



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 3736-2004-AA/TC

LIMA

TITO FREDDY ÑAUPARI ZEGARRA

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 2 días del mes de agosto de 2005, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, con presencia de los magistrados Bardelli Lartirigoyen, González Ojeda y Landa Arroyo, pronuncia la siguiente sentencia

ASUNTO

Recurso extraordinario interpuesto por don Tito Freddy Ñaupari Zegarra contra la sentencia de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fojas 156, su fecha 29 de marzo de 2004, que declara infundada la acción de amparo de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 25 de febrero de 2003, don Tito Freddy Ñaupari Zegarra interpone demanda de amparo contra el Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima (SAT), solicitando se disponga el cese de la afectación de sus derechos constitucionales consistente en la retención indebida de su Licencia de Conducir N.º AE-0273879-A2, por considerar que con tal proceder se vulneran sus derechos constitucionales a trabajar libremente con sujeción a la Ley y al debido proceso administrativo.

Especifica el recurrente que con fecha 31 de enero de 2003, en circunstancias que se encontraba transitando por la Carretera Central en su condición de conductor de la Empresa de Transportes ETRANTURHSA, fue intervenido por un efectivo de la Policía Nacional del Perú, quien procedió a imponerle la Papeleta de Tránsito N.º 3835049 a consecuencia de haber incurrido en la infracción A01 del Reglamento Nacional de Tránsito, reteniendo su licencia de conducir. Posteriormente, tras haber sido instruido por la misma Policía Nacional en el sentido de que pagando el monto de la citada multa ante las Oficinas del SAT le sería devuelta su licencia de conducir, cumplió con dicho trámite con fecha 01 de febrero de 2003; sin embargo, al momento de solicitar la devolución de su licencia recibió como respuesta que no le sería devuelta y que, por el contrario, aquella sería remitida al Ministerio de Transporte y Comunicaciones con el objeto de aplicarle la sanción correspondiente. En dicho contexto precisa que, si bien resulta procedente la retención de su licencia, también lo es que dicha medida tiene carácter preventivo a fin de garantizar el pago del valor de la infracción incurrida, y que si existiera motivo para procesarlo administrativamente por otras infracciones, la impugnación de las mismas ya se encuentra en trámite, en concordancia con lo establecido en el artículo 329º del reglamento citado.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), de la Municipalidad Metropolitana de Lima, contesta la demanda negándola y contradiciéndola por considerar que el procedimiento administrativo seguido en el caso de la retención de la licencia de conducir del recurrente ha sido el correcto, pues el artículo 299° del Decreto Supremo N.º 0033-2001-MTC, Reglamento Nacional de Tránsito, establece que la retención de la licencia de conducir es el acto de incautación del documento que autoriza la conducción de un vehículo efectuado por la PNP para la aplicación de la acción respectiva y la regula como una medida preventiva que se puede aplicar en forma adicional a la sanción pecuniaria (multa), por lo que, efectuada la retención, el policía deberá remitir la licencia a la Municipalidad Provincial, es decir al SAT, y sólo será en los casos que corresponda, que la licencia será devuelta cuando se haya efectuado el pago. Agrega la demandada que el recurrente omite el artículo 313° del reglamento, que regula las sanciones que debe imponer el Ministerio de Transportes en el caso que se verifique acumulación de infracciones, situación en la que se encuentra el demandante, en cuyo caso, de existir retención, la Municipalidad no está obligada a devolver la licencia sino de remitirla al Ministerio referido, razón por la que no se ha vulnerado derecho constitucional alguno.

El Cuadragésimo Tercer Juzgado Especializado en lo Civil de Lima, con fecha 30 de abril de 2003, declara infundada la demanda por considerar que la emplazada no ha vulnerado los derechos constitucionales invocados ya que la retención de la licencia del actor obedece a una medida preventiva por la acumulación de infracciones.

La recurrida confirma la apelada argumentando que la emplazada, al verificar las numerosas infracciones del recurrente, procedió a retener la licencia de conducir de éste, en conformidad con sus facultades otorgadas por el Decreto Supremo N° 0033-2003-MTC.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. Conforme aparece del petitorio de la demanda, el objeto del presente proceso constitucional se dirige a que se disponga el cese de la afectación de los derechos constitucionales del recurrente consistente en la retención indebida de su Licencia de Conducir N° AE-0273879-A2 por parte del Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima (SAT), por considerar que con tal proceder se vulneran sus derechos constitucionales a trabajar libremente con sujeción a la Ley y al debido proceso administrativo;

La Licencia de conducir como instrumento para el ejercicio de otros derechos constitucionales. Legitimidad o no en las restricciones sobre la misma.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2. Este Colegiado estima que en la presente causa lo que se discute en el fondo no es simplemente un asunto vinculado a la regularidad o no en la aplicación de una medida sancionatoria, sino el hecho de que la misma recae directamente sobre un documento tan importante como la Licencia de Conducir. Bajo tales circunstancias y aún cuando el análisis a realizarse inevitablemente tenga que estar referido al modo cómo dicha medida ha sido aplicada de conformidad con la normas de la materia, se hace pertinente analizar, de manera preliminar, si las decisiones restrictivas en torno de la licencia o brevete por parte de la autoridad resultan opciones compatibles con los fines de un ordenamiento en el que dicho documento resulta vital para el ejercicio de derechos fundamentales como la libertad de locomoción e incluso en otros casos (como ocurre en el presente) para la libertad de trabajo.
3. Aunque en nuestro ordenamiento jurídico se contemplan diversas restricciones sobre la licencia de conducir, de conformidad con el Reglamento Nacional de Tránsito o Decreto Legislativo N° 033-2001-MTC (publicado el 24 de Julio del 2001), configurándose en unos casos como medidas preventivas (inciso 4 del artículo 299°) y en otros como medidas sancionatorias (incisos 3, 4 y 5 del artículo 309°), no pasa por alto a este Colegiado el hecho de que en todos los supuestos señalados una eventual adopción de tales alternativas de alguna forma termina enervando los alcances de la libertad de locomoción u otros atributos. En efecto, si se parte del supuesto que la citada libertad constituye la facultad por la que todo ciudadano puede entrar, transitar y salir del territorio de la República, y que esta puede ser ejercida ya sea de modo directo o a través de los medios de transporte que facilitan el desplazamiento, es evidente que la incorporación de la consabida licencia como requisito para quienes acceden al segundo de los supuestos descritos y la posibilidad de una eventual restricción en la misma, constituye un aspecto de relevancia constitucional a tomar en consideración, según la naturaleza de cada caso. Igual puede decirse y conviene señalarlo en el caso de otro tipo de derechos.

La necesidad de evaluar las restricciones a la Licencia de Conducir según la naturaleza de cada caso. La Ponderación de otros bienes de relevancia constitucional.

4. Lo dicho no cuestiona que existan licencias como requisito para la conducción de vehículos y demás medios de transporte, ni tampoco que las restricciones aplicables sobre las mismas resulten presumiblemente lesivas a derechos como la locomoción o la libertad de trabajo, sino simplemente la necesidad de que al evaluar cada caso en el que se cuestione la aplicación de medidas restrictivas sobre dicho documento, se tenga que apelar a un análisis integral que sobrepase el estrictamente legal o normativo. Ello, por otra parte, tampoco ignora, sino, antes bien, toma en cuenta 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.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5. El Tribunal Constitucional es consciente 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 que facilitan el desplazamiento. Pero, así como es concluyente en la importancia de dicho cometido, tampoco puede ni debe ignorar que el hecho de que existan medidas de fiscalización y sanción, supone 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, ello debe hacerse con toda firmeza, pero si por existir dichas facultades se va a cometer excesos o justificar arbitrariedades, ello tampoco es legítimo ni mucho menos aceptable en el Estado Constitucional.

El caso analizado.

6. Este Colegiado considera que debe focalizar la presente controversia distinguiendo situaciones concretas. El demandante alega que no le ha sido devuelta su licencia de conducir, pese a que cumplió con cancelar el monto de la multa que se le impuso. La autoridad, a juicio del mismo recurrente, ha cometido un exceso por haber derivado dicha licencia al Ministerio de Transportes so pretexto que debía sancionársele por reiterancia en la comisión de diversas infracciones. La autoridad demandada, por su parte, considera que no es obligatorio en todos los casos devolver la licencia al conductor que cumple con pagar el monto de una multa por la infracción cometida, ya que la situación es distinta cuando se trata de conductores que actúan infringiendo reiteradamente las disposiciones de tránsito.
7. Merituados los argumentos de las partes, así como las instrumentales obrantes en el expediente, este Colegiado considera que la demanda no resulta legítima en términos constitucionales, habida cuenta que **a)** Si bien es cierto que, conforme lo dispone el artículo 299°, inciso 4), del Reglamento Nacional de Tránsito, "*La Retención de la Licencia de Conducir*: [Es el] Acto de incautación del documento que autoriza la conducción del vehículo, realizado por el efectivo de la Policía Nacional del Perú asignado al control del tránsito" y que "Cuando se aplique la presente medida preventiva (...) esta (..) se mantendrá hasta el pago efectivo de la multa correspondiente (...)", no es menos cierto que, conforme lo establece el último párrafo del artículo 330°, inciso 4), del mismo Reglamento, referido a procedimientos, cuando se trate de licencias retenidas por la Policía Nacional, estas deberán ser remitidas a la autoridad competente, para las acciones administrativas a que hubiere lugar y sólo "En los casos que corresponda, la licencia será devuelta al conductor, previo pago de la multa correspondiente y/o previa subsanación del motivo de la infracción"; **b)** De las disposiciones anteriormente glosadas queda claro que no es en todos los casos en los que se adopta una medida preventiva de incautación de Licencia, que ésta se devuelve a



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

su titular tras el pago de la multa por la infracción cometida, sino únicamente en aquellos supuestos en los que el propio Reglamento de Tránsito así lo dispone. Por consiguiente, si el propio Reglamento establece en su artículo 313° que “La acumulación de sanciones por infracciones graves o muy graves en un periodo de 12 meses, debe ser sancionada por la autoridad que ha emitido la Licencia de Conducir con Suspensión o Cancelación e Inhabilitación del conductor, según corresponda (...)”, no puede pretenderse que ante la reiterancia en la que se encuentra el demandante, según él mismo lo reconoce en su demanda, se le devuelva su Licencia tras el pago de una de las muchas multas por las infracciones cometidas; c) Aunque el mismo recurrente ha sostenido que las infracciones en las que anteriormente incurrió pertenecen a un periodo en el cual aún no se encontraba vigente la medida que considera el trámite sobre las sanciones de multa conjuntamente con las sanciones no pecuniarias de suspensión, cancelación o inhabilitación de la Licencia de Conducir (artículo 341° incorporado por el artículo 3° del Decreto Supremo N.° 003-2003-MTC publicado el 18 de Enero del 2003), omite considerar que el citado artículo 313° del Reglamento de Tránsito, en forma expresa, estableció la acumulación de sanciones; d) Como se dejó establecido en el Fundamento Cuarto de la presente sentencia, no cabe descontextualizar la situación en la que se encuentra el recurrente frente al deber de protección que merecen otros bienes de relevancia constitucional. En concordancia con dicha línea de razonamiento, es evidente que si el recurrente registra un amplio y reiterado legajo de infracciones, conforme aparece de su récord de tránsito obrante a fojas 17 de los autos (la mayoría de las cuales tienen el carácter de grave o muy grave), no puede pretender que, porque cumple con cancelar una específica multa después de un determinado periodo, la autoridad queda enervada en su capacidad de sancionar la reiterada conducta infractora en la que ha venido incurriendo. Queda claro que si bien son importantes el ejercicio de la libertad de tránsito o de locomoción y la libertad de trabajo, no menos trascendente es la necesaria protección que merece la colectividad frente a la amenaza potencial que para su seguridad representan conductores que, como el caso del recurrente, lamentablemente no reparan en la obligación que tienen de respetar las normas de tránsito y la necesaria seguridad que merece la ciudadanía. Lo dicho es más relevante, cuando el mismo demandante no es un conductor cualquiera sino el chofer de una empresa de transporte, que por trabajar en una labor de servicio esencial para la colectividad debe reparar en las consecuencias que genera con su proceder. Visto el mismo problema desde un ángulo constitucional diferente, lo dicho es igualmente relevante si de lo que se trata es de enfocarlo desde la perspectiva de los intereses del público usuario, que también requiere, por mandato del artículo 65° de la Constitución, contar con un servicio que brinde condiciones idóneas, lo que, entre otras cosas, supone choferes responsables y sensatos en las tareas y funciones que se le encomiendan.

8. Por consiguiente y apreciándose que en el caso analizado no ha existido un proceder irrazonable o arbitrario por parte de la autoridad emplazada, la presente demanda debe desestimarse.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 3736-2004-AA/TC

LIMA

TITO FREDDY ÑAUPARI ZEGARRA

Por los fundamentos expuestos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda de amparo interpuesta.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**BARDELLI LARTIRIGOYEN
GONZALES OJEDA
LANDA ARROYO**

Lo que certifico:

Dr. Daniel Figallo Rivadeneyra
SECRETARIO RELATOR (e)