 Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) – Ley 30900

Artículo 5.- Ámbito de competencia

5.1 La ATU es el organismo competente para planificar, regular, gestionar, supervisar, fiscalizar y promover la eficiente operatividad del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, para lograr una red integrada de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros de elevada calidad y amplia cobertura, tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.

13 Ley 30900

Como puede observarse, el transporte y tránsito terrestre, así como los servicios complementarios, son actividades y servicios que, conforme se ha descrito, han resultado de importancia para el legislador peruano al crear organismos especializados para cumplir roles de gran envergadura. Es por ello que las materias mencionadas, dada su importancia, suponen la exigencia de contar con un órgano colegiado, técnico y especializado que brinde soluciones oportunas y eficaces a las controversias que se sometan a su conocimiento.

Un último argumento para la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito puede estar constituido por los derechos o intereses que podrían verse afectados por las decisiones que emitan los órganos competentes en transporte y tránsito terrestre.

Por medio de las funciones de fiscalización y sanción, las autoridades competentes en transporte y tránsito terrestre pueden disponer la restricción o limitación al ejercicio de derechos fundamentales. Así, por ejemplo, la aplicación de una medida preventiva de retención de licencia de conducir constituye una restricción al ejercicio de la libertad de locomoción u otros atributos de esta (Tribunal Constitucional, 2005), lo mismo ocurre con la sanción de suspensión o cancelación de licencia de conducir.

Ahora bien, podemos citar otros ejemplos en los que también se evidencia la restricción o limitación al ejercicio de derechos fundamentales.¹⁴ Encontramos decisiones que pueden ser proporcionales y que se justifican para que sean adoptadas; sin embargo, resulta válido que estas decisiones, materializadas a través de medidas administrativas (preventivas, provisionales o correctivas) o sanciones, sean revisadas por un órgano autónomo e independiente, capaz de exigir a la propia administración pública estándares y rigurosidades mayores, que establezcan una decisión más justa para el particular.

En esa línea, Gordillo (2015) señala lo siguiente:

El tribunal administrativo tiene un margen más cómodo para intentar informalmente averiguar la verdad

Disposiciones complementarias finales

Primera. Declaración de servicio público

Declárese al servicio de transporte terrestre de personas en todos sus ámbitos y modalidades como servicio público.

- 14 El internamiento vehicular, como medida preventiva, supone la desposesión del vehículo, afectándose uno de los atributos de la propiedad; la cancelación de la autorización para operar como Escuela de Conductor, configura un impedimento para volver ingresar al mercado de servicios complementarios (literal a. inciso 4-A.1 artículo 4 de la Ley 27181).

material y no sólo formal de los hechos sometidos a su decisión, de informarse más adecuadamente de las políticas generales que el gobierno trata de seguir en la materia y de indagar cómo mejor se puede adecuar a tales políticas generales una decisión justa en el caso particular; de cómo se puede armonizar el interés de la administración con el derecho del particular (p. 132).

En resumen, además de los argumentos comunes que han justificado la creación de tribunales administrativos en el Perú, existen argumentos adicionales que pueden contribuir a la gesta de lo que hemos denominado Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.

5. La competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito

Un tribunal administrativo, dentro de la estructura orgánica de una entidad pública, constituye un órgano resolutorio, el cual pertenece al primer nivel organizacional. Ello se desprende del literal a. inciso 9.1 del artículo 9 e inciso b. del artículo 15 del Decreto Supremo 054-2018-PCM, que aprueba los lineamientos de organización del Estado. Esta última disposición define al órgano resolutorio como "los encargados de resolver en última instancia cualquier reclamo o controversia en las materias bajo sus competencias definidas por ley. Gozan de autonomía, sus decisiones agotan la vía administrativa y se ubican dentro del primer nivel organizacional".

Como se ha expuesto en la parte inicial del presente trabajo, la propuesta de creación de un tribunal administrativo encargado de resolver las controversias relativas al transporte y tránsito terrestre ha sido formulada por la SUTRAN ante el Congreso de la República (Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos). Ello obedece a que la creación de este tribunal debe realizarse por medio de una ley, de conformidad con el artículo 15 del Decreto Supremo 054-2008-PCM, que señala que "[d]e acuerdo a sus funciones una entidad puede tener los siguientes órganos siempre que su Ley de creación lo faculte: (...) b. Órganos resolutorios".

A partir de ello, corresponde al Congreso de la República decidir si acoge o no la propuesta formulada por la SUTRAN. En caso de recoger la propuesta, el Congreso debe establecer dentro de qué entidad pública se encontrará el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito.

