



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03747-2013-PA/TC
AREQUIPA
POLICLÍNICO LUXOR E.I.R.L. Y
OTROS

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al primer día de julio de 2016, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Miranda Canales, Ledesma Narváez, Urviola Hani, Blume Fortini, Ramos Núñez y Sardón de Taboada, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, aprobado en la sesión de pleno de fecha 24 de mayo de 2016.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por Policlínico Luxor E.I.R.L., contra la resolución de fojas 222, de fecha 31 de mayo de 2013, expedida por la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Arequipa, que, confirmando la apelada, declaró infundada la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

Con fecha 15 de julio de 2011, los actores interponen demanda de amparo contra el procurador público de la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Cargas y Mercancías, solicitando que se deje sin efecto los puntos tercero y cuarto de la Resolución Subdirectoral N.º 7418-2011-SUTRAN/10.01, emitida el 10 de junio de 2011, que disponen tanto la clausura temporal del Policlínico Luxor E.I.R.L. como la suspensión temporal de su acceso al Sistema Breve-T, por supuestamente haber cometido irregularidades en la expedición de certificados médicos para la obtención de licencias de conducir.

Sustentan su demanda en que tales medidas preventivas han sido decretadas sin habersele dado la posibilidad de hacer sus descargos respecto de las imputaciones que se ha formulado al Policlínico Luxor E.I.R.L., ni haberle permitido brindar una declaración jurada que contradiga lo advertido por los funcionarios de la empleada.

De otro lado, aducen que ambas sanciones son irrazonables, por cuanto ni la intencionalidad, ni el perjuicio causado, ni la reiteración de la infracción, han sido evaluadas, como tampoco se ha tomado en consideración que la irresponsabilidad de un trabajador suyo no puede perjudicar a toda la empresa, ni al resto de trabajadores de la misma, quienes no percibirán sus salarios. Asimismo, manifiestan que, a pesar de ser formalmente temporales, tales sanciones tienen carácter indefinido, lo que incluso constituye delito.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03747-2013-PA/TC
AREQUIPA
POLICLÍNICO LUXOR E.I.R.L. Y
OTROS

Tales arbitrariedades, según ellos, menoscaban sus derechos fundamentales al debido proceso, en su manifestación del derecho de defensa, así como la libertad de empresa, trabajo y el principio de razonabilidad.

Contestación de la demanda

La emplazada contesta la demanda solicitando que sea declarada improcedente debido a que el presente proceso no tiene por objeto la mera revisión de actuaciones administrativas. Y es que, con el argumento de que se le han conculcado sus derechos fundamentales, los recurrentes pretenden que la justicia constitucional se avoque al conocimiento de un caso que únicamente puede ser revisado a través del proceso contencioso-administrativo. Sostiene, además, que no se ha agotado la vía previa.

En cuanto al fondo del asunto litigioso, señala que simple y llanamente se ha limitado a ejercer sus competencias, las que incluyen las facultades fiscalizadoras y sancionatorias. En líneas generales, arguye que ha detectado irregularidades en la expedición de certificados de salud, por lo que ha iniciado un procedimiento sancionador contra la parte demandante, en el que se han dictado las medidas preventivas que se pretende dejar sin efecto. Ahora bien, en cuanto a la razonabilidad de las mismas, sostiene que se justifican en la gravedad de las infracciones cometidas, que tienen la calificación de “graves” y “muy graves”.

Contrariamente a lo mencionado por el establecimiento de salud demandante, refiere que sí le ha permitido realizar sus descargos, los que no han desvirtuado las imputaciones realizadas.

Sentencia de primera instancia o grado

El Primer Juzgado Civil de Arequipa declaró infundada la demanda por considerar que la emplazada se ha limitado a ejercer sus competencias al sancionarla; por lo tanto, no ha conculcado ningún derecho fundamental de la accionante.

Sentencia de segunda instancia o grado

La Cuarta Sala Civil de Arequipa confirmó la recurrida, pues, a su juicio, las medidas preventivas adoptadas se encuentran plenamente justificadas y caducarán indefectiblemente cuando el procedimiento administrativo sancionatorio concluya.

Recurso de agravio constitucional

En líneas generales, Policlínico Luxor E.I.R.L., el único de los demandantes que interpone el recurso de agravio constitucional, circunscribe su impugnación a que no se les ha permitido



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03747-2013-PA/TC
AREQUIPA
POLICLÍNICO LUXOR E.I.R.L. Y
OTROS

defenderse de lo imputado, lo que ha terminado perjudicando a sus trabajadores, además de resultar irrazonable.

FUNDAMENTOS

Delimitación del asunto litigioso planteado por Policlínico Luxor E.I.R.L.