En nuestra opinión, la ubicación del tribunal dentro de la estructura orgánica de una entidad pública determinada estará supeditada al tipo de casos o controversias que el referido tribunal debe resolver, es decir, dependerá de la competencia que le otorgue el Congreso de la República a dicho órgano colegiado.

Una primera impresión en relación a la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito, atendiendo que esta propuesta fue formulada por la SUTRAN, supondría señalar que este tribunal debe conocer y resolver en última instancia las materias que son de competencia de la SUTRAN y, por tanto, formar parte de la estructura orgánica de dicha entidad.

De acuerdo a la Ley 29380, que creó la SUTRAN, esta entidad tiene competencia para fiscalizar y sancionar las siguientes actividades:

1. Transporte terrestre
 - Servicios y actividades de transporte terrestre de personas y mercancías en los ámbitos nacional e internacional
 - Pesos y medidas vehiculares
2. Tránsito terrestre
 - Tránsito en vías nacionales, regionales o departamentales
 - Avisos publicitarios
3. Servicios complementarios
 - Servicios a vehículos
 - Servicios a conductores

A partir de lo expuesto, el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sería competente para resolver, en última instancia, las materias antes señaladas y que hayan sido resueltas en primera instancia por los órganos competentes de la SUTRAN, pues como se ha indicado, este tribunal formaría parte de la SUTRAN.

Podemos encontrar una regulación similar a la antes mencionada en relación con el Tribunal de Fiscalización Ambiental, que forma parte de la estructura orgánica del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA),¹⁵ competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos del OEFA.¹⁶

15 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Ley 29325.

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo de ley.

16 Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental - Resolución de Consejo Directivo 020-2019-OEFA/CD

Artículo 3.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Una segunda alternativa con respecto a la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito se asemeja a la primera, pero se amplía en el conocimiento de casos y controversias en relación a materias resueltas por otras autoridades competentes. Explicamos a continuación.

La competencia para fiscalizar y sancionar el transporte y tránsito terrestre ha sido asignada a diversas autoridades. Ello, en nuestra opinión, obedece a la distribución de competencias en los distintos niveles de gobierno, en virtud al principio de descentralización contenido en la Constitución Política del Perú y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

Así como se ha indicado, en materia de transporte terrestre, la SUTRAN es competente para fiscalizar y sancionar el transporte terrestre en los ámbitos nacional e internacional, mientras que los gobiernos regionales,¹⁷ provinciales¹⁸ y distritales¹⁹ son competentes para fiscalizar y sancionar el transporte terrestre en los ámbitos regional, provincial y distrital, respectivamente. Asimismo, la Policía Nacional del Perú es competente para fiscalizar el transporte terrestre de forma subsidiaria,²⁰ y la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) es competente para fiscalizar y sancionar el transporte terrestre de personas en la jurisdicción de Lima y Callao.²¹

En materia de tránsito terrestre, la competencia de fiscalización y sanción ha sido otorgada a la SUTRAN en vías nacionales, regionales o departamentales, y a las municipalidades provinciales en vías urbanas²² dentro de su jurisdicción. Asimismo, la normativa vigente establece que la Policía

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos competentes en materia de fiscalización Ambiental del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia

17 De acuerdo al artículo 16-A de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y artículo 56 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

18 De acuerdo al literal l) del inciso 17.1 del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre y numeral 1.9 del inciso 1 del artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

19 De acuerdo al literal a) del inciso 18.1 del artículo 18 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre e inciso c) del artículo 4 del Decreto Supremo 055-2010-MTC, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Nacional de Transporte Público Especial de Pasajeros en Vehículos Motorizados o No Motorizados.

20 Conforme al inciso 19.2 del artículo 19 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, la Policía Nacional del Perú interviene de manera subsidiaria en materia de Transporte Terrestre, respecto de la habilitación de los vehículos, conductores y modalidades del servicio, en aquellos lugares y circunstancias donde no estén presentes las autoridades competentes. De igual forma, el inciso 14 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, recoge la fiscalización subsidiaria en materia de transporte terrestre.

21 De acuerdo al inciso 5.1 del artículo 5 de la Ley 30900, Ley que crea la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU).

22 Literal l) del inciso 17.1 del artículo 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

Nacional del Perú y las municipalidades distritales cuentan con competencia de fiscalización en materia de tránsito terrestre: la primera en cualquier tipo de vía,²³ y la segunda en vías urbanas dentro de su jurisdicción.²⁴

Todas las autoridades antes mencionadas, en el marco de sus competencias, se encuentran habilitadas para realizar actuaciones, procedimientos, imponer cargas y resolver asuntos en materia de transporte y tránsito terrestre. A partir de ello, el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito podría asumir la competencia para conocer y resolver, en segunda y última instancia administrativa, las actuaciones y resoluciones que emitan todos los órganos competentes en transporte y tránsito terrestre.