1. Dado que la recurrente cuestiona la imposición de la *clausura temporal* de su local como la *suspensión preventiva* del acceso al Sistema Breve-T, corresponde emitir un pronunciamiento de fondo, dada la tutela de urgencia requerida por la actora, toda vez que no se está cuestionando sanciones, sino medidas provisionales que tienen por objeto cautelar la correcta expedición de licencias de conducir, cuya eficacia es inmediata. Precisamente por ello es necesario expedir un pronunciamiento de fondo.

Análisis del caso en concreto

2. Tanto la *clausura temporal* de su local como la *suspensión preventiva* del acceso al Sistema Breve-T decretadas en la Resolución 7418-2011-SUTRAN/10.01 constituyen medidas temporales que, en puridad, no constituyen sanciones, sino medidas cautelares tendientes a evitar la continuación de conductas que la Administración juzga como ilícitas, pero que, a fin de salvaguardar su derecho al debido proceso, en su manifestación del derecho de defensa, no han sido decretadas de manera definitiva, dado que el procedimiento administrativo sancionador recién ha comenzado con la notificación de la mencionada resolución.
3. Al respecto, cabe precisar que el derecho de defensa, como cualquier otro derecho fundamental, no es ilimitado. De ahí que, ante la constatación de actos que manifiestamente contravengan el interés público, la Administración no puede permanecer indiferente, sino que muy por el contrario, tiene el ineludible deber de actuar, dentro de márgenes de razonabilidad y proporcionalidad, en la cautela permanente del mismo. Atendiendo a lo antes expuesto, este Colegiado considera que incluso durante la tramitación del procedimiento sancionador, la Administración no puede dejar de velar por el orden público.
4. En líneas generales, la citada resolución se encuentra debidamente motivada conforme se advierte del tenor de los fundamentos Décimo Segundo, Décimo Tercero y Décimo Cuarto de la Resolución 7418-2011-SUTRAN/10.01, que a continuación se reproducen:

[...]

DÉCIMO SEGUNDO:

Que, conforme se aprecia de los documentos presentados en el Informe N° 062-2011-SUTRAN/09.04/SAL, ha quedado demostrado los requisitos exigidos por Ley



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03747-2013-PA/TC
AREQUIPA
POLICLÍNICO LUXOR E.I.R.L. Y
OTROS

para la aplicación de medidas cautelares, contempladas en el artículo 146 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en atención al literal j) del artículo 5 del Decreto Supremo 033-2009-MTC que aprueba el Reglamento de la SUTRAN, en concordancia con el literal c) del artículo 8 y artículo 126 establecidos en el Reglamento Nacional de Licencias de Conducir Vehículos Automotores y no Motorizados de Transporte Terrestre aprobado mediante el Decreto Supremo 040-2008-MTC.

DÉCIMO TERCERO:

Que, si bien es cierto, la medida provisional del Procedimiento Administrativo, constituye una potestad administrativa, lo que se busca es ir a favor del interés general que le corresponde tutelar a la Administración, impidiendo que continúe una actividad ilícita detectada conforme aprecia en los informes y medios probatorios recaudados.

Siendo ello así, es preciso dejar en claro que SUTRAN tiene una función fiscalizadora, controladora y sancionadora, y la finalidad que persigue, al ser un organismo del Estado, es proteger el interés público, en concordancia con el artículo III de la Ley de Procedimiento Administrativo General; entendiéndose interés público "como aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa"; asimismo, "dicho interés es tan relevante que el Estado lo titulariza, incluyéndolo entre los fines que debe perseguir necesaria y permanentemente"; así ha definido al interés público el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente 009-2004-AA/TC.

DÉCIMO CUARTO:

Que, por otro lado, se debe precisar que la medida preventiva temporal no es una sanción; siendo preciso indicar, que la medida adoptada en el presente procedimiento guarda relación con la decisión futura a imponerse, resultando la medida de paralización de la actividad y la clausura temporal del local adecuada a la cancelación que se persigue de declararse fundando el procedimiento sancionador y su necesidad es provisional, instrumental y variable, siempre que desaparezca el peligro o la inminencia de la afectación que se pretende garantizar, esto es, la defensa del usuario final; además, el literal j) del artículo 5 del Decreto Supremo 033-2009-MTC que aprueba el Reglamento de la SUTRAN, respecto a las funciones de Supervisión, Fiscalización y Control, establece lo siguiente: "Aplicar medidas preventivas de acuerdo a la normatividad vigente en materia de transporte y tránsito terrestre, sus servicios complementarios y al control de pesos y medidas vehiculares, en el ámbito de su competencia; y, el artículo 126 de El Reglamento, señala lo siguiente: "La autoridad competente, al inicio o en cualquier estado del procedimiento sancionador y con el objeto de asegurar la eficacia de la resolución final a emitir o evitar mayores riesgos a las condiciones de seguridad vial, podrá aplicarse las medidas preventivas de paralización de la actividad y la clausura temporal del local, si concurren las siguientes condiciones:

- a) **Que los hechos que configuran la infracción se encuentren verosíblemente acreditados sin necesidad de mayor actuación probatoria.** Aplicándose este criterio al presente caso, ya que conforme lo señalado en el Séptimo



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03747-2013-PA/TC
AREQUIPA
POLICLÍNICO LUXOR E.I.R.L. Y
OTROS

Considerando, al postulante se le habría expedido su certificado y/o informe de aptitud psicossomática sin haberlo evaluado.