Esta posibilidad esbozada sobre la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito resulta adecuada, pues el conocimiento y resolución de casos continúa siendo en relación a las materias de transporte y tránsito terrestre, pero las actuaciones o resoluciones provienen de otros órganos competentes que se encuentran fuera de la estructura orgánica de la SUTRAN. Debemos señalar que esto no impide que el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito pueda gestarse al interior de la SUTRAN.

En nuestra opinión, esta opción de regulación respecto a la competencia del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sería la más acertada. Con ello, los distintos actores del transporte y tránsito terrestre, con independencia del tipo de actividad o servicio, ámbito territorial, tipo de vía u órgano emisor del acto materia de impugnación, podrían alcanzar la denominada "justicia administrativa" en relación a las controversias que se susciten con la administración pública.

Una tercera opción –quizás un poco alejada, pero no de imposible realización– es que el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito sea competente para conocer no solo el transporte y tránsito terrestre, sino además el transporte aéreo, transporte ferroviario y transporte acuático, los que también incluyen la gestión de la infraestructura vial, plataformas logísticas, servicios conexos y actividades complementarias. Estas materias se encuentran a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones²⁵ y la fiscalización y sanción de estas actividades se encuentra a cargo de sus

23 Literal a) del inciso 19.1 del artículo 19 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre e inciso 14) del artículo 2 del Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

24 Literal b) del inciso 18.1 del artículo 18 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

25 Conforme al inciso 2) del artículo 8 de la Ley 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones tiene como función específica de cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la

órganos de línea.

En el supuesto de que el Congreso de la República recoja la propuesta de creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito y opte por hacer extensiva la competencia de este tribunal a los diversos servicios de transporte, consideramos que dicho órgano colegiado debe formar parte de la estructura orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

6. El reto del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito

La SUTRAN, a través de su propuesta, ha indicado que el tribunal administrativo se caracterizaría por generar "confianza en la ciudadanía". Respecto a ello, haciendo una comparación entre la aceptación de los tribunales judiciales y tribunales administrativos, Gordillo (2015) sostiene lo siguiente:

Para la opinión pública no informada, y hasta para la informada, el tribunal judicial es cuanto menos un 'adversario' de la administración, y puede hasta ser su 'enemigo' más a veces que el propio enemigo o adversario verdadero. El tribunal administrativo, en cambio, para esa misma opinión pública no informada, es un 'colaborador' de la administración, un arbitrador o componedor entre ella y el quejoso, raramente un adversario del gobierno y jamás un enemigo. No importa mucho que estos estereotipos sean ciertos o no; no importa que se puedan citar innúmeros casos de tribunales judiciales complacientes y hasta serviles al poder, y por contra tribunales administrativos valientes, severos y hasta demasiado exigentes con la administración (p. 132-133).

De acuerdo a lo expuesto por Gordillo, un tribunal administrativo podría ser concebido por la ciudadanía, *prima facie*, como un colaborador, incluso con independencia del tipo o calidad de las resoluciones que emita, es decir, por el simple hecho de su existencia.

En nuestra opinión, si bien se percibe por parte de la ciudadanía una desacreditación de las autoridades competentes de transporte y tránsito terrestre, que ha originado que dichas autoridades sean agredidas (Perú21, 2019; Morales, 2020) e incluso que la misma autoridad perciba y sea consciente de las críticas negativas a su labor (Mejía, 2015), el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito no sería ajeno a ser concebido como un órgano más dentro de la administración pública. Es por ello que esta autoridad debe ganarse la credibilidad de la ciudadanía.

Así, Castillo Viquez postula lo que podríamos denominar "el reto de un tribunal administrativo":

El principal reto de estos órganos de la AP [administración pública] es ganar la credibilidad ante los justiciables, en tanto se les visualicen como órganos independientes, imparciales, céleres y que resuelven conforme a Derecho. Ergo, se debe evitar, a toda costa, el ser mediatizados por las jerarquías de la AD [Administración], pues si ello llegase a suceder, la razón de ser, el motivo de su existencia, desaparecería

potestad sancionadora correspondiente.

y, por consiguiente, se convertiría en un órgano burocrático sin ningún significado real para los intereses públicos y los derechos de los justiciables (p. 30).

Un tribunal administrativo para el transporte y tránsito terrestre no tiene por objetivo disminuir la accidentabilidad en las vías terrestres o aminorar el acoso sexual en el transporte público, pues para ello es necesaria la construcción de medios eficaces que incidan en las causas que originan estos problemas. El tribunal que se ha propuesto tiene que forjar, por medio de la institucionalidad, un órgano capaz de escuchar a la ciudadanía y exigir una correcta actuación a la propia administración pública para lograr, desde su espacio, la adecuada aplicación del derecho, sosteniéndose la armonía entre el interés público y los derechos de los justiciables.

7. Conclusiones

La creación de los tribunales administrativos en el Perú se ha sustentado, conforme a los antecedentes normativos, en los siguientes argumentos: (i) la inexistencia de un órgano encargado de resolver controversias, (ii) reducir la recurrencia al Poder Judicial, (iii) contar con un órgano que goce de autonomía y que cuente con miembros cualificados, (iv) independencia técnica y funcional, (v) garantizar que las controversias se resuelvan con legalidad, oportunidad y uniformidad de criterios a nivel nacional, (vi) generar predictibilidad, entre otros.

En adición a los argumentos expuesto, la creación del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito puede sustentarse en la importancia de las materias que pudiera conocer –esto es, transporte terrestre, tránsito terrestre y servicios complementarios–, así como por los derechos o intereses que pueden verse afectados por las decisiones que emitan los órganos competentes en transporte y tránsito terrestre, pues a través de estas decisiones se puede restringir o limitar el ejercicio de derechos fundamentales. Por tanto, resulta necesaria la existencia de un órgano revisor autónomo e independiente, capaz de exigir a la propia administración estándares y rigurosidades mayores, y establecer así una decisión más justa para el particular.

Existen tres posibilidades respecto a la competencia que el Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito podría asumir. La primera está dada por el conocimiento y resolución de causas que provengan de los órganos de la SUTRAN; la segunda, por el conocimiento y resolución de causas que provengan de todas las autoridades competentes en transporte y tránsito terrestre, en ejercicio de la facultad de fiscalización y sanción; y la tercera, por el conocimiento y resolución de causas que provengan de las autoridades competentes en transporte terrestre, transporte aéreo, transporte ferroviario y transporte acuático, los cuales también incluye la gestión de la

infraestructura vial, plataformas logísticas, servicios conexos y actividades complementarias.

El reto del Tribunal Nacional de Transporte y Tránsito, ante su eventual existencia, es ganar la credibilidad de los administrados, y convertirse en un órgano imparcial e independiente, cuyas resoluciones logren armonizar el interés de la administración con el derecho del particular.

8. Bibliografía

- Ames, O. E. (2017). Necesidad actual del Control Difuso en los Tribunales Administrativos: Análisis aplicado a la actuación que venía desempeñado el Tribunal Registral de la SUNARP [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/9232>
- Canal del Congreso Perú (14 de octubre de 2020). Sesión virtual de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos [Video]. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/live/?v=402571170906712>.
- Castillo, M. F. (2014). Apuntes sobre los tribunales administrativos. *Revista de Ciencias Jurídicas* (138), 13-31.
- Gordillo, A. (2015). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo. (1ª ed., Vol. 11). Fundación de Derecho Administrativo.
- Mejía, M. (2015). El reto de ser Policía de Tránsito en una compleja ciudad como Lima. Agencia Peruana de Noticias. <https://andina.pe/agencia/noticia-el-reto-ser-policia-transito-una-compleja-ciudad-como-lima-572763.aspx>
- Morón, J. C. (2019). Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General: Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS). (14ª ed. Vol.1). Gaceta Jurídica.
- Paiva, D. (2019). La justicia administrativa y la reforma del Estado. El papel de los tribunales administrativos y el caso del Tribunal del Servicio Civil. *Revista del Foro*, (106), 25-46.
- Redacción Perú21 (2019). Inspectores de la Sutran fueron agredidos en una operación contra el transporte informal. Perú21. <https://peru21.pe/peru/ica-inspectores-sutran-agredidos-operacion-transporte-informal-video-nndc-478615-noticia/?ref=p21r>
- Salas, C. J. (2013). El debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionatoria de la administración, en materia de transporte terrestre. *Revista Jurídica Piélagus*, (12), 101-113.

Morales, S. (2020). Transportistas agreden a inspectores de la Municipalidad de Arequipa. Diario Correo. <https://diariocorreo.pe/edicion/arequipa/atacan-inspectores-de-transito-arequipa-agreden-inspectores-de-transporte-arequipa-municipalidad-provincial-de-arequipa-noticia/?ref=dcr>.

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el expediente 03736-2004-AA/TC. Tito Freddy Ñaupari Zegarra contra el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima. 2 de agosto. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/03736-2004-AA.pdf>.