- b) Que se trate de infracciones que de acuerdo con el Cuadro de Tipificación y Calificación de Infracciones e Imposición de Sanciones de **El Reglamento**, estén calificadas como graves o muy graves. Aplicándose este criterio al presente procedimiento, ya que las infracciones detectadas son calificadas como graves y muy graves en el caso de los Códigos B.1, B.16 y B.17 esto es "Emitir certificados y/o informes de aptitud psicossomática sin haber evaluado al postulante y/o conductor en cualquiera los exámenes que contempla el presente reglamento o que la ficha médica no se encuentre completamente llenada"; "Incumplir con remitir a la autoridad competente copia de los informes de aptitud psicossomática calificados como no aptos u observados o con comunicar a dicha autoridad sobre los informes interrumpidos por el postulante dentro del plazo establecido en el presente reglamento" e "Incumplir con remitir a la autoridad competente, dentro del plazo establecido en el presente Reglamento la relación de postulantes y/o conductores calificados como aptos".

[...]

5. A la luz de lo transcrito es posible concluir que si bien la decisión final aún no ha sido tomada, al haberse detectado la comisión de infracciones "graves" y "muy graves", las medidas provisionales decretadas por la Administración no pueden ser entendidas como arbitrarias o carentes de razonabilidad por cuanto persiguen salvaguardar el orden público y garantizar, precisamente, el ejercicio del derecho de defensa del administrado.
6. Ante el fundado riesgo de que se emitan certificados médicos de aptitud psicossomática a personas que ni siquiera han sido evaluadas, las medidas decretadas por la emplazada se encuentran plenamente justificadas ya que al disponerlas, está cumpliendo con su deber de supervisar la correcta expedición de licencias de conducir, que si bien es reglada, requiere de un estricto control por parte de la demandada ya que en su emisión participan particulares, como la demandante, a quien se le ha delegado la evaluación médica de quienes deseen contar con tal documento.
7. En esa lógica se justifica que, previa evaluación, únicamente puedan expedir certificados médicos de aptitud psicossomática aquellos establecimientos que previamente hayan sido autorizados para facilitar tales labores de control. La inspección o fiscalización, en tal sentido, tiene por objeto verificar que tal encargo no se realice contrariando el interés público, pues, de ser el caso, es necesario tomar acciones concretas para evitar que tales irregularidades continúen, esto es, lo que precisamente la emplazada ha hecho al evitar, al menos provisionalmente, que quien no se encuentre físicamente capacitado para conducir un automóvil, pueda siquiera rendir un examen de manejo y, menos aún, contar con una licencia de conducir.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



EXP. N.º 03747-2013-PA/TC
AREQUIPA
POLICLÍNICO LUXOR E.I.R.L. Y
OTROS

8. A título ilustrativo, conviene traer a colación lo señalado por la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia C-780/03, en el sentido que “el Estado debe asegurarse que quienes conducen automotores sean personas capacitadas para ello, pues en el ejercicio de esta actividad, que tradicionalmente el Derecho ha considerado como ‘peligrosa’, se ven implicados caros intereses públicos como lo son la protección general de la vida y la integridad física de la ciudadanía expuesta al riesgo correspondiente”.
9. Finalmente y dada la gravedad de lo advertido por la demandada, este Colegiado considera necesario remitir copias de los actuados al Ministerio Público a fin de que proceda conforme a sus atribuciones y competencias, en virtud de lo previsto en el artículo 8 del Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

1. Declarar **INFUNDADA** la demanda en todos sus extremos, al no haberse producido la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, en su manifestación del derecho fundamental de defensa, como tampoco haberse conculcado su derecho fundamental a la libertad de empresa, ni el principio de razonabilidad.
2. Remitir copias de los actuados al Ministerio Público a fin de que proceda de acuerdo a sus atribuciones.

Publíquese y notifíquese.

SS.

MIRANDA CANALES
LEDESMA NARVÁEZ
URVIOLA HANI
BLUME FORTINI
RAMOS NÚÑEZ
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Lo que certifico:


SUSANA TAVARA ESPINOZA
Secretaría Relatora (e)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL