



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Escuela de  
Postgrado**

**“ANÁLISIS DE LA NOTIFICACIÓN CONJUNTA DEL  
INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE  
SANCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE  
URBANO Y EL DEBIDO PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO, LIMA Y CALLAO 2020-2024”**

**Trabajo de Investigación presentado  
para optar al Grado Académico de  
Magíster en Gestión Pública**

**Presentado por  
Carlos Manuel Siccha Chipana  
Maria Kelly Suarez Beltran  
Gustavo Junior Uribe Rodriguez**

**Asesor: Karla Mónica Gaviño Masías**

**[0000-0001-7202-0316](tel:0000-0001-7202-0316)**

**Lima, julio de 2025**

## Anexo III. Reporte de Evaluación Antiplagio



A través del presente, Juan Carlos Ubillús Ramírez deja constancia que el trabajo de investigación titulado "ANÁLISIS DE LA NOTIFICACIÓN CONJUNTA DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO Y EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LIMA Y CALLAO 2020-2024" presentado por Carlos Manuel Siccha Chipana con D.N.I N° 46381565, Maria Kelly Suarez Beltran con D.N.I N° 45657257 y Gustavo Junior Uribe Rodriguez con D.N.I N° 71286885, para optar al Grado de Magíster en Gestión Pública, fue sometido al análisis del Sistema Antiplagio Turnitin el 10 de noviembre de 2025, dando el siguiente resultado:

The screenshot displays the Turnitin plagiarism report interface. At the top, the user's name 'Carlos Manuel Siccha Chipana' and ID '711-80094-0482' are visible. The main content area shows the title of the work: 'ANÁLISIS DE LA NOTIFICACIÓN CONJUNTA DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE SANCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO Y EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LIMA Y CALLAO 2020-2024'. To the right, a sidebar displays the 'Resumen de coincidencias' (Summary of similarities) with a total score of 9%. Below this, a list of sources is provided with their respective similarity percentages:

Source	Percentage
1. not.fandb.edu	2 %
2. Catedrático a Postgrado - Trabajo del estudiante	1 %
3. Catedrático a Coponaci... Trabajo del estudiante	1 %
4. http://scyl.es	<1 %
5. andresmelo.iles.uvigo... Trabajo de tesis	<1 %
6. apps.ucom.edu.pe	<1 %

10 de noviembre de 2025

Juan Carlos Ubillús Ramírez  
Jefe Académico

## RESUMEN EJECUTIVO

El procedimiento administrativo sancionador constituye una herramienta clave del Estado para avalar el desempeño de las reglas sancionadoras con sujeción a los principios del debido procedimiento. Por ejemplo, la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) trajo consigo la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de tramitación sumaria en el sector transporte, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, el cual contempla la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución de Sanción.

Dicho modelo procesal, si bien tiene como finalidad principal agilizar la atención de procedimientos sancionadores y reducir la carga administrativa de la entidad, ha generado cuestionamientos en torno a su impacto en las garantías del debido procedimiento, especialmente a la posibilidad de que el administrado ejerza contradicción antes de la emisión de la sanción.

A la luz de esta problemática, la presente investigación analiza si la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución de Sanción, aplicada por la ATU entre los años 2020 y 2024, vulnera derechos procesales y afecta la legalidad del procedimiento sancionador. Asimismo, se examinan los factores que motivaron la aprobación de este mecanismo y su contribución efectiva a la eficiencia institucional.

Con un enfoque mixto, de nivel descriptivo y propositivo, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a actores clave del sistema sancionador en el ámbito del transporte urbano, así como revisión normativa y jurisprudencial, con el fin de identificar tanto los alcances como las limitaciones de este modelo procesal.

Los hallazgos muestran que la notificación conjunta, aplicada de forma generalizada y sin criterios diferenciadores, afecta el equilibrio entre celeridad y garantías procesales. En particular, se evidencia que su implementación en casos complejos, con medios probatorios valorativos, circunscribe la defensa legal. Asimismo, se constata que no existe una clasificación técnica de infracciones que permita establecer cuándo es jurídicamente viable la notificación conjunta y cuándo resulta necesario mantener una tramitación en dos etapas.

En atención a ello, el estudio plantea una propuesta normativa de mejora basada en la clasificación de infracciones según su nivel de complejidad y riesgo, así como en la incorporación de criterios técnicos que justifiquen de manera objetiva el uso del procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria. Esta

propuesta busca restituir las garantías mínimas del procedimiento sancionador, sin afectar los fines de eficiencia institucional perseguidos por la ATU.

Palabras clave: procedimiento sancionador, derecho de defensa, notificación conjunta, ATU, tramitación sumaria, debido procedimiento.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>ii</b>
<b>Tabla de contenido.....</b>	<b>v</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS .....</b>	<b>ix</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS .....</b>	<b>x</b>
<b>ÍNDICE DE ANEXOS.....</b>	<b>xii</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>xiii</b>
<b>CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Contextualización y descripción del problema.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Planteamiento del problema.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Formulación del problema .....</b>	<b>7</b>
<b>1.4 Objetivos de la investigación .....</b>	<b>7</b>
<b>1.5 Justificación de la investigación .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5.1 Justificación académica .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5.2 Justificación práctica .....</b>	<b>8</b>
<b>1.5.3 Justificación social.....</b>	<b>8</b>
<b>1.5.4 Justificación metodológica.....</b>	<b>9</b>
<b>1.6 Delimitaciones y limitaciones .....</b>	<b>9</b>
<b>1.6.1 Delimitaciones.....</b>	<b>9</b>
<b>1.6.2 Limitaciones.....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1 Antecedentes de la investigación.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.1 Antecedentes nacionales.....</b>	<b>11</b>

2.1.2. Antecedentes internacionales.....	12
2.2 Revisión de la literatura.....	13
2.2.1 Potestad sancionadora.....	13
2.2.2 Procedimiento administrativo sancionador y sus fundamentos.....	13
2.2.3 Carácter general de la LPAG sobre los procedimientos administrativos sancionadores especiales.....	13
2.2.4 Notificación en el marco del procedimiento administrativo sancionador 14	
<b>CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO .....</b>	<b>15</b>
3.1 Enfoque de la investigación .....	15
3.2 Diseño de la investigación.....	15
3.3 Tipo de investigación.....	15
3.4 Población y muestra.....	15
3.4.1 Población.....	15
3.4.2 Muestra.....	16
3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos .....	18
3.5.1 Entrevistas semiestructuradas.....	18
3.5.2 Encuestas estructuradas.....	18
3.5.3 Análisis documental.....	18
3.6 Consideraciones éticas .....	18
<b>CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS .....</b>	<b>20</b>
4.1 Análisis documental .....	20
4.1.1 Con relación a las actas de fiscalización .....	20
4.1.1.1 Sobre las actas de fiscalización impuestas desde 2020 a 2024.....	20
4.1.1.2 Sobre las actas de fiscalización por año y estado del PAS .....	22
4.1.2 Con relación a las resoluciones de sanción .....	23

4.1.2.1	Sobre las resoluciones de sanción emitidas.....	23
4.1.2.2	Sobre las resoluciones de sanción según monto de la sanción .....	24
4.1.2.3	Sobre las resoluciones de sanción según la gravedad de la infracción...	25
4.1.2.4	Sobre las resoluciones de sanción por infracción y medio de prueba ....	26
4.1.2.5	Sobre las resoluciones de sanción apeladas .....	28
4.1.2.6	Sobre las resoluciones de sanción apeladas por estado de atención.....	29
4.1.3	Análisis de un caso representativo .....	31
4.2	De las encuestas realizadas.....	33
4.2.1	Impacto de la notificación conjunta en la defensa y cumplimiento normativo .....	33
4.2.2	Percepción sobre la confianza o incertidumbre en el procedimiento especial .....	35
4.2.3	Propuestas de mejora en la normativa y el procedimiento.....	37
4.2.4	Opiniones y sugerencias .....	37
4.3	Entrevistas realizadas .....	38
4.3.1	De las entrevistas realizadas a especialistas legales .....	38
4.3.2	De las entrevistas realizadas a expertos en Derecho Administrativo.....	39
<b>CAPÍTULO V. PROPUESTA DE MEJORA .....</b>		<b>41</b>
5.1.	Alternativas de solución .....	41
5.1.1.	Primera alternativa.....	41
5.1.2.	Segunda alternativa .....	42
5.1.3.	Justificación de la propuesta de mejora: “Metodología de clasificación operativa de infracciones según nivel de riesgo y complejidad del caso” .....	42
5.1.4.	Fases de la metodología de clasificación operativa de infracciones .....	42
5.1.5.	Metodología para la clasificación de infracciones .....	43
5.1.6.	Definición de criterios de clasificación.....	45

<b>5.1.7. Ejemplo aplicado.....</b>	<b>47</b>
<b>5.1.8. Impacto de la propuesta planteada .....</b>	<b>48</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>51</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>54</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>57</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	
Análisis comparativo del procedimiento administrativo sancionador general (según D.L. N° 1272) y el procedimiento especial (según D.S. N° 004-2020-MTC)	3
Tabla 2.	
Problemas de investigación	7
Tabla 3.	
Objetivos de investigación	7
Tabla 4.	
Relación de especialistas de la ATU entrevistados	17
Tabla 5.	
Relación de expertos en Derecho Administrativo entrevistados	17
Tabla 6.	
Resoluciones de sanción según monto de la sanción	24
Tabla 7.	
Resoluciones de sanción por infracción y medios de prueba	26
Tabla 8.	
Resoluciones de sanción apeladas por estado de atención	29
Tabla 9.	
Detalles de la primera alternativa	41
Tabla 10.	
Fases de la metodología aplicada	42
Tabla 11.	
Dimensiones de análisis de la propuesta metodológica	45
Tabla 12.	
De la aplicación de los criterios de análisis	46
Tabla 13.	
Elección de infracciones discrecional	47
Tabla 14.	
Ejemplos de clasificación de infracciones según criterios técnicos.	47

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.	Árbol de Problemas: Notificación conjunta del IFI y la RS en el procedimiento sancionador especial aplicado por la ATU.....	6
Figura 2.	Distribución anual de actas de fiscalización según gravedad de la infracción (2020-2024) .....	20
Figura 3.	Actas de fiscalización según estado del procedimiento sancionador por año (2020-2024) .....	22
Figura 4.	Resoluciones de sanción emitidas por año (2020-2024) .....	23
Figura 5.	Resoluciones de sanción según la gravedad de la infracción (2020-2024) .....	25
Figura 6.	Resoluciones de sanción apeladas y no apeladas por año (2020-2024) .....	28
Figura 7.	Impacto de la notificación conjunta en el tiempo para ejercer defensa .....	33
Figura 8.	Percepción sobre el impacto del procedimiento especial en el cumplimiento y la respuesta .....	34
Figura 9.	Percepción sobre la afectación al derecho de defensa .....	34
Figura 10.	Percepción de incertidumbre frente al procedimiento especial ...	35
Figura 11.	Percepción sobre la eficiencia del procedimiento especial .....	35
Figura 12.	Confianza en la aplicación de criterios objetivos por parte de la ATU .....	36
Figura 13.		

Necesidad de revisar el procedimiento especial para mayor transparencia .....	36
Figura 14.	
Propuestas de mejora en la normativa del PASE .....	37
Figura 15.	
Impacto de aplicación de los criterios propuestos.....	49

## ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1.	
Relación de solicitudes de entrevistas .....	74
Anexo 2.	
Relación de Entrevistas aplicadas .....	75
Anexo 3.	
Evidencias de la aplicación de las entrevistas .....	76
Anexo 4.	
Evidencias de desarrollo de entrevistas .....	77
Anexo 5.	
Análisis de contenido de las entrevistas .....	78
Anexo 6.	
Guía de entrevistas .....	80
Anexo 7.	
Guía de encuesta para representantes de empresas de transporte ..	86
Anexo 8.	
Matriz de consistencia .....	89
Anexo 9.	
Solicitudes de información y transparencia .....	91
Anexo 10.	
Matriz sistematizada de infracciones .....	93
Anexo 11.	
Tabla de Aplicación metodológica de criterios de clasificación ....	94
Anexo 12.	
Flujograma del Procedimiento Especial de Tramitación Sumaria según la propuesta de mejor (BIZAGI) .....	95

## INTRODUCCIÓN

El Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de tramitación sumaria, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, el cual introdujo, como mecanismo de simplificación, la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y de la Resolución de Sanción.

Esta modalidad de notificación, aplicada de manera general entre los años 2020 y 2024, fue concebida como una medida para reducir la carga procesal de la ATU. Sin embargo, ha generado preocupaciones sobre el derecho de defensa, dado que elimina la emergencia de pronunciarse entre la etapa instructiva y la resolución.

En este contexto, el estudio analiza si la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución de Sanción afecta el debido procedimiento, y elaborar una propuesta de mejora que asegure su correcta aplicación, sin vulnerar derechos fundamentales.

Para ello, se utilizó un enfoque metodológico mixto. Desde el enfoque cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a especialistas de la ATU y abogados expertos en Derecho Administrativo. Cuantitativamente, se aplicaron encuestas a 188 empresas de transporte afectadas por el procedimiento, se analizaron bases de datos institucionales, actas de fiscalización, resoluciones de sanción durante los años 2020 a 2024, así como el seguimiento de un expediente judicial contencioso-administrativo emblemático.

Así pues, el presente trabajo se organiza en cinco capítulos: el Capítulo I desarrolla el planteamiento del problema, los objetivos, preguntas de investigación, justificación, delimitaciones y limitaciones del estudio, contextualizando la problemática desde una perspectiva pública y técnica; el Capítulo II presenta el marco teórico, considerando los antecedentes y la revisión de la literatura donde se abordan los principios del derecho administrativo sancionador, la regulación del procedimiento especial; el Capítulo III expone la metodología, describiendo el enfoque mixto, los criterios de selección de participantes y el tratamiento de la información cualitativa y cuantitativa; el Capítulo IV presenta los resultados del análisis documental y empírico, integrando hallazgos obtenidos mediante el análisis documental que incluyó el acceso a la data de Provias Nacional, encuestas, entrevistas y el estudio de un expediente administrativo y judicial;

y, finalmente, el Capítulo V formula la propuesta de mejora para luego exponer las conclusiones principales del estudio, vinculadas a los objetivos.

## CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1 Contextualización y descripción del problema

Los ordenamientos administrativos sancionadores en el país han experimentado cambios importantes tal como señalan Supo & Del Rosario (2020). Uno de los más relevantes fue la promulgación del Decreto Legislativo N° 1272, en diciembre de 2016, que introdujo cambios sustanciales a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Entre esas modificaciones, se redefinieron las etapas del procedimiento sancionador, buscando hacerlo más eficiente, transparente y ajustado a las exigencias del debido procedimiento (Chang & Drago 2018)<sup>1</sup>.

En sus Disposiciones Complementarias Transitorias, el Decreto Legislativo N° 1272 se dio sesenta (60) días para adecuar sus procedimientos a las nuevas disposiciones del régimen general<sup>2</sup>. Esta adecuación debía realizarse según el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444, que establece respetar los compendios y garantías.

Es en ese marco de adecuación normativa, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC) identificó la necesidad de desarrollar un procedimiento sancionador diferenciado para el sector transporte, considerando que las características propias de este ámbito –como la elevada frecuencia de infracciones y la necesidad de respuestas inmediatas– desbordaban la capacidad del modelo sancionador ordinario. En ese contexto, se emitió el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, publicado el 02 de febrero de 2020<sup>3</sup>, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial de tramitación sumari(en adelante, el PASE).

Dicha disposición complementaria, incorporada mediante el Decreto Legislativo N° 1406, estableció expresamente que los procedimientos sancionadores en transporte, deben regirse por ordenamientos especiales.

Como parte de este desarrollo normativo, se promulgó el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, cuyo sustento se encuentra en una exposición de motivos detallada que pone de relieve diversos factores determinantes. En primer lugar, se advierte que las autoridades

---

<sup>1</sup> Conforme al Artículo II del Título Preliminar de la LPAG: “las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley”. [http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposicion\\_de\\_motivos\\_dl\\_1272](http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/ConstitucionReglamento/files/exposicion_de_motivos_dl_1272)

<sup>2</sup> La norma señaló expresamente: “Primera.- Las entidades tendrán un plazo de sesenta (60) días, contado desde la vigencia del presente Decreto Legislativo, para adecuar sus procedimientos especiales según lo previsto en el numeral 2 del artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

<sup>3</sup> Publicado en esa fecha pero entro en vigor después, a los cuarenta y cinco (45) días calendario.

competentes, como la SUTRAN, enfrentan una sobrecarga procesal: entre 2016 y 2019 se realizaron más de 3.7 millones de intervenciones, de las cuales más de medio millón generaron expedientes sancionadores, muchos de los cuales se mantienen pendientes de inicio o resolución. Además, solo hasta ese periodo se estimaba que la SUTRAN manejaba más de un millón de recursos.

A ello, se suma un factor de peso social: según información de la Policía Nacional del Perú, en los últimos cinco años se han suscitado más de 470 mil accidentes de tránsito a nivel nacional. Este alto nivel de siniestralidad evidencia la gravedad del problema, especialmente por el aumento de personas fallecidas o con secuelas permanentes. Por tanto, la implementación de un procedimiento sancionador más ágil responde no solo a una necesidad de eficiencia institucional, sino también a una exigencia social urgente: garantizar que las infracciones no queden impunes, dentro de un marco de respeto al debido procedimiento.

Otro de los fundamentos esenciales fue la constatación de que muchas infracciones en materia de transporte tienen naturaleza instantánea, fácilmente verificables y respaldadas por medios técnicos como actas de control o cinemómetros. Esta característica permite simplificar la instrucción sin comprometer la certeza probatoria. Además, la aplicación de la LPAG prolongaba la duración del procedimiento hasta los 12 meses, superando el plazo máximo de 9 meses previsto como límite de caducidad.

A partir de este diagnóstico se planteó una propuesta normativa que incorpora un procedimiento especial más ágil y automatizado, diseñado para adaptarse al esquema del procesamiento sumario sin que ello implique vulneración de los derechos del administrado. En ese contexto, se incorporó el Informe Final de Instrucción (en adelante, el IFI) y la Resolución de Sanción (en adelante, la RS). Según la propuesta, cuando los hechos imputados no han variado respecto de los descritos en la papeleta o acta de fiscalización, el IFI y la RS se notifican conjuntamente. Si durante el proceso se detectan nuevas infracciones o una configuración distinta, se reorienta el procedimiento, garantizando una nueva oportunidad de contradicción.

Esta medida permite subsumir en un único acto la imputación de cargos, el inicio del procedimiento y la oportunidad al administrado para formular sus descargos. El sustento normativo indica que, siempre que exista identidad entre los hechos imputados y los

finalmente sancionados, el derecho de defensa se mantiene intacto, ya que el administrado conoció con claridad los cargos y tuvo la posibilidad real de contradecirlos. En esa línea, los objetivos declarados por la norma fueron claros: (1) responder al carácter masivo de las contravenciones; (2) lograr sanción en plazos razonables; y (3) centrar la discusión en el fondo de la controversia. A través de este modelo especial y sumario, se busca no solo agilizar la tramitación de los expedientes, sino también garantizar el respeto al debido procedimiento, logrando así un efecto disuasivo frente a las conductas infractoras sin comprometer los derechos fundamentales de los ciudadanos.<sup>4</sup>

### Tabla N° 1

*Análisis comparativo del procedimiento administrativo sancionador general (según D.L. N° 1272) y el procedimiento especial (según D.S. N° 004-2020-MTC)*

<b>Procedimiento Administrativo General (D.L. N° 1272)</b>	<b>Procedimiento Administrativo Especial (D.S. N° 004-2020-MTC)</b>	<b>Diferencias clave</b>
1. Inicio del procedimiento administrativo sancionador	1. Inicio del procedimiento administrativo sancionador	Igual
2. Descargo del PAS (5 días)	2. Descargo del PAS (5 días)	Igual
3. IFI	3. IFI	Igual
4. Notificación del IFI	4. Notificación conjunta del IFI y RS	Se fusionan la notificación del IFI y la RS
5. Descargo del IFI (5 días)	—	Eliminado: no se contempla esta etapa en el procedimiento especial
6. RS (RS)	5. Recurso de Apelación contra la RS (RA)	En el especial, la RS ya ha sido notificada junto con el IFI
7. Notificación de la RS	6. Resolución del RA	En el especial, la RA se resuelve sin la fase previa de reconsideración
8. Recurso de Reconsideración contra RS	—	Eliminado: el procedimiento especial no contempla la reconsideración
9. Resolución del Recurso de Reconsideración (RRR)	—	Eliminado
10. Notificación de la RRR	—	Eliminado
11. Recurso de Apelación contra la RRR (RA)	—	En el especial, el recurso de apelación va directamente contra la RS
12. Resolución del RA	7. Notificación de la RA	Equivalente, pero con menos pasos previos
13. Notificación del RA	8. Fin del procedimiento y de la vía administrativa	Se unifican y concluyen las etapas en menos pasos
14. Fin del procedimiento y de la vía administrativa		

Fuente: LPAG y DS 004-2020-MTC. Elaboración propia.

<sup>4</sup> Conclusión del contenido de la Exposición de Motivos del D.S. 004-2020-MTC

Según la anterior tabla el número de etapas se reduce de catorce a ocho en el procedimiento especial, lo que evidencia un claro esfuerzo por agilizar los procedimientos sancionadores. Esta versión sumaria se caracteriza por eliminar etapas intermedias tales como el descargo al IFI (en adelante, el IFI), el recurso de reconsideración y sus respectivas resoluciones y notificaciones, lo cual según señala la precitada exposición de motivos asegura el derecho de contradicción sin prolongar innecesariamente la tramitación. Asimismo, se fusionan actos procedimentales —por ejemplo, la notificación del IFI y la RS (en adelante, la RS)— lo cual acorta significativamente los plazos y permite una respuesta más rápida por parte de la administración. No obstante, esta simplificación ha generado preocupación respecto al resguardo, ya que al concentrarse etapas clave se podría limitar la posibilidad de ejercer adecuadamente los mecanismos de contradicción.

En el marco de la reforma normativa orientada a dotar de mayor eficiencia al sector transporte, se incorporó un actor institucional clave: la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (en adelante, la ATU), creada mediante la Ley N.º 30900, en diciembre de 2018. A través de un acto resolutivo<sup>5</sup>, se constató el cumplimiento de los requisitos necesarios, estableciéndose el 23 de octubre de 2019 como la fecha en la que asumiría oficialmente las funciones.

Posteriormente, el 21 de noviembre de 2019, mediante la suscripción de un convenio, se encargó al SAT continuar con la tramitación de los procedimientos sancionadores hasta el 30 de junio de 2020. En consecuencia, la ATU comenzó a ejercer plenamente el 1 de julio de 2020.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de creación de la ATU, así como con los artículos 7 al 13 de su reglamento<sup>6</sup>, esta entidad ejerce funciones de planificación, normativas, de gestión, supervisión, fiscalización, sanción y de inversión pública. La ATU debe alcanzar una red de servicios de transporte terrestre urbano masivo de pasajeros que sea integrada, de alta calidad y amplia cobertura.

Desde la implementación del PASE, efectuada a través del Decreto Supremo N.º 004-2020-MTC, la ATU ha venido utilizando este régimen, convirtiéndose en uno de los primeros operadores del nuevo modelo sancionador. Esta experiencia en la práctica ha

---

<sup>5</sup> El 15 de octubre de 2019, se emitió la Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 034-2019-ATU/PE, que fijó el 23 de octubre de 2019, como fecha de inicio de las funciones transferidas.

<sup>6</sup> Decreto Supremo N.º 005-2019-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 30900.

brindado la oportunidad de identificar no solo los beneficios en términos de agilidad, sino también algunos inconvenientes en relación a los principios del debido procedimiento.

## **1.2 Planteamiento del problema**

La implementación del PASE, por medio del Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, mostró el esfuerzo del Estado por atender el la sobrecarga de gestión de expedientes administrativos; no obstante, dentro de esta estructura reducida, uno de los aspectos que despierta más controversias es la notificación del IFI y RS de forma conjunta. Esta práctica, que busca mejorar la eficiencia administrativa, ha sido criticada por limitar el derecho de defensa al no permitir que se ofrezcan descargos al IFI antes de la presentación de resolución sancionadora.

Como resultado, se concentran actos sustanciales en una sola actuación administrativa, lo que reduce los espacios formales para la contradicción y puede debilitar las garantías del procedimiento (CEPLAN, 2020). Esta situación ha comenzado a generar efectos visibles tanto en la gestión institucional —a través del incremento de quejas ciudadanas registradas por la Defensoría del Pueblo (2025)<sup>7</sup>, vinculadas a la presunta indefensión en procedimientos sancionadores en el ámbito del transporte: 92 casos en 2020, 138 en 2021, 121 en 2022, 109 en 2023 y 95 en 2024. Si bien se observa una leve disminución en los dos últimos años, las cifras globales reflejan una tendencia sostenida de preocupación ciudadana respecto al respeto del debido procedimiento

Dicha percepción también ha sido confirmada mediante una encuesta aplicada a representantes de empresas de transporte registradas ante la ATU. Si bien el análisis detallado se desarrolla en el capítulo correspondiente, es relevante adelantar que un 88.8 % de los encuestados (167 empresas) calificó con el puntaje más alto (5) su percepción de que el procedimiento especial afecta significativamente su derecho de defensa. A ello se suman 7 empresas (3.7 %) que otorgaron una calificación de 4, lo cual refuerza la tendencia negativa. Solo un 7.4 % (14 empresas) brindó una calificación de 3, sin registrarse ninguna respuesta en los niveles más bajos (1 o 2). Este resultado evidencia un consenso mayoritario y sostenido entre los administrados respecto a que el diseño actual del procedimiento especial —particularmente por la notificación conjunta— no les permite ejercer adecuadamente su derecho a la contradicción y defensa.

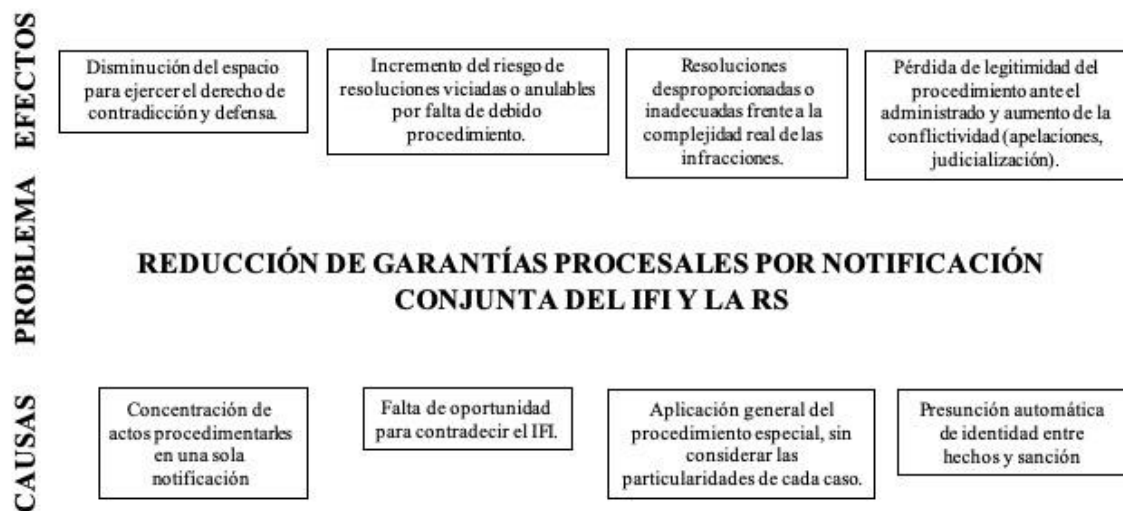
---

<sup>7</sup> Solicitado a través del Sistema de Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo.

Desde una perspectiva de análisis de la gestión pública, esta problemática puede ser descompuesta en sus causas estructurales y consecuencias operativas mediante un árbol de problemas (CEPLAN, 2018), que permite visualizar de forma gráfica el centro del conflicto identificado en esta investigación:

**Figura N° 1**

*Árbol de problemas: notificación conjunta del IFI y la RS en el procedimiento sancionador especial aplicado por la ATU*



Fuente: Elaboración propia

Según la Figura N° 1, el problema central identificado es la reducción de garantías procesales derivada de la notificación conjunta del IFI y RS en el marco del PASE. Este problema se origina en cuatro causas principales:

- (i) densidad notarial donde se sintetizan múltiples actos,
- (ii) falta de posibilidades de contradicción del IFI,
- (iii) aplicación indiscriminada del procedimiento especial atendiendo poco o nada a la complejidad de cada caso, y
- (iv) la identificación automática de los hechos constatados con la sanción impuesta.

Estas causas generan no solo problemas jurídicos, sino también problemas de carácter institucional que resultan perjudiciales. De estos, es posible resaltar la reducción del espacio destinado para el derecho de contradicción de defensa, las resoluciones viciadas o anulables de potenciado riesgo, las desproporcionadas o poco ajustadas a la realidad del caso, así como también la pérdida de legitimidad del procedimiento.

En este sentido, es importante analizar si la práctica de emitir las notificaciones del IFI y RS juntas, como es el caso con la ATU, cumple con los mínimos estándares de debido proceso, o si constituye una infracción del derecho del administrado a defenderse. Esta consideración es especialmente relevante en el contexto de procedimientos automatizados a gran escala, porque incluso frente a las demandas de velocidad institucional, existe la necesidad de garantizar la preservación de la equidad en el proceso.

### 1.3 Formulación del problema

**Tabla N° 2**

*Problemas de investigación*

Pregunta Principal (PP)	Preguntas Secundarias (PS)
<p><b>PP</b> ¿La notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 afecta al debido procedimiento?</p>	<p><b>PS1</b> ¿Qué factores se tuvieron en cuenta en la formulación de la norma que aprueba el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC y cuál es su pertinencia?</p>
	<p><b>PS</b> ¿La notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 vulnera derechos y/o garantías procesales de los administrados?</p>
	<p><b>PS3</b> ¿La notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC ha permitido atender eficientemente la carga procesal de la ATU?</p>
	<p><b>PS4</b> ¿Cómo generar una propuesta de mejora del proceso en la notificación conjunta del IFI y RS en el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024, garantizando que se respete el debido procedimiento administrativo y los derechos de defensa de los administrados?</p>

Elaboración propia

### 1.4 Objetivos de la investigación

**Tabla N° 3**

*Objetivos de investigación*

Objetivo Principal (PP)	Objetivos Secundarios (PS)
<p><b>OP</b> Analizar si la notificación conjunta del IFI y RS en el PASE de tramitación sumaria</p>	<p><b>OS1</b> Analizar los factores que se tuvieron en cuenta en la formulación de la norma que aprueba el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto</p>

<p>contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 afecta al debido procedimiento.</p>	<p>Supremo N° 004-2020-MTC y determinar su pertinencia.</p>
<p><b>OS2</b></p>	<p>Analizar el efecto de la notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 en los derechos y/o garantías procesales de los administrados.</p>
<p><b>OS3</b></p>	<p>Precisar si la notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC ha permitido atender eficientemente la carga procesal de la ATU 2020-2024.</p>
<p><b>OS4</b></p>	<p>Elaborar una propuesta normativa de mejora del proceso de la notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE de tramitación sumaria, contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024, garantizando el respeto al debido procedimiento administrativo y los derechos de defensa de los administrados.</p>

Elaboración propia

## **1.5 Justificación de la investigación**

### **1.5.1 Justificación académica**

Aportar al análisis del procedimiento especial de ejecución en el ámbito del transporte, al examinar cómo la búsqueda de mayor rapidez y simplificación podría tener implicancias sobre los derechos procesales de las personas involucradas. Desde esta perspectiva, se puede reflexionar sobre la búsqueda de un balance entre el cuidado de la eficiencia administrativa y la protección de los derechos fundamentales, constituyendo un aporte a la discusión contemporánea sobre la controversia del poder sancionador en la administración pública.

### **1.5.2 Justificación práctica**

Buscamos mejorar la gestión de los procedimientos sancionadores de la ATU promoviendo una mayor efectividad operativa mientras se respeta el debido proceso. Si bien medidas como la Notificación Conjunta y la Eliminación del Informe Final buscan simplificar los procesos, es esencial que estos esfuerzos no infrinjan los derechos de las personas administradas.

### **1.5.3 Justificación social**

Esta investigación se centra en los impactos de las reformas de la ATU en los derechos fundamentales de la ciudadanía. Al mantener estas garantías, se refuerza la confianza pública en el Estado, particularmente en su capacidad para hacer cumplir el orden y proporcionar justicia.

#### **1.5.4 Justificación metodológica**

Combinar herramientas cualitativas y cuantitativas para comprender el procedimiento especial de sanción en la ATU; por un lado, recoge entrevistas a actores clave como funcionarios, abogados y representantes del sector, lo que permite captar cómo se vive la implementación en la práctica; por otro, incorpora análisis documental y encuestas a usuarios, lo que permite cruzar visiones técnicas y ciudadanas para formular propuestas viables y respetuosas del debido proceso.

### **1.6 Delimitaciones y limitaciones**

#### **1.6.1 Delimitaciones**

- **Delimitación espacial:** la investigación se desarrollará en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao. Estas zonas concentran una gran parte de las infracciones en el sector del transporte.
- **Delimitación temporal:** se enfoca en el período de 2020 a 2024, que cubre la implementación del Decreto Supremo N° 004-2020-MTC.

#### **1.6.2 Limitaciones**

- **Disponibilidad de datos:** la limitación de datos específicos proporcionados por la ATU debido a la falta de acceso directo a información interna. Asimismo, se identificó como una limitación la exclusión de los datos relacionados con la fiscalización y los procedimientos administrativos sancionadores en Lima Metropolitana y el Callao, debido a que, al momento de la formulación del Reglamento del PASE, dicha competencia correspondía aún a las municipalidades provinciales. Cabe señalar que la ATU asumió oficialmente estas funciones transferidas recién cuatro meses después de la publicación de la norma.
- **Acceso a expedientes administrativos:** dada la restricción en el acceso a los expedientes administrativos, no es posible realizar un análisis exhaustivo de casos específicos dentro de los procedimientos sancionadores.

- **Limitación de bibliografía:** existe una limitación en la bibliografía especializada sobre la implementación específica de las reformas introducidas por el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, lo que limita la comparación con otros estudios previos sobre la materia.
- **Acceso restringido a los investigadores:** al no trabajar los investigadores actualmente en la ATU, se limita el acceso a observaciones directas de los procesos sancionadores en curso, lo que afecta la profundización en los hallazgos.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Antecedentes de la investigación

#### 2.1.1 Antecedentes nacionales

La tesis “Balance preliminar de la implementación del Nuevo Nuevo Procedimiento Administrativo Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte”, realizada por Abanto (2023), evaluó los efectos iniciales del procedimiento sumario adoptado por SUTRAN. Si bien se reconoce una reducción de la carga procesal, el estudio concluye que esta medida no ha sido eficaz como herramienta disuasiva frente a las infracciones. El autor señala que la normativa actual carece de sistematicidad, lo que limita su efectividad. Asimismo, advierte que el diseño del procedimiento fue más una respuesta operativa que una política preventiva, y que su aplicación podría generar efectos indeseados, como un aumento de la litigiosidad o espacios para prácticas irregulares.

Castañeda (2023), en su artículo “Una de cal y otra de arena: el Informe Final de Instrucción y el debido procedimiento administrativo”, destaca que la emisión del Informe Final Instructivo (IFI) es esencial para defender el derecho a la defensa, incluso en casos simplificados. A partir de casos y decisiones, advierte que ha sido descuidado por diversas entidades, aunque la jurisprudencia más reciente intenta remediar esto al reconocer la necesidad de notificación previa antes de imponer sanciones, afirmando así su papel como una salvaguarda constitucional fundamental del debido proceso.

La tesis “La vulneración del debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de transporte, Exp. N° 28420502395447- ACUM- Lima - 2022”, realizada por Ugaz (2023), examina cómo la implementación del Decreto Supremo 004-2020-MTC ha vulnerado el debido proceso de los administrados en los procedimientos sancionadores del sector transporte. Se concluye que la nueva normativa genera vulneraciones a los derechos.

La tesis “Condiciones menos favorables en los procedimientos administrativos sancionadores de tramitación sumaria en materia de tránsito terrestre y la vulneración a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General”, realizada por Bobadilla (2021), argumenta que el PASE de tramitación sumaria vulnera la Ley N° 27444 al imponer condiciones desfavorables para los administrados. El autor concluye que, si bien la administración pública busca celeridad en la sanción de infracciones, ello no puede realizarse a costa del debido procedimiento ni del derecho de defensa.

Asimismo, afirma que no deben suprimir la estructura básica de garantías establecida en la Ley del Procedimiento Administrativo General.

La tesis “La dilatación del trámite del procedimiento administrativo sancionador en la SUTRAN y la consecuente vulneración al derecho - principio del debido procedimiento, Lima - 2018”, realizada por Del Risco (2020), analizó cómo el exceso de plazos en la tramitación de infracciones, particularmente la F-1. Se concluye que la demora en resolver los expedientes compromete derechos fundamentales como el acceso a una respuesta dentro de un plazo razonable. Asimismo, se advierte que la SUTRAN no debería aplicar una interpretación restrictiva de la norma general, ignorando reglamentos específicos que sí establecen límites temporales más exigentes.

El artículo “La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú”, desarrollado por Danós (2019), analiza la obligación de notificar al procesado el IFI y su impacto en el derecho de defensa.

### **2.1.2. Antecedentes internacionales**

La tesis “El Derecho Administrativo Sancionador y los Sectores de Referencia en el Sistema Institucional Chileno”, realizada por Cordero (2020), analiza el debate sobre el Derecho Administrativo Sancionador en Chile que ha surgido para legitimizar la potestad sancionadora en diversos sectores. La investigación concluye que la normativa específica en algunos sectores clave es fundamental para garantizar un ejercicio efectivo y justo del poder sancionador.

En el contexto ecuatoriano, Centeno-Maldonado, Delgado-Torres y Villacís-Robles (2023) analizaron el procedimiento administrativo sancionador a la luz de las garantías del debido proceso, identificando debilidades estructurales en la manera en que se gestiona la notificación y contradicción en las etapas decisorias. El estudio, publicado en la *Russian Law Journal*, destaca cómo en muchas entidades públicas de Ecuador se tiende a concentrar actos sustanciales en una sola actuación administrativa, lo que limita el derecho de defensa de los administrados y afecta la legitimidad del procedimiento. Los autores proponen mecanismos correctivos para mejorar la equidad procesal, como la segmentación de etapas y la diferenciación de infracciones según su nivel de complejidad.

## **2.2 Revisión de la literatura**

### **2.2.1 Potestad sancionadora**

En el ámbito administrativo, estos mecanismos se expresan en el ejercicio del *ius puniendi*, esta potestad no es ajena ni extraña a las competencias administrativas, sino que constituye un poder inherente a ellas. Como bien señala Alejandro Nieto, citado por Danós Ordóñez (1995), “quien tiene la potestad de ordenar, mandar y prohibir, ha de ostentar la potestad de sancionar, pues sin ésta resultarían inoperativas aquéllas” (p. 150). En ese sentido, la capacidad de sancionar se presenta como una condición necesaria para garantizar la eficacia de las decisiones administrativas y preservar el orden jurídico.

### **2.2.2 Procedimiento administrativo sancionador y sus fundamentos**

Comprende el conjunto de actuaciones dirigidas a establecer la existencia de responsabilidad administrativa (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017). En esa línea, las entidades administrativas están obligadas a respetar los principios del procedimiento sancionador. Tal como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Administración no puede imponer sanciones sin garantizar los derechos fundamentales (Sentencia del Tribunal Constitucional, 2012, p. 4).

### **2.2.3 Carácter general de la LPAG sobre los procedimientos administrativos sancionadores especiales**

La proliferación de normas sectoriales ha generado procedimientos especiales que, en muchos casos, se han apartado de los principios y garantías del régimen general (Morón, 2020). Esta situación ha dado lugar a la imposición de sanciones basadas en esquemas normativos distintos, lo cual afecta la validez jurídica del procedimiento. Como advierte Bobadilla (2020), toda sanción impuesta debe respetar estrictamente la estructura y garantías previstas en el régimen general, ya que permitir criterios divergentes podría vulnerar los derechos del administrado y comprometer la legitimidad del acto sancionador.

Para abordar esto, fortalecer la aplicación del régimen común al establecer que cualquier procedimiento especial debe observar tres condiciones esenciales: no violar los principios del ejercicio del poder sancionador, no omitir la estructura y las garantías mínimas del régimen general, y no otorgar condiciones menos favorables al administrado (Morón, 2020). También realizó modificaciones importantes en la fase instructora del

procedimiento sancionador, exigiendo la separación entre la autoridad que investiga y la que decide (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017).

#### **2.2.4 Notificación en el marco del procedimiento administrativo sancionador**

Constituye un paso esencial en el procesamiento del caso, ya que garantiza al administrado que tiene acceso oportuno a la información sobre los hechos, pruebas, posibles infracciones y sanciones que se le han atribuido. Esta notificación cumple un propósito importante más allá de ser una mera formalidad procesal y dentro de un marco que respete el procedimiento (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017; Morón, 2020).

## **CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1 Enfoque de la investigación**

Adoptó un enfoque metodológico mixto, integrando técnicas cualitativas y cuantitativas para analizar de manera la notificación conjunta del IFI y la RS en el PASE aplicado por la ATU. Desde lo cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a ocho especialistas de la ATU y ocho abogados expertos en derecho administrativo, lo que permitió explorar percepciones sobre la afectación al derecho de defensa. A nivel cuantitativo, se aplicaron encuestas a 188 empresas de transporte, y se analizó información estructurada proporcionada por la ATU a través de solicitudes de acceso a la información pública, correspondiente a actas de fiscalización, resoluciones de sanción y fases del procedimiento administrativo sancionador.

Dicha información, sistematizada en bases de datos institucionales, permitió identificar tendencias sobre la tipología de infracciones, los medios probatorios utilizados, los montos de las sanciones y los resultados de los recursos impugnativos. Además, se incorporó el análisis de un expediente judicial representativo, que permitió evidenciar los efectos concretos de la aplicación de la notificación conjunta en la vía contencioso-administrativa.

### **3.2 Diseño de la investigación**

No experimental, ya que no se manipuló ninguna de las variables del estudio ni se realizó ninguna intervención directa en los procedimientos administrativos sancionadores en curso.

### **3.3 Tipo de investigación**

De tipo aplicada, puesto que tiene como principal objetivo resolver un problema práctico relacionado con el PASE de tramitación sumaria aplicado por la ATU. A través de este enfoque, se busca obtener resultados que puedan aplicarse directamente para mejorar los procedimientos sancionadores, en particular con respecto a la notificación conjunta del IFI y la RS. Además, el estudio propone recomendaciones para posibles cambios normativos y prácticos.

### **3.4 Población y muestra**

#### **3.4.1 Población**

En primer lugar, incluye a las 364 empresas de transporte registradas que operan en Lima y Callao, las cuales están sujetas a procedimientos sancionadores por infracciones.

Asimismo, forman parte de la población los profesionales especialistas en materia legal y sancionadora involucrados en la implementación del procedimiento, así como abogados expertos externos con experiencia en derecho administrativo sancionador.

Por otro lado, forman parte de la población los procedimientos administrativos tramitados por la ATU entre los años 2020 y 2024 especialmente aquellos que derivaron en la notificación de sanciones, apelaciones y resoluciones finales.

### 3.4.2 Muestra

La muestra fue determinada con el objetivo de asegurar representatividad, diversidad y relevancia entre los actores implicados. Se aplicó un muestreo probabilístico para el caso de las empresas, y uno intencional para los expertos consultados.

- **Empresas de transporte:** se seleccionó una muestra representativa de 188 empresas de transporte, calculada a partir de un universo de 364<sup>8</sup>, con un nivel de confianza del 95%, un margen de error del 5% y una proporción esperada de respuestas del 50%, utilizando la fórmula para poblaciones finitas, conforme al siguiente detalle:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}{(e^2 \cdot (N - 1)) + Z^2 \cdot p \cdot (1 - p)}$$

Donde:

- $N = 364$  (tamaño de la población)
- $Z = 1.96$  (para 95% de confianza)
- $p = 0.5$
- $e = 0.05$  (margen de error)

Sustituyendo:

$$n = \frac{364 \cdot (1.96)^2 \cdot 0.5 \cdot 0.5}{(0.05)^2 \cdot (364 - 1) + (1.96)^2 \cdot 0.5 \cdot 0.5} \approx \frac{364 \cdot 3.8416 \cdot 0.25}{0.0025 \cdot 363 + 0.9604} \approx \frac{349.588}{1.8575} \approx 188.2$$

- **Especialistas de la ATU:** se entrevistó a ocho especialistas legales vinculados a los PASE, seleccionados por muestreo intencional. Se optó por un equilibrio proporcional de cuatro especialistas de la fase instructora y cuatro de la fase sancionadora, con el fin de obtener una visión institucional representativa de ambas etapas del procedimiento. Esta distribución responde al total de profesionales identificados en las entrevistas con los Coordinadores Legales de la Subdirección de Fiscalización y Sanción: diez especialistas asignados a la fase

---

<sup>8</sup> El dato se obtuvo a partir de la solicitud de acceso a la información donde se solicitó el Directorio de las Empresas de Transporte registradas ante la ATU.

instructora y seis a la fase sancionadora, lo que justifica una selección proporcional orientada a recoger percepciones equilibradas y operativamente informadas.

**Tabla N° 4**

*Relación de especialistas de la ATU entrevistados*

N°	Grupo objetivo	Rol	Nombres y apellidos
1	Especialista ATU	Coordinador legal Subdirección de Fiscalización	- José Luis Enciso Ccopa
2	Especialista ATU	Coordinador legal Subdirección de Sanción	- Josemanuel Suárez Anaya
3	Especialista ATU	Especialista PAS Subdirección de Fiscalización	- Juan Carlos Otero Pomalaya
4	Especialista ATU	Especialista PAS Subdirección de Fiscalización	- Alejandro Jonathan Estrada García
5	Especialista ATU	Especialista PAS Subdirección de Fiscalización	- José Eliseo Cancan Mori
6	Especialista ATU	Especialista PAS Subdirección de Sanción	- Giancarlo Daniel Cortez Escobar
7	Especialista ATU	Especialista PAS Subdirección de Sanción	- Carlos Daniel Chiriboga Muñoz
8	Especialista ATU	Especialista PAS Subdirección de Sanción	- Javier Armijo Herrera

Elaboración propia.

- **Abogados expertos en derecho administrativo:** se consultó a ocho abogados cuyo perfil fue definido intencionalmente como parte del diseño metodológico. Dicho perfil exigía contar con al menos diez años de experiencia profesional vinculada al procedimiento administrativo sancionador y/o al sector transporte, habiendo desempeñado funciones de asesoría, consultoría o litigio en entidades como la SUTRAN, la ATU, el MTC, la Gerencia de Transporte Urbano (GTU) o la Gerencia de Movilidad Urbana (GMU).

**Tabla N° 5**

*Relación de expertos en Derecho Administrativo entrevistados*

N°	Grupo objetivo	Rol	Nombres y apellidos
1	Experto en Derecho Administrativo	Docente	Christian Guzmán Napurí

2	Experto en Derecho Administrativo	Docente	José Antonio Tirado Barrera
3	Experto en Derecho Administrativo	Abogada	Carla Román Asencios
	Experto en Derecho Administrativo	Abogado	Lizbeth Esteban Castillo
4	Experto en Derecho Administrativo	Docente	Rosario Acevedo Kenchau
5	Experto en Derecho Administrativo	Abogado	Marco Polo Lafon
6	Experto en Derecho Administrativo	Abogado	César Curioso Chilet
7	Experto en Derecho Administrativo	Abogado	Erika Mercado Aguilar
8	Experto en Derecho Administrativo	Abogado	Luis Quispe Candia

Elaboración propia.

### **3.5 Técnicas e instrumentos de recolección de datos**

La investigación empleó un enfoque mixto, utilizando tres técnicas principales: entrevistas semiestructuradas, encuestas estructuradas y análisis documental.

#### **3.5.1 Entrevistas semiestructuradas**

Se realizaron entrevistas a ocho especialistas legales de la ATU y ocho abogados expertos en Derecho Administrativo en derecho administrativo.

#### **3.5.2 Encuestas estructuradas**

Se realizaron encuestas con los representantes de 188 empresas de transporte autorizadas para operar en Lima y Callao, con el fin de evaluar su opinión sobre el impacto de la notificación conjunta en su derecho a una defensa.

#### **3.5.3 Análisis documental**

Los documentos administrativos, informes institucionales y archivos que se procesaron desde 2020 hasta 2024, junto con regulaciones como el Decreto N° 004-2020-MTC y la Ley N° 27444, así como otras resoluciones administrativas, fueron revisados.

### **3.6 Consideraciones éticas**

La investigación garantizó el respeto a los principios éticos, se solicitó consentimiento informado mediante un documento que explicaba los objetivos del estudio, el procedimiento, la duración y las medidas de protección de la privacidad. La participación

fue voluntaria, y se les indicó que podían retirarse en cualquier momento o abstenerse de responder sin repercusiones.

## CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

### 4.1 Análisis documental

Con el fin de examinar la evolución y magnitud de las resoluciones emitidas en el marco del PASE, se realizó un análisis documental basado en información oficial obtenida directamente de la ATU.<sup>9</sup>

Esta información fue sistematizada y desagregada trimestralmente con el fin de identificar patrones de comportamiento institucional en cuanto a la frecuencia y distribución temporal de las sanciones.

#### 4.1.1 Con relación a las actas de fiscalización

En esta primera sección del análisis documental, se examinan las actas de fiscalización impuestas por la ATU para Lima y Callao entre los años 2020 y 2024. La información analizada proviene de bases de datos oficiales obtenidas mediante solicitudes de acceso a la información pública, e incluye variables como el año de emisión, la gravedad de la infracción y el estado actual del procedimiento sancionador al que dieron origen. Este análisis permite identificar patrones en la actividad fiscalizadora de la ATU, así como evaluar la capacidad institucional para procesar oportunamente las actas impuestas y prevenir riesgos de prescripción o acumulación de carga procesal.

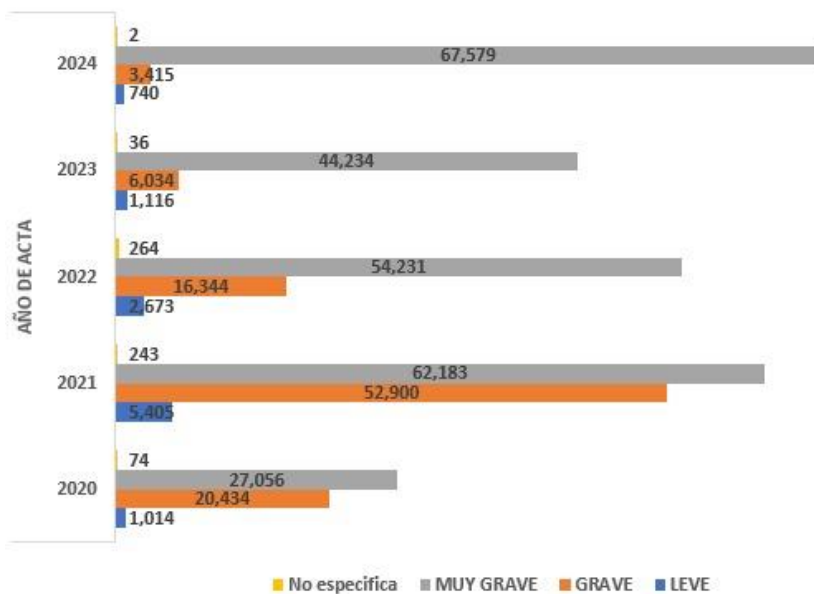
##### 4.1.1.1 Sobre las actas de fiscalización impuestas desde 2020 a 2024

#### Figura N° 2

*Distribución anual de actas de fiscalización según gravedad de la infracción (2020-2024)*

---

<sup>9</sup> Las solicitudes estuvieron dirigidas a la Subdirección de Sanción de la Dirección de Fiscalización y Control, requiriendo datos sobre todas las resoluciones de sanción impuestas entre los años 2020 y 2024, incluyendo: número de resolución, fecha de emisión, código de infracción y fecha de notificación.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ATU - Subdirección de Sanción (2024).

Entre los años 2020 y 2024, se registraron 365,977 actas de fiscalización, con un marcado pico en 2021, año en el que se emitieron 120,731 actas, lo que representa el 33 % del total. Esta cifra contrasta con los niveles más bajos observados en 2020 (13 %) y 2023 (14 %). Los años 2022 y 2024 mantuvieron una participación similar, con el 20% del total de actas cada uno. El repunte observado en 2020 y 2021 responde, en gran medida, al contexto extraordinario de la pandemia por la Covid-19, que motivó una fiscalización intensiva para verificar el cumplimiento de medidas sanitarias. Esta evolución sugiere que la intensidad de las acciones fiscalizadoras ha estado influida no solo por factores normativos coyunturales, sino también por variables presupuestales e institucionales.

En cuanto a la gravedad de las infracciones, destaca el hecho de que el 70 % de las actas corresponden a infracciones muy graves (255,283 actas), seguidas por las infracciones graves con un 27 % (99,127 actas), y en menor medida, las leves, con apenas un 3 % (10,948 actas). Este patrón refleja una clara orientación de la fiscalización hacia conductas de alta peligrosidad o riesgo para el orden público, conforme a la normativa vigente. La escasa proporción de infracciones leves sugiere un enfoque selectivo en el ejercicio del control, priorizando situaciones que implican mayores consecuencias legales o sociales.

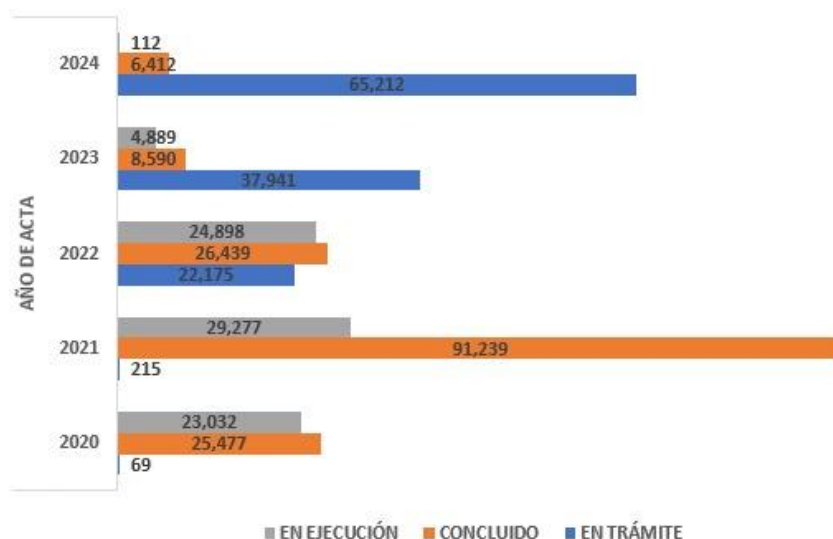
Este predominio de infracciones muy graves no solo revela la severidad de las conductas sancionadas, sino también la magnitud de sus consecuencias económicas y administrativas. Las multas impuestas en estos casos suelen ser de alta cuantía y pueden afectar significativamente la continuidad de las actividades de los administrados. En ese

contexto, se vuelve fundamental reforzar el respeto por las garantías del debido procedimiento, en especial el derecho de defensa, la motivación de las decisiones y la correcta notificación de los actos administrativos. Solo así se garantiza que la potestad sancionadora no se ejerza de manera mecánica o desproporcionada, sino que responda a criterios de justicia, racionalidad y legalidad, haciendo que las sanciones sean no solo efectivas, sino también legítimas y bien fundamentadas.

#### 4.1.1.2 Sobre las actas de fiscalización por año y estado del PAS

**Figura N° 3**

*Actas de fiscalización según estado del procedimiento sancionador por año (2020-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ATU – Subdirección de Sanción (2024).

Entre 2020 y 2024 se impusieron 365,977 actas de fiscalización, cuyo avance dentro del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) se distribuye en tres grandes estados: concluido (43 %), en trámite (34 %) y en ejecución (22 %). La mayoría de los procedimientos concluidos provienen de los años 2020 (25,477 actas) y 2021 (91,239 actas), lo que indica que en esos primeros años se logró avanzar significativamente hacia el cierre del procedimiento, sea con resolución sancionadora, de archivo u otra salida procesal. En contraste, los procedimientos en ejecución —que ya cuentan con resolución firme y están en fase de cumplimiento— se concentran también en los años 2020 a 2022, con un total de 77,207 actas. Esta tendencia muestra que los ciclos más antiguos han recorrido ya las etapas clave del procedimiento y han llegado, en buena parte, a su fase final.

Sin embargo, un dato relevante es que el 34 % de las actas totales (125,612) aún permanecen en trámite, de las cuales un volumen importante (22,175) corresponde al año 2022. Si bien es comprensible que una gran parte de las actas en trámite provenga de los años más recientes —como 2023 (37,941) y 2024 (65,212)—, preocupa que todavía subsistan procedimientos iniciados en 2020 y 2021 sin haber sido concluidos. Este retraso es de importancia si se considera que el PASE entró en vigor desde marzo de 2020, lo que debía haber facilitado una gestión más ágil y oportuna de las actas impuestas. La falta de ejecución de los PASE entre 2020 y 2022 evidencia limitaciones operativas que ponen en riesgo la capacidad de sancionar dentro de los plazos legales, lo que debilita la eficacia del sistema y el principio de legalidad; si los procedimientos se retrasan, la sanción pierde efecto preventivo y crece el riesgo de prescripción, por lo que resulta clave que el PASE se traduzca en mayor celeridad real y no solo en un cambio normativo sin impacto.

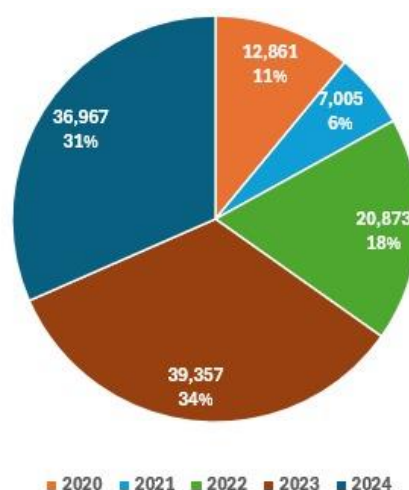
#### 4.1.2 Con relación a las resoluciones de sanción

Esta sección aborda el análisis en el marco del PASE entre 2020 y 2024. A partir de la información extraída de bases institucionales oficiales —obtenidas también vía solicitudes de acceso a la información pública— se ha sistematizado y examinado el comportamiento de la ATU respecto a: el volumen de resoluciones emitidas por trimestre; los montos de las sanciones impuestas; la gravedad de las infracciones; la conducta sancionada y el medio de prueba utilizado; así como los datos relativos a las resoluciones apeladas y el resultado de dichos recursos.

##### 4.1.2.1 Sobre las resoluciones de sanción emitidas

**Figura N° 4**

*Resoluciones de sanción emitidas por año (2020-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ATU - Subdirección de Sanción (2024).

El análisis documental muestra un crecimiento sostenido en la emisión de RS a lo largo del periodo 2020-2024. En 2020, primer año del corte temporal, se emitieron 12,861 resoluciones, cifra que disminuyó en 2021 (7,055), posiblemente debido al impacto institucional y operativo derivado de la pandemia por Covid-19. A partir de 2022, se observa una recuperación significativa, alcanzando un pico en 2023 con 39,357 resoluciones, año en el que se evidencia el mayor volumen sancionador del quinquenio. Para 2024, si bien aún no culminaba a la fecha de la solicitud de información, ya se habían emitido 36,967 resoluciones, lo cual indica una continuidad del ritmo sancionador. En conjunto, estos resultados permiten identificar un patrón de intensificación en el uso de la potestad sancionadora por parte de la ATU, particularmente en el contexto de la notificación conjunta del IFI y la RS.

#### 4.1.2.2 Sobre las resoluciones de sanción según monto de la sanción

**Tabla N° 6**

*Resoluciones de sanción según monto de la sanción*

<b>MONTO DE SANCIÓN</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>%</b>
NO PECUNIARIA	1270	1%
MENOS DE S/ 500	10744	9%
MÁS DE S/ 500 MENOS DE S/ 1000	9305	8%
MÁS DE S/ 1000 MENOS DE S/ 5000	58012	50%
MÁS DE S/ 5000 MENOS DE S/ 10,000	9116	8%
MÁS DE S/ 10,000 MENOS DE S/ 15,000	1074	1%
MÁS DE S/ 15,000 MENOS DE S/ 20,000	87	0%
MÁS DE S/ 20,000	27505	23%
<b>TOTAL</b>	<b>117113</b>	<b>100%</b>

Fuente: ATU (2024). Elaboración propia a partir de información proporcionada por la ATU - Subdirección de Sanción (2024)

Del total de 117,113 resoluciones de sanción, el 50 % corresponde a multas entre S/ 1000 y S/ 5000 (58,012 casos), seguido por un 23 % de sanciones superiores a S/ 20,000 (27,505 casos). En conjunto, estos dos tramos concentran el 73 % del total. En los rangos más bajos, las sanciones menores a S/ 1000 representan un 17 %, mientras que las comprendidas entre S/ 5000 y S/ 10,000 suman otro 8 %. Los montos intermedios y las

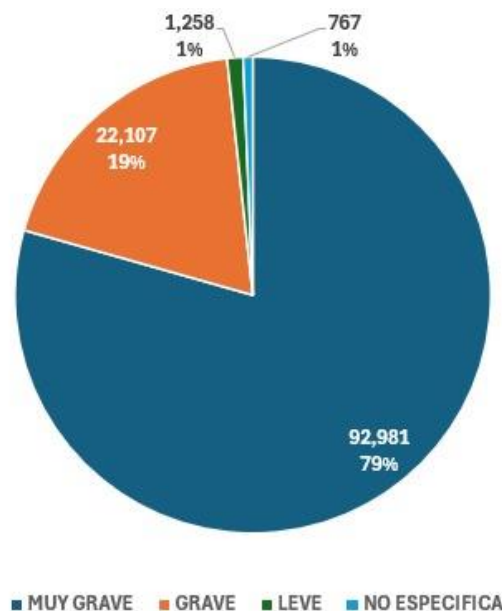
sanciones no pecuniarias tienen escasa representación, con porcentajes entre el 0 % y el 1 %.

El análisis de esta información permite advertir que un 82 % de las multas impuestas superan la remuneración mínima vital (RMV), lo que puede representar una carga económica considerable para los administrados. Para los individuos, estas sanciones podrían significar una afectación directa a su economía familiar; y tratándose de personas jurídicas —en especial aquellas vinculadas al transporte—, la acumulación de multas por cada vehículo o conductor habilitado podría derivar en obligaciones financieras difíciles de cumplir. Particularmente, preocupa que un 23 % de las sanciones excedan los S/ 20,000 (más de 17 RMV). Esta situación podría generar que muchos propietarios o empresas queden imposibilitados de asumir dichos pagos. En consecuencia, ante la magnitud de estas cargas sancionadoras, se refuerza la necesidad de un PASE que respete los principios del debido procedimiento y asegure el derecho de defensa de los administrados.

#### 4.1.2.3 Sobre las resoluciones de sanción según la gravedad de la infracción

**Figura N° 5**

*Resoluciones de sanción según la gravedad de la infracción (2020-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la ATU - Subdirección de Sanción (2024)

Del total de 117,113 resoluciones de sanción analizadas, el 79 % corresponde a infracciones muy graves (92,981 casos), mientras que el 19 % se relaciona con infracciones graves (22,107 casos). En conjunto, estas dos categorías concentran

aproximadamente el 98 % de todas las sanciones impuestas. Las infracciones leves representan apenas el 1 % (1,258 casos), al igual que aquellas sin especificación de gravedad (767 casos), lo que evidencia una participación mínima de los niveles sancionadores más bajos.

Esta marcada concentración indica que el sistema sancionador está orientado principalmente a castigar infracciones de mayor gravedad. Ello puede interpretarse como un reflejo de la necesidad de controlar conductas que afectan gravemente el servicio de transporte, pero también exige un procedimiento administrativo sancionador que sea transparente, riguroso y garantice plenamente el debido proceso.

#### 4.1.2.4 Sobre las resoluciones de sanción por infracción y medio de prueba

Además del análisis por nivel de gravedad, resulta pertinente examinar con mayor detalle las infracciones específicas que concentran la mayor cantidad de sanciones impuestas por la ATU. La Tabla N° 6 presenta las 25 infracciones más sancionadas durante el periodo de estudio, clasificadas según la conducta imputada, el tipo de medio probatorio utilizado y su frecuencia relativa. Esta información permite identificar patrones relevantes en la actuación fiscalizadora y sancionadora de la entidad, así como reflexionar sobre el tipo de pruebas empleadas y su potencial.

**Tabla N° 7**

*Resoluciones de sanción por infracción y medio de prueba*

INF.	CONDUCTA	MEDIO DE PRUEBA	CANTIDAD	%
R01	Prestar el servicio de taxi sin la autorización	Consulta web	33,573	29 %
N01	Prestar servicio sin contar con la Autorización de Servicio, emitida por la GTU de la MML	Consulta web	25,817	22 %
V7	Realizar la conducción de un vehículo del servicio de transporte: sin cumplir con el aforo al transportar usuarios que exceden el número de asientos señalados en la Tarjeta de Identificación Vehicular y/o usuarios de pie; y/o utilizando los asientos del vehículo señalizados o que no pueden ser empleados; y/o que no cuenta con las cortinas de polietileno u otro material análogo para el aislamiento entre asientos; y/o permitiendo que un usuario sea transportado sin utilizar su mascarilla y protector facial; Según corresponda, de acuerdo con lo establecido en los lineamientos sectoriales para la prevención del COVID-19 en la prestación del servicio de transporte terrestre, aprobado por el MTC	Fotográfica	9,469	8 %
R02	Prestar el servicio de transporte en vehículo de categoría M1 en una modalidad no regulada	Consulta web	9,127	8 %
R05	Prestar el servicio con uno o más vehículos habilitados para el servicio de taxi en una modalidad no regulada o en una modalidad de servicio no autorizada	Consulta web	6,881	6 %
N56	No permitir las acciones de control y fiscalización incumpliendo las indicaciones de la autoridad administrativa o darse a la fuga.	Actuación probatoria compleja	5,499	5 %

INF.	CONDUCTA	MEDIO DE PRUEBA	CANTIDAD	%
R08	Prestar el servicio con conductores que no cuenten con licencia de conducir o que contando con ella esta no corresponda a la clase y categoría requerida para el servicio de taxi o que tengan la licencia de conductor retenida o suspendida	Consulta web	4,006	3 %
R10	Prestar el servicio de transporte con vehículos que no cuenten o mantengan vigentes el SOAT o CAT o el CIVT cuando corresponda	Consulta web	2,848	2 %
N14	Prestar el servicio sin cumplir con la ruta o itinerario o recorrido o frecuencia o paradero inicial o final, establecidos en la ficha técnica.	Actuación probatoria compleja	2,623	2 %
R13	Prestar el servicio con vehículos que no porten con extintor operativo de acuerdo a su tipología, triángulos o conos de seguridad, linterna operativa, así como con botiquín conteniendo los elementos establecidos por el MTC	Fotográfica	2,232	2 %
N26	Generar obstrucción en la circulación de los vehículos esperando recoger pasajeros.	Fotográfica	2,169	2 %
R15	Prestar el servicio de taxi con vehículos que no tengan pintada o en sticker la placa vehicular, o el logotipo, o la denominación o razón social, o el número de su central de comunicaciones, o cualquier otro signo distintivo externo, o que estos se encuentren deteriorados, de manera tal que no permita su correcta lectura o visibilidad, según la modalidad a la que pertenecen y las condiciones	Fotográfica	1,436	1 %
R12	Prestar el servicio de taxi con vehículos que utilicen signos o elementos distintivos prohibidos para su modalidad.	Fotográfica	1,269	1 %
T.1	Ofrecer y/o prestar el Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de taxi sin contar con la Autorización de Servicio otorgada por la SSTE	Consulta web	1,194	1 %
R22	Obstruir o impedir las labores de los funcionarios y/o representantes de la GTU durante la fiscalización del servicio de taxi en la vía pública.	Fotográfica	973	1 %
R04	Prestar el servicio de taxi con un conductor que no se encuentren habilitados o que estando habilitado se encuentre suspendido para brindar el servicio de taxi	Consulta web	872	1 %
N07	Prestar el servicio de transporte con conductores suspendidos, o inhabilitados o que no cuenten con licencia de conducir, o que ésta no corresponda a la clase y categoría requerida para el servicio.	Consulta web	804	1 %
N38	Prestar el servicio con conductores y/o cobradores que no tengan o no estén correctamente uniformados.	Fotográfica	608	1 %
N18	Utilizar la vía pública como zona de estacionamiento paradero temporal, lugar de descanso o terminal terrestre	Fotográfica	453	0.4 %
TX34	No portar la credencial de conductor autorizado refrendada por la autoridad municipal	Consulta web	374	0.3 %
N17	Prestar servicio de transporte con conductores y/o cobradores que no cuenten con la credencial vigente emitida por la GTU.	Consulta web	369	0.3 %
N13	Por ocasionar un accidente de tránsito durante la prestación del servicio de transporte.	Actuación probatoria compleja	358	0.3 %
N28	Prestar el servicio de transporte público de pasajeros sin indicar la razón social o nombre comercial, los colores y diseños distintivos, logotipo característico de la empresa y/o el código de ruta otorgada en concesión o autorización.	Fotográfica	342	0.3 %
N12	Prestar servicio de transporte en vehículos que no cuenten o mantengan vigentes el CIVT.	Consulta web	329	0.3 %
N25	Prestar el servicio con vehículos que no cuenten con extintores habilitados y operativos de acuerdo a su tipología, conos o triángulos de seguridad, así como con botiquín conteniendo los elementos establecidos en la presente Ordenanza.	Fotográfica	281	0.2 %

INF.	CONDUCTA	MEDIO DE PRUEBA	CANTIDAD	%
OTROS (82)			3,207	3 %
	<i>TOTAL</i>		<i>117,113</i>	<i>100 %</i>

Fuente: ATU (2024). Elaboración propia a partir de información proporcionada por la ATU – Subdirección de Sanción (2024)

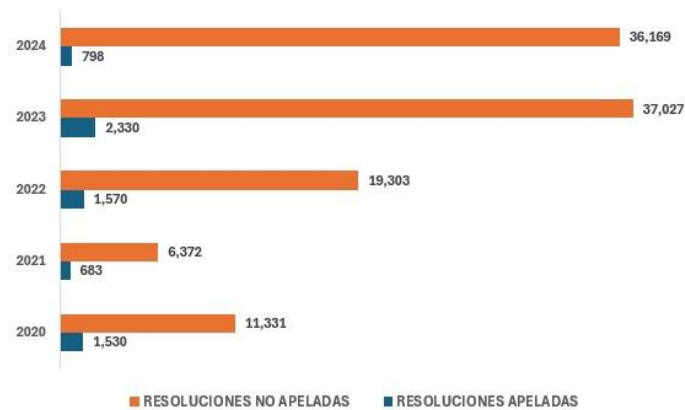
Del total de 117,113 resoluciones de sanción registradas, más de la mitad se concentran en dos infracciones específicas: prestar el servicio de taxi sin autorización (R01) con 33,573 casos (29 %) y operar sin la autorización emitida por la GTU de la MML (N01) con 25,817 casos (22 %). Ambas suman el 51 % del total, reflejando una alta incidencia de informalidad en el servicio de transporte. Le siguen la infracción V7, vinculada al incumplimiento de medidas sanitarias durante la pandemia (9469 casos, 8 %), y las infracciones R02 y R05, que hacen referencia al servicio en modalidades no reguladas o no autorizadas, con 9127 (8 %) y 6,881 (6 %) sanciones respectivamente. En conjunto, estas cinco infracciones representan el 73 % de todas las sanciones impuestas. Los medios de prueba más utilizados son la consulta web (predominante en más de 86,000 casos), la prueba fotográfica y la actuación probatoria compleja, cada una asociada a tipos de infracción específicos.

Este panorama evidencia que el sistema sancionador está orientado principalmente a corregir la prestación no autorizada del servicio, así como a controlar prácticas informales que comprometen la legalidad y seguridad del transporte público. La preponderancia de la consulta web como medio probatorio refleja un modelo administrativo basado en la verificación documental y registros digitales, lo que agiliza el proceso, pero también plantea desafíos respecto a la validez, contradicción y derecho de defensa. Por su parte, las pruebas fotográficas y las actuaciones probatorias complejas, aunque menos frecuentes, son esenciales en casos donde se requiere mayor verificación o análisis de hechos concretos. En suma, el análisis revela no solo una concentración temática en la informalidad, sino también la necesidad de fortalecer las garantías del procedimiento sancionador para asegurar que las medidas adoptadas sean proporcionadas, debidamente sustentadas y respetuosas del debido proceso.

#### 4.1.2.5 Sobre las resoluciones de sanción apeladas

##### Figura N° 6

*Resoluciones de sanción apeladas y no apeladas por año (2020-2024)*



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la ATU - Subdirección de Sanción (2024).

Entre los años 2020 y 2024, la ATU emitió un total de 117,113 resoluciones de sanción, de las cuales solo el 6 % (6911 resoluciones) fueron apeladas. El restante 94 % (110,202 resoluciones) no fue impugnado. Aunque el número de apelaciones varía ligeramente por año, la proporción se mantiene baja a lo largo del periodo. El mayor volumen de apelaciones se registró en 2023 (2330), seguido de 2022 (1570), 2020 (1530), 2024 (798) y 2021 (683). Este panorama refleja una práctica constante en la que la mayoría de los administrados decide no apelar las sanciones que se les imponen.

Este bajo porcentaje de apelaciones puede deberse a múltiples factores. En primer lugar, muchos administrados consideran que las posibilidades de éxito en una apelación son reducidas, ya sea por la solidez probatoria de la sanción o por los costos y trámites involucrados. Sin embargo, también influye una práctica extendida en el contexto peruano: la tendencia a no pagar ni impugnar las sanciones hasta que estas ingresan en fase de ejecución coactiva, como una forma de dilatar o evitar el cumplimiento. Este comportamiento revela una cultura de baja disposición al acatamiento normativo, donde la falta de apelación no necesariamente implica conformidad, sino una estrategia de postergación. Asimismo, un gran número de resoluciones sancionan a actores del transporte informal que operan al margen de la regulación, y que por tanto no ven valor en regularizar su situación ni en recurrir formalmente las decisiones administrativas. Esta combinación de factores evidencia que la baja tasa de apelaciones no debe interpretarse como señal de legitimidad institucional per se, sino como un síntoma de desafíos estructurales más amplios que afectan el cumplimiento y la eficacia del sistema sancionador.

#### 4.1.2.6 Sobre las resoluciones de sanción apeladas por estado de atención

Tabla N° 8

### *Resoluciones de sanción apeladas por estado de atención*

<b>ESTADO DE APELACIÓN</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>%</b>
EN TRÁMITE	1177	17 %
FINALIZADO	5734	83 %
INFUNDADO	3573	52 %
IMPROCEDENTE	1429	21 %
SIN DATOS	257	4 %
FUNDADO	185	3 %
NULIDAD DE OFICIO	164	2 %
ARCHIVO	95	1 %
NULIDAD PARCIAL	19	0 %
CADUCIDAD	12	0 %
<b>TOTAL</b>	<b>6911</b>	<b>100 %</b>

Fuente: ATU (2024). Elaboración propia a partir de información proporcionada por la ATU - Subdirección de Sanción (2024)

Del total de 6911 resoluciones de sanción apeladas entre 2020 y 2024, el 83 % (5734 casos) ya ha sido resuelto, mientras que el 17 % (1177 casos) aún se encuentra en trámite. Esta proporción sugiere que, si bien la entidad muestra una capacidad operativa sostenida para resolver apelaciones, todavía existe una carga pendiente significativa que podría deberse a la complejidad de algunos casos o a demoras propias del procedimiento. Al revisar el resultado de las apelaciones finalizadas, se observa que la mayoría (62 %) fue declarada infundada, lo que implica que la autoridad confirmó la sanción impuesta al considerar que estaba debidamente sustentada. A ello se suma un 25 % de apelaciones improcedentes, que no llegaron a ser evaluadas en el fondo por incumplimientos formales, como errores en la presentación o plazos vencidos. Solo el 3 % de los recursos resultó fundado, mientras que un porcentaje menor corresponde a nulidades (total o parcial), archivos, caducidades o casos sin datos registrados.

Este panorama sugiere que la mayoría de los recursos presentados no logra revertir las decisiones sancionadoras, lo cual podría reflejar tanto la solidez de las resoluciones emitidas como ciertas limitaciones a la defensa. La alta proporción de apelaciones improcedentes también puede estar vinculada a una cultura de impugnación informal o estratégica, donde algunos administrados recurren solo para extender el proceso sin sustento real. En particular, dentro del contexto peruano, esta tendencia podría explicarse por la práctica común de no cumplir voluntariamente con las sanciones hasta que se inicie la ejecución forzosa, especialmente en sectores informales. En ese sentido, los datos no solo evidencian el desempeño de la administración sancionadora, sino que también

ofrecen pistas sobre cómo los ciudadanos se relacionan con la autoridad: algunos buscan agotar el procedimiento sin intención de regularizarse, mientras que otros simplemente carecen de herramientas adecuadas para impugnar de manera efectiva.

#### **4.1.3 Análisis de un caso representativo**

Como complemento al análisis estadístico de las actas de fiscalización y las resoluciones de sanción emitidas por la ATU, esta sección incorpora el estudio de un caso concreto que fue identificado a partir del acceso a información pública y revisión documental. El caso implica la evaluación integrada de un único expediente administrativo, sancionador, coercitivo y judicial, todos constituidos por una única infracción de las regulaciones de transporte. A partir del estudio empírico de este caso, podemos verificar la aplicación práctica de la notificación concurrente de IFI y RS, y las consecuencias que esta práctica conlleva en términos de debido proceso y el derecho a una defensa adecuada de la parte afectada.

El caso se origina el 20 de marzo de 2021, cuando un vehículo de placa BHX-491, perteneciente a María Carolina Cáceres Tovar, fue intervenido durante un operativo en el Callao; a las 07:37 a. m., un inspector de SUTRAN levantó el Acta de Control N° 7001011769, al detectar que el vehículo realizaba transporte de personas sin autorización. En ese momento, el vehículo fue sometido a una medida preventiva de internamiento vehicular y el retiro de las placas. Además, se retuvo la licencia de conducir del conductor Jesús Alberto Montiel Uzcátegui. La infracción cometida fue calificada como muy grave, y se impuso una sanción de multa de una (1) UIT, equivalente a S/ 4400.

Poco después, Cáceres Tovar, como propietaria del vehículo, presentó un recurso de queja ante SUTRAN, alegando que el acta de control carecía de fundamentos suficientes y que la intervención había sido arbitraria, ya que argumentaba que el vehículo no estaba prestando servicio de transporte público, sino un servicio privado. A través de un Parte Diario con registro N° 878197, el 22 de marzo de 2021, Cáceres Tovar solicitó el archivo del PASE.

El PASE avanzó rápidamente y el 10 de mayo de 2021 se emitió la Resolución de Subgerencia N° 4021049400-S-2021-SUTRAN/06.4.1, en la que se determinó que el administrado había cometido la infracción tipificada bajo el código F1 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RNAT). En la resolución se impuso la sanción de la multa de 1 UIT y se mantuvo la medida preventiva del internamiento del vehículo. En ese mismo contexto, la medida preventiva de internamiento vehicular fue

revisada y extinguida de acuerdo con la normativa vigente. Además, las defensas presentadas por Cáceres Tovar fueron desestimadas porque no habían refutado las pruebas presentadas por SUTRAN que confirmaban las infracciones cometidas.

A pesar de esta resolución, Cáceres Tovar no estuvo conforme con la decisión tomada por SUTRAN y presentó un recurso de apelación el 24 de mayo de 2021. En su apelación, sostenía que el procedimiento no se había llevado a cabo de acuerdo con lo estipulado en la ley, ya que no se había respetado el plazo de 10 días hábiles para emitir la RS tras la imposición del acta de control. Sin embargo, la Resolución Gerencial N° 4321003201-S-2021-SUTRAN/06.4, emitida el 21 de julio de 2021, confirmó la sanción impuesta, concluyendo que no existían elementos suficientes para invalidar la sanción.

En paralelo con el expediente administrativo, Cáceres Tovar había interpuesto una demanda contencioso-administrativa ante el Poder Judicial, solicitando la nulidad de la resolución sancionadora. El Expediente Judicial N° 07278-2021-0-1801-JR-CA-14 fue abierto ante el 14° Juzgado Permanente de Lima. En la demanda, Cáceres Tovar argumentó que la SUTRAN había vulnerado su derecho de defensa al emitir la resolución sancionadora el mismo día en que se notificaba el IFI. Según la ley, este informe debía ser notificado primero para que el administrado pudiera presentar sus descargos antes de que la RS fuera emitida. La Jueza *A quo* aceptó los argumentos de la demandante y, el 20 de octubre de 2022, declaró fundada la demanda. Se anuló tanto la Resolución Gerencial N° 4321003201-S-2021-SUTRAN/06.4 como la Resolución Subgerencial N° 4021049400-S-2021-SUTRAN/06.4.1, basándose en que la SUTRAN había emitido las resoluciones de manera irregular, sin otorgar a la administrada el derecho a presentar sus descargos.

Sin embargo, la SUTRAN apeló esta sentencia ante la instancia superior, alegando que el procedimiento se había llevado a cabo correctamente, ya que el administrado tuvo conocimiento de los cargos y presentó sus descargos después de la notificación del pliego de cargos. A pesar de esto, el 27 de junio de 2023, la sentencia de vista dictó que la sentencia de primera instancia debía mantenerse, confirmando la anulación de las resoluciones sancionadoras de SUTRAN y reconociendo que la entidad no había cumplido con los requisitos establecidos por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444).

Finalmente, como consecuencia de todo este proceso, Cáceres Tovar solicitó la devolución de las placas BHX491 el 11 de mayo de 2021. A pesar de que la medida preventiva fue finalmente levantada, la solicitud no se resolvió inmediatamente. En el

Expediente Coactivo N° 005663-S-2022-SUTRAN/06.4.4-EC, se inició a un procedimiento de ejecución coactiva en abril de 2022, ante el incumplimiento por parte de los administrados del pago de la multa impuesta. En respuesta, la demandante solicitó la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva debido a que el caso estaba aún pendiente de resolución judicial. Así, el 5 de mayo de 2022, el Expediente Coactivo N° 005663-S-2022-SUTRAN/06.4.4-EC fue suspendido de manera definitiva, ya que se había generado un incumplimiento del debido proceso al no haberse resuelto aún la demanda contenciosa administrativa.

A lo largo de este proceso, el Expediente Judicial N° 07278-2021-0-1801-JR-CA-14, si bien sigue siendo cuestionado vía casación, el resultado de este expediente es clave para determinar si la sanción impuesta sería mantenida o anulada.

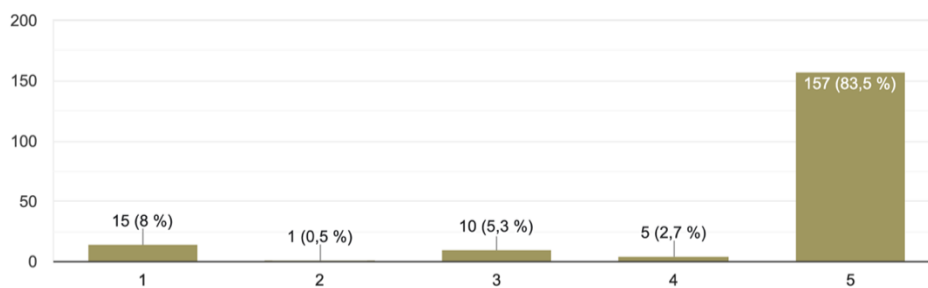
## 4.2 De las encuestas realizadas

Como parte del análisis del procedimiento especial de tramitación sumaria aplicado por la ATU, se encuestó a 188 empresas de transporte para conocer su percepción sobre el impacto de esta regulación en aspectos como el derecho de defensa, la transparencia y la eficiencia del proceso sancionador. Los resultados permiten identificar preocupaciones comunes, como la falta de notificación clara, la ambigüedad normativa y los plazos ajustados, lo que ofrece una base concreta para proponer mejoras en la gestión administrativa. A continuación, se presenta un examen exhaustivo de los hallazgos:

### 4.2.1 Impacto de la notificación conjunta en la defensa y cumplimiento normativo

#### Figura N° 7

*Impacto de la notificación conjunta en el tiempo para ejercer defensa*

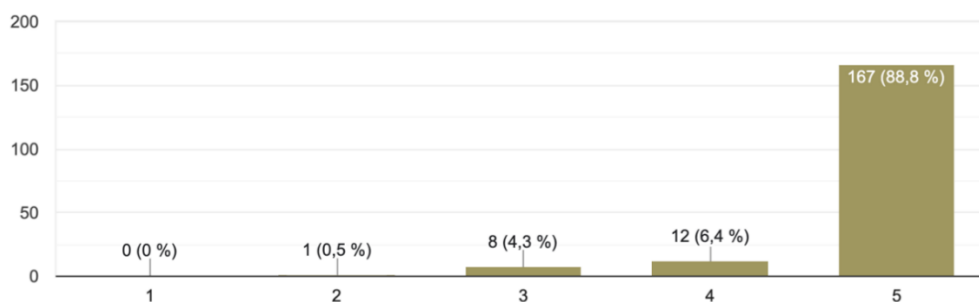


Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

Como se puede observar en la Figura 7, la mayoría de las empresas encuestadas (83.5 %) señaló que la notificación conjunta del IFI y la RS limita seriamente el tiempo disponible para preparar su defensa, lo que revela una preocupación extendida en el sector. El promedio de calificación de 4.53 refuerza la idea de que esta práctica reduce la capacidad de respuesta de los administrados, debilitando el ejercicio efectivo del derecho de defensa y generando dudas sobre la equidad del procedimiento.

### Figura N° 8

*Percepción sobre el impacto del procedimiento especial en el cumplimiento y la respuesta*

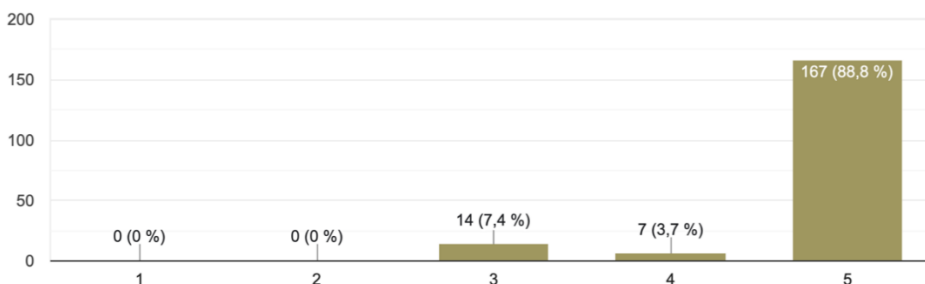


Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

El 88.8 % de las empresas encuestadas considera que el procedimiento especial ha dificultado su capacidad para cumplir con las normas y responder adecuadamente a las imputaciones; el promedio de 4.84 indica una percepción crítica generalizada, lo que sugiere que la reducción de plazos y la falta de etapas previas afecta tanto el cumplimiento como el derecho a la defensa, dejando entrever una sensación de indefensión que debilita la legitimidad del proceso.

### Figura N° 9

*Percepción sobre la afectación al derecho de defensa*



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

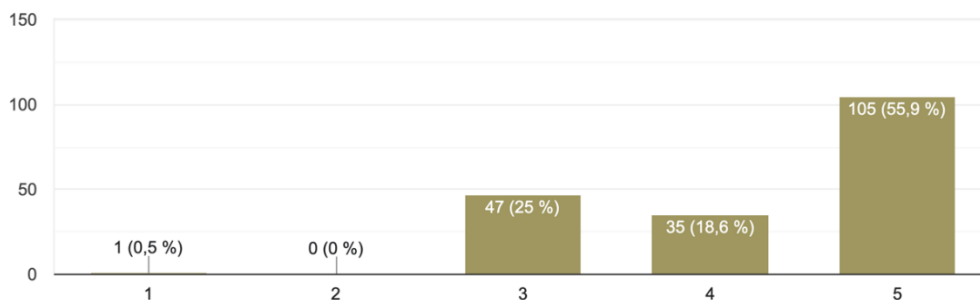
El 88.8 % de las empresas encuestadas considera que el procedimiento especial limita su derecho de defensa, sin registros en las calificaciones más bajas y con un promedio de

4.81, lo que revela una preocupación compartida frente a la eliminación de etapas clave como la notificación previa del IFI; esta percepción de indefensión muestra que, aunque se busca agilidad, el diseño actual del procedimiento genera dudas sobre el respeto a las garantías mínimas, lo que refuerza la necesidad de revisar su aplicación.

#### 4.2.2 Percepción sobre la confianza o incertidumbre en el procedimiento especial

**Figura N° 10**

*Percepción de incertidumbre frente al procedimiento especial*

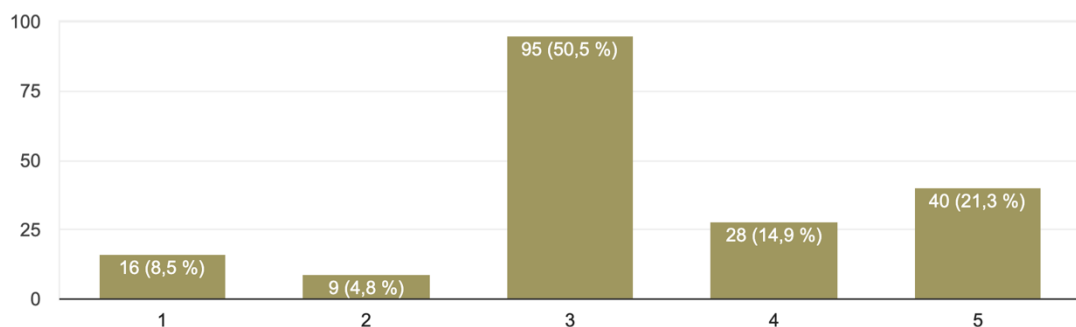


Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

El 55.9% de las empresas calificó con la nota más alta su percepción de que el procedimiento especial genera más incertidumbre que el regular, sobre todo por la falta de claridad normativa; con un promedio de 4.29, los resultados muestran que muchas empresas enfrentan dudas sobre cómo actuar frente al nuevo esquema, lo que podría deberse a interpretaciones dispares por parte de la autoridad y a la ausencia de etapas claramente definidas, lo que refuerza la necesidad de reglas más claras y uniformes.

**Figura N° 11**

*Percepción sobre la eficiencia del procedimiento especial*



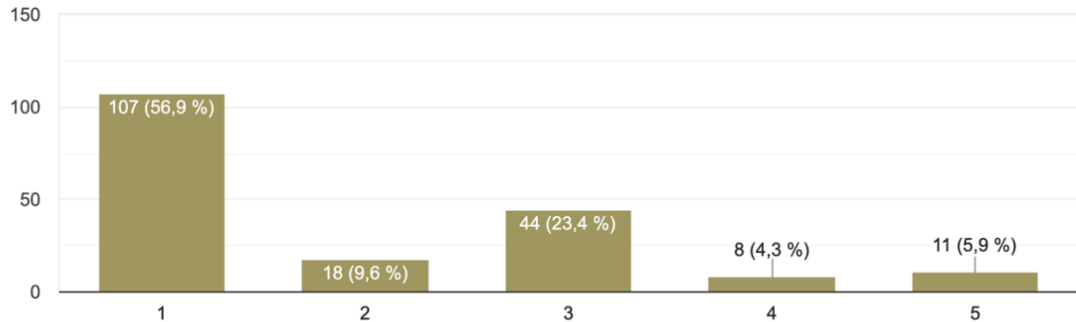
Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

La mayoría de las empresas se mostró neutral sobre si el procedimiento especial es más eficiente que el regular sin afectar el derecho de defensa; el promedio de 3.36 y la

dispersión de respuestas indican falta de consenso, aunque una parte relevante percibe ineficiencias ligadas a carga operativa y tiempos de respuesta, lo que sugiere la necesidad de mejoras puntuales antes que una reforma profunda.

### Figura N° 12

*Confianza en la aplicación de criterios objetivos por parte de la ATU*

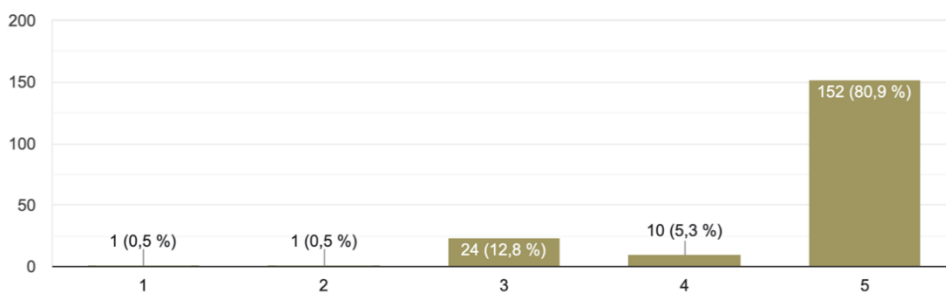


Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados de la encuesta.

La mayoría de las empresas expresó baja confianza en que la ATU actúe con criterios uniformes y objetivos en los procedimientos sancionadores; el 66.5 % calificó con 1 o 2, y el promedio de 1.93 refleja una percepción extendida de discrecionalidad, lo que afecta la legitimidad institucional y desalienta el cumplimiento; estos resultados evidencian la urgencia de fortalecer la transparencia y la consistencia en la aplicación de sanciones.

### Figura N° 13

*Necesidad de revisar el procedimiento especial para mayor transparencia*



Fuente:

Fuente: elaborado a través de información sistematizada.

El 80.9 % de las empresas calificó con la nota más alta la necesidad de revisar el procedimiento especial, con un promedio de 4.65 que evidencia un respaldo amplio a una reforma orientada a reducir la discrecionalidad y fortalecer la transparencia; la casi nula oposición sugiere que existe un consenso sobre las limitaciones del modelo actual y la urgencia de establecer reglas claras y mecanismos de control efectivos.

### 4.2.3 Propuestas de mejora en la normativa y el procedimiento

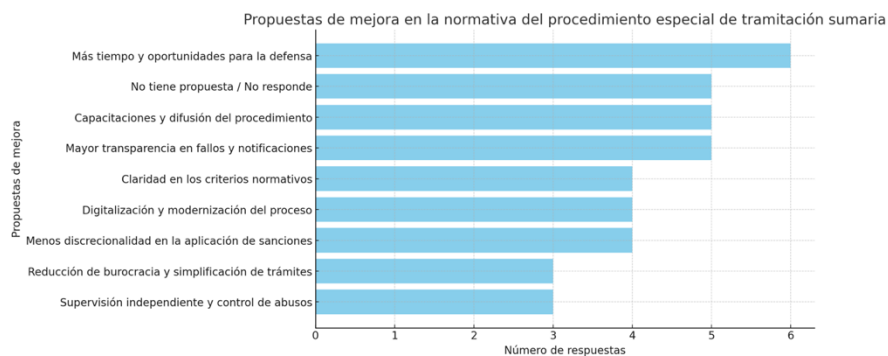
Los resultados de la encuesta evidencian una preocupación amplia y consistente entre las empresas del sector transporte respecto al procedimiento especial de tramitación sumaria aplicado por la ATU. Existe un fuerte consenso a favor de introducir mecanismos que permitan la participación de las empresas antes de que se imponga una sanción. La mayoría de las encuestadas considera que la ausencia de audiencias o espacios de consulta previos vulnera el debido procedimiento y da lugar a decisiones percibidas como arbitrarias. Esta percepción se complementa con una demanda igualmente clara por establecer criterios normativos más definidos para saber qué infracciones pueden tramitarse por esta vía especial, ya que la ambigüedad actual genera incertidumbre y abre espacio a interpretaciones dispares.

Además, una de las preocupaciones más marcadas —y la mejor valorada dentro de toda la encuesta— es la falta de información clara sobre los criterios que utiliza la ATU para imponer sanciones. La mayoría de las empresas señala que esta opacidad afecta la transparencia del proceso y limita su capacidad para anticiparse o prepararse frente a eventuales procedimientos sancionadores. En conjunto, los resultados revelan una demanda urgente por reforzar la legitimidad del procedimiento especial, asegurando reglas claras, acceso a información relevante y mecanismos efectivos de defensa previa.

### 4.2.4 Opiniones y sugerencias

**Figura N° 14**

*Propuestas de mejora en la normativa del PASE*



Fuente: encuestas aplicadas.

Las respuestas de los encuestados reflejan una serie de preocupaciones recurrentes y propuestas específicas para mejorar la equidad y eficacia del procedimiento especial de tramitación sumaria en la ATU.

### **4.3 Entrevistas realizadas**

#### **4.3.1 De las entrevistas realizadas a especialistas legales**

Las entrevistas realizadas a ocho especialistas legales de la ATU permitieron recoger opiniones detalladas sobre la implementación del PASE con especial atención a la notificación conjunta del IFI y la RS. Todos los entrevistados (ocho de ocho) coincidieron en que la alta carga procesal y la masividad del sector transporte justifican la existencia de un régimen especial, señalando que el volumen de casos y las limitaciones institucionales hacen necesario un mecanismo más ágil.

Asimismo, ocho entrevistados valoraron positivamente la celeridad del procedimiento especial, considerándola una mejora frente al procedimiento general. Siete mencionaron que este régimen ha contribuido a mejorar la prevención y gestión de infracciones, mientras que cinco reconocieron que, si bien hay avances en eficiencia, también se evidencian limitaciones en cuanto a garantías procesales. Seis afirmaron que el PASE requiere ajustes normativos específicos, ya que actualmente se basa en un modelo originalmente diseñado para entidades como SUTRAN y no se adecúa del todo a la realidad y funciones de la ATU.

En relación con la notificación conjunta del IFI y la RS, ocho especialistas destacaron su aporte a la celeridad y reducción de notificaciones, pero cinco expresaron preocupación por los efectos sobre el derecho de defensa. Tres señalaron que, cuando se incorporan nuevos medios probatorios o se amplían los cargos, debería reconsiderarse el uso de esta notificación conjunta. En ese contexto, cuatro entrevistados plantearon que, ante variaciones sustantivas en los hechos imputados, debería permitirse la notificación individual del IFI o habilitar audiencias orales como mecanismos compensatorios.

Ocho entrevistados coincidieron en la necesidad de establecer criterios objetivos para determinar cuándo corresponde emitir una notificación diferenciada del IFI. Cinco de ellos advirtieron que la falta de reglas claras puede generar discrecionalidad en los procedimientos y afectar la seguridad jurídica. Tres indicaron que existen casos puntuales en los que la notificación conjunta puede mantenerse, siempre que no haya variaciones probatorias relevantes.

Respecto a la posible exclusión de ciertas infracciones del PASE, ocho especialistas estuvieron de acuerdo en que deben establecerse criterios que permitan diferenciar su aplicación según la gravedad del caso. Siete propusieron revisar y mejorar el régimen actual, mientras que cuatro recomendaron ajustar las tablas de infracciones y cinco

insistieron en que se debe reforzar la evaluación previa de la notificación para proteger el derecho de defensa.

#### **4.3.2 De las entrevistas realizadas a expertos en Derecho Administrativo**

Las entrevistas realizadas a ocho expertos en Derecho Administrativo revelan posturas críticas sobre la implementación del PASE, con especial énfasis en la práctica de notificación conjunta del IFI y la RS. La mayoría de entrevistados (6 de 8) considera que esta modalidad vulnera el derecho de defensa al impedir una etapa previa de contradicción antes de la imposición de la sanción. Esta preocupación se basa en que, sin acceso previo al contenido del IFI, el administrado no tiene la posibilidad real de presentar alegatos o pruebas antes de que la autoridad resuelva el procedimiento, contraviniendo el principio de defensa.

Cinco entrevistados manifestaron que esta práctica, aunque orientada a agilizar el procedimiento, incrementa el riesgo de judicialización al restringir los mecanismos administrativos de impugnación. Señalaron además que la eliminación del recurso de reconsideración dentro del PASE acentúa esta limitación, especialmente en casos complejos que requieren una revisión probatoria más detallada. En ese sentido, tres especialistas subrayaron que la eficiencia procesal no puede alcanzarse a costa de sacrificar las garantías mínimas del debido procedimiento.

Sobre la aplicación generalizada del régimen sumario, cuatro entrevistados advirtieron que no todas las infracciones son aptas para ser tramitadas bajo este esquema. Coincidieron en que infracciones objetivas —como circular sin autorización o exceder el número de pasajeros— podrían abordarse mediante este régimen, pero otras, como accidentes de tránsito con elementos subjetivos o responsabilidad compartida, exigen mayor análisis y una tramitación ordinaria. A partir de ello, seis especialistas propusieron establecer criterios técnicos para determinar la procedencia del PASE, como el nivel de riesgo de la infracción, la complejidad del caso o la existencia de medios probatorios controvertidos.

Respecto a las reformas necesarias, siete entrevistados recomendaron realizar ajustes normativos al Decreto Supremo N° 004-2020-MTC. Cuatro propusieron su modificación parcial —incorporando criterios diferenciadores y etapas previas de contradicción— mientras que tres plantearon su derogación para diseñar un nuevo régimen más ajustado a la realidad funcional de la ATU. Asimismo, cinco especialistas hicieron énfasis en la necesidad de fortalecer la motivación de las resoluciones sancionadoras, establecer

parámetros claros para la variación de cargos y ampliar el uso racional de la notificación electrónica, acompañado de capacitaciones técnicas al personal responsable.

Finalmente, tres entrevistados abordaron limitaciones estructurales del modelo sancionador actual. Señalaron que, en ausencia de tribunales administrativos especializados o mecanismos independientes de control, existe un riesgo elevado de decisiones formalistas o poco garantistas. Una propuesta concreta fue la creación de órganos resolutivos especializados en el ámbito del transporte, que cuenten con autonomía técnica y criterios uniformes para fortalecer la predictibilidad y equidad del sistema.

## CAPÍTULO V. PROPUESTA DE MEJORA

### 5.1. Alternativas de solución

#### 5.1.1. Primera alternativa

##### Aplicación del procedimiento administrativo general.

Esta alternativa consiste en la aplicación del procedimiento administrativo general conforme a lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la LPAG). En esa línea, en aplicación del régimen sancionador común, se establece la necesidad de garantizar el derecho de defensa del administrado mediante la notificación del IFI previo a la emisión de la RS.

#### Tabla N° 9

##### *Detalles de la primera alternativa*

Categoría	Detalle
<b>Fundamentos</b>	- Garantiza el debido proceso mediante la notificación previa del IFI. - Refuerza la seguridad jurídica y coherencia normativa. - Reduce la litigiosidad al permitir descargos oportunos. - Mejora la confianza ciudadana en la administración pública.
<b>Implicancias y desafíos</b>	- Aumenta la carga procedimental y los plazos de tramitación. - Requiere adecuaciones normativas al PAS especial. - Demanda capacitación adicional al personal administrativo.

Elaboración propia.

Si bien la aplicación del PAG representa una alternativa más garantista desde el punto de vista jurídico, su implementación en el contexto actual de la ATU presenta diversas limitaciones que comprometen su viabilidad desde una perspectiva de gestión pública.

En primer lugar, esta alternativa implicaría un incremento significativo en la carga operativa de la entidad, en tanto exige una etapa adicional de notificación del IFI el otorgamiento de un plazo para el descargo, así como el análisis de dichas alegaciones antes de emitir la RS. Considerando que la ATU gestiona un volumen elevado de procedimientos —más de 35 mil RS anuales—, la adopción del procedimiento general podría generar una sobrecarga administrativa que afectaría seriamente la capacidad institucional para resolver los casos en plazos razonables.

En segundo lugar, la implementación de esta alternativa requeriría ajustes normativos sustanciales. Ello incluye la derogación o modificación del Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, así como la revisión de directivas internas, sistemas informáticos y

protocolos de fiscalización. Ajustar la normativa requeriría tiempo, recursos y generaría incertidumbre operativa durante la transición. Además, exigir una etapa formal de contradicción en casos simples y verificables por medios digitales iría contra el principio de economía procedimental, añadiendo carga sin mejorar sustancialmente la calidad de la decisión.

### **5.1.2. Segunda alternativa**

#### Modificar el Reglamento del PASE.

Este enfoque sugiere una modificación alternativa de la regulación PASE, proponiendo criterios más concretos que eviten la violación del derecho a defenderse y aseguren el respeto al debido proceso.

Para lograr la imparcialidad y legalidad del PASE, es necesario definir objetivos claros para la determinación de su aplicación.

En relación con este problema, hay una solución que busca establecer objetivos que permitan clasificar las violaciones según su complejidad y nivel de riesgo para establecer los caminos procesales apropiados para cada caso. El objetivo final es lograr un equilibrio entre la eficiencia institucional y la preservación de los derechos procesales.

### **5.1.3. Justificación de la propuesta de mejora: “Metodología de clasificación operativa de infracciones según nivel de riesgo y complejidad del caso”**

En la actualidad, el PASE se aplica de manera uniforme en todas las violaciones procesadas por ATU, sin tener en cuenta las diferencias en su naturaleza, impacto o necesidad de una contestación significativa. Este tratamiento consistente ha llevado a una reducción de las oportunidades de defensa y a un aumento de las percepciones de judicialización o pérdida de legitimidad institucional.

Desde una perspectiva de gestión pública moderna, el rediseño de procesos sancionadores debe considerar principios como la proporcionalidad, selectividad, análisis de riesgo y mejora continua. La propuesta se alinea, además, con los enfoques de eficiencia y legalidad que inspiran el ciclo de políticas públicas y la planificación institucional.

### **5.1.4. Fases de la metodología de clasificación operativa de infracciones**

La metodología propuesta se desarrolla en cuatro fases complementarias y progresivas:

#### **Tabla N° 10**

*Fases de la metodología aplicada*

<b>Fase</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Actividades principales</b>
<b>Fase 1: Identificación y análisis de infracciones</b>	Reconocer el universo de infracciones tramitadas bajo el procedimiento especial sancionador de la ATU.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de la tabla de infracciones vigente.</li> <li>- Análisis del marco normativo aplicable (DS N° 004-2020-MTC).</li> <li>- Priorización de infracciones más frecuentes y relevantes.</li> </ul>
<b>Fase 2: Definición de criterios de clasificación</b>	Establecer las dimensiones de análisis que permitirán determinar si corresponde notificación conjunta o diferenciada.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipo de medio probatorio.</li> <li>- Necesidad de análisis probatorio.</li> <li>- Naturaleza del hecho infractor.</li> <li>- Nivel de afectación al administrado.</li> <li>- Relevancia del derecho de defensa.</li> <li>- Valoración de cada infracción según los cinco criterios.</li> </ul>
<b>Fase 3: Aplicación de la matriz de evaluación cualitativa</b>	Clasificar cada infracción con base en los criterios definidos, mediante una escala cualitativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asignación de resultado: “Procede notificación conjunta” o “Requiere notificación diferenciada”.</li> <li>- Registro en formato de matriz o base de datos institucional.</li> <li>- Contraste con entrevistas a especialistas y personal de la ATU.</li> </ul>
<b>Fase 4: Validación y recomendaciones operativas</b>	Validar técnicamente los resultados obtenidos y formular recomendaciones para su implementación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión de coherencia normativa y factibilidad operativa.</li> <li>- Propuesta de lineamientos técnicos o directiva institucional para orientar la aplicación diferenciada del PASE.</li> </ul>

Elaboración propia.

### **5.1.5. Metodología para la clasificación de infracciones**

Con relación a la metodología para la selección de criterios, la hemos obtenido a partir de los instrumentos de investigación previamente desarrollados; en tal sentido, se han propuesto cinco de ellos para clasificar las infracciones en el marco del PASE, los cuales responden a la necesidad de establecer parámetros técnicos y operativos que permitan distinguir entre aquellos casos en los que es jurídicamente viable aplicar la notificación conjunta del IFI y RS y aquellos que, por su complejidad o nivel de riesgo, requieren una tramitación diferenciada. Estos criterios no solo derivan de fundamentos normativos y doctrinarios, sino que se sustentan empíricamente en los hallazgos arribados en el presente.

En primer lugar, el criterio del tipo de medio probatorio se justifica en el análisis de las resoluciones de sanción emitidas entre 2020 y 2024, donde se identificó que más del 70 % de las infracciones se sustentan en pruebas objetivas como consultas a registros electrónicos o imágenes fotográficas. Sin embargo, también se identificaron

procedimientos basados en actuaciones probatorias complejas, particularmente en infracciones como la fuga ante la fiscalización o la obstrucción a la autoridad, que requieren interpretación subjetiva o valoración de hechos controvertidos. Los especialistas legales entrevistados de ATU, junto con los expertos legales, mencionaron específicamente parte de la razón detrás de tener estos diferentes tipos de marcos procedimentales. Existe un grado de automatización y una reflexión más profunda sobre el manejo algorítmico de algunos casos. Esto justifica una diferenciación procesal.

Además, en el análisis de los casos, los testigos expertos enfatizaron hasta cierto punto el derecho a la prueba. Ambos grupos afirmaron que la introducción de nueva evidencia, independientemente de si se necesita una evaluación experta o existen contradicciones entre la prueba y los hechos, implica que la notificación colectiva contraviene el derecho a la defensa. En estas circunstancias, una sanción sin traslado previo del IFI impide al administrado ejercer plenamente sus garantías, lo que ha motivado incluso pronunciamientos judiciales de nulidad, como se evidenció en el caso representativo analizado en esta investigación.

El tercer criterio, referido a la naturaleza del hecho infractor, también encuentra respaldo empírico. El análisis de las 25 infracciones más frecuentes tramitadas por la ATU permitió distinguir entre hechos fácilmente verificables —como prestar el servicio sin autorización— y hechos cuya configuración requiere interpretación normativa o contextual, como permitir el exceso de pasajeros o incumplir con el uso de implementos de seguridad sanitaria. En este sentido, tanto las entrevistas como las encuestas indican que los administrados perciben que no todas las infracciones tienen el mismo grado de complejidad o claridad jurídica, lo que requiere un tratamiento diferenciado según su naturaleza.

Como tal, el grado de impacto para los administrados es relevante, fundamentado en la severidad de las sanciones impuestas. Según los datos analizados, el 82 % de las resoluciones impusieron multas superiores a la remuneración mínima vital, y el 23 % superó los S/. 20,000. Esta carga económica es especialmente notable para las personas o microempresas de transporte, cuya sostenibilidad financiera puede verse afectada. En este sentido, tanto los encuestados como los entrevistados especialistas coinciden en que, a la luz del significativo impacto económico, debe ser considerado como una justificación decisiva para determinar si se debe adoptar un enfoque legal más protector donde el

administrado tenga la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho a defenderse antes de la imposición de la sanción.

Sobre la base de todo ello, se propone una metodología de clasificación operativa que permite determinar si una infracción puede ser tramitada bajo el modelo de notificación conjunta (IFI + RS) o requiere una notificación diferenciada (primero IFI, luego RS), a partir de cinco dimensiones clave.

### 5.1.6. Definición de criterios de clasificación

La propuesta de mejora parte de la necesidad de establecer criterios técnicos y operativos que permitan diferenciar entre aquellos casos que pueden ser tramitados mediante notificación conjunta del IFI y RS y aquellos que, por su nivel de complejidad, impacto o riesgo, exigen una notificación diferenciada.

En esa línea, se definieron cinco dimensiones de análisis, las cuales responden a principios de proporcionalidad, objetividad y eficiencia en la gestión pública. Estos criterios permiten evaluar cada infracción en función de su naturaleza jurídica, la dificultad probatoria que presenta, su impacto en los administrados, y la necesidad de brindar mayores garantías de defensa.

Los criterios establecidos son los siguientes:

**Tabla N° 11**

*Dimensiones de análisis de la propuesta metodológica*

<b>Dimensión</b>	<b>Descripción</b>	<b>Valoración cualitativa</b>
<b>Tipo de medio probatorio</b>	Evalúa si la prueba utilizada es objetiva (consulta web, fotografía, flagrancia), mixta o sujeta a interpretación.	Objetivo / Mixto / Subjetivo
<b>Necesidad de análisis probatorio</b>	Considera si el caso requiere instrucción compleja, peritajes, cruce de datos, testimonios u otros elementos adicionales.	No requiere / Moderado / Requiere
<b>Naturaleza del hecho infractor</b>	Distingue entre hechos fácilmente verificables, condiciones sujetas a validación, o imputaciones que requieren interpretación jurídica.	Hecho objetivo / Condición evaluable / Hecho subjetivo
<b>Nivel de afectación al administrado</b>	Mide la severidad de la sanción y su impacto en la economía o habilitación del administrado.	Leve / Moderada / Alta

Elaboración propia.

La combinación de estos criterios permite clasificar cada infracción con mayor precisión, evitando decisiones procedimentales arbitrarias y garantizando un uso eficiente del procedimiento especial sin menoscabar derechos.

**Tabla N° 12**  
*De la aplicación de los criterios de análisis*

<b>Dimensión</b>	<b>Pregunta orientadora</b>	<b>Valores cualitativos</b>
<b>Tipo de medio probatorio</b>	¿La prueba es objetiva y directa?	Objetivo / Mixto / Subjetivo
<b>Necesidad de análisis probatorio</b>	¿Se requiere instrucción compleja?	No requiere / Moderado / Requiere
<b>Naturaleza del hecho</b>	¿Es un hecho verificable o requiere interpretación?	Hecho objetivo / Condición evaluable / Hecho subjetivo
<b>Nivel de afectación</b>	¿Cuál es la severidad de la sanción?	Leve / Moderada / Alta

Elaboración propia.

A cada infracción se le asignan valores cualitativos por cada dimensión. Según la combinación obtenida, se propone la siguiente regla de decisión:

- **Procede la notificación conjunta (IFI + RS)**

Cuando al menos tres de los cuatro criterios sean valorados en niveles bajos o moderados (es decir, que reflejan baja complejidad, alta objetividad y bajo impacto).

Estas infracciones corresponden, por ejemplo, a conductas evidentes, verificables por medios electrónicos o fotográficos, y cuya sanción es de bajo impacto.

- **Requiere notificación diferenciada (IFI por separado)**

Cuando dos o más criterios sean valorados en niveles altos, especialmente si involucran: prueba subjetiva o compleja, hechos controvertidos, sanciones con efectos graves (cancelación, inhabilitación), alta relevancia del derecho de defensa.

Esta clasificación evita una aplicación indiscriminada del procedimiento sumario y promueve un enfoque selectivo basado en el riesgo procesal e institucional.

### 5.1.7. Ejemplo aplicado

A continuación, se presenta un ejemplo de aplicación de la propuesta a dos infracciones reales del régimen sancionador de la ATU, en tal sentido, de una elección discrecional para los efectos de aplicación metodológica tenemos las siguientes infracciones:

**Tabla N° 13**

*Elección de infracciones discrecional*

Resolución	Código Conducta	Tipo de medio probatorio	Gravedad	Tipo de sanción	Porcentaje UIT	
Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE	T.1	Ofrecer y/o prestar el Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de taxi sin contar con la Autorización de Servicio otorgada por la SSTE	Acta de fiscalización / consulta web / video o fotografía	Muy grave	Multa	200%
Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 162-2023-ATU/PE	T.11	Agredir física o verbalmente a los usuarios del servicio	Componente subjetivo / verificación documental compleja / prueba documental proveniente de otras instituciones	Muy grave	Mixta	100%

Fuente: Cuadro de Infracción y Sanciones - ATU

A continuación, se presenta la matriz correspondiente con la aplicación de dicha escala a las infracciones seleccionadas:

**Tabla N° 14**

*Ejemplos de clasificación de infracciones según criterios técnicos*

Infracción	Tipo prueba	Análisis prob.	Hecho	Afectación	Resultado
T.1 – Ofrecer y/o prestar el Servicio Público de Transporte Especial en la modalidad de taxi sin contar con la Autorización de Servicio otorgada por la SSTE	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Leve	Notificación conjunta
T.11 - Agredir física o verbalmente a los usuarios del servicio	Subjetivo	Requiere	Hecho subjetivo	Alta	Notificación diferenciada

Elaboración propia.

Como se puede apreciar con relación a la infracción T.1., esta infracción constituye un supuesto objetivo, cuya verificación puede realizarse a través de medios probatorios directos como la consulta a registros oficiales, actas de fiscalización y evidencia fotográfica. No requiere valoración subjetiva ni desarrollo de actividad probatoria

compleja. Su naturaleza es documental y administrativa, lo que permite su procesamiento bajo un esquema sumario sin vulnerar el derecho de defensa. El impacto en la parte administrada es mínimo y no constituye una sanción que dañaría seriamente la operación de su actividad económica o su calificación como operador registrado. Por lo tanto, la notificación conjunta de IFI y RS es apropiada ya que se cumplen los criterios de inmediatez, objetividad y baja carga.

Por otro lado, en determinados casos, como la infracción T.11, el uso del PASE no resulta adecuado. Se trata de situaciones donde entran en juego elementos subjetivos —como la intención o el contexto del acto— que exigen una evaluación más detallada. Tal como indicaron varios especialistas entrevistados, este tipo de infracciones puede involucrar escenarios complejos como legítima defensa, contradicciones en los testimonios o la necesidad de recurrir a pruebas externas (testigos, partes médicas, informes policiales). Además, las consecuencias legales pueden ser graves, llegando incluso a la inhabilitación del conductor, lo que refuerza la necesidad de garantizar una defensa adecuada. En estos casos, aplicar una notificación separada del IFI y la RS se presenta como la vía más garantista, ya que permite generar un espacio formal de contradicción antes de imponer una sanción. Establecer criterios claros para este tipo de situaciones permitiría a la institución contar con una directriz técnica para definir qué tipo de notificación corresponde aplicar según las particularidades del caso.

La propuesta planteada representa un aporte práctico desde la gestión pública a un problema técnico-jurídico que afecta la legitimidad y eficiencia del procedimiento sancionador en el sector transporte. A través de la clasificación de infracciones según criterios objetivos, se busca restablecer un equilibrio razonable de la celeridad administrativa.

#### **5.1.8. Impacto de la propuesta planteada**

Para determinar el impacto de la propuesta metodológica se revisaron la totalidad de RS emitidas entre 2020 y 2024. El universo analizado comprende 117,113 RS, correspondientes a los 106 códigos de infracción vigentes durante dicho quinquenio.

En ese sentido, y considerando los criterios de clasificación definidos, se examinó a través de una matriz en la cual se extrajo información de las tablas de infracciones y se agregó 4 columnas adicionales correspondiente a los valores cualitativos de cada dimensión establecida en la metodología propuesta a fin de identificar la regla de decisión para la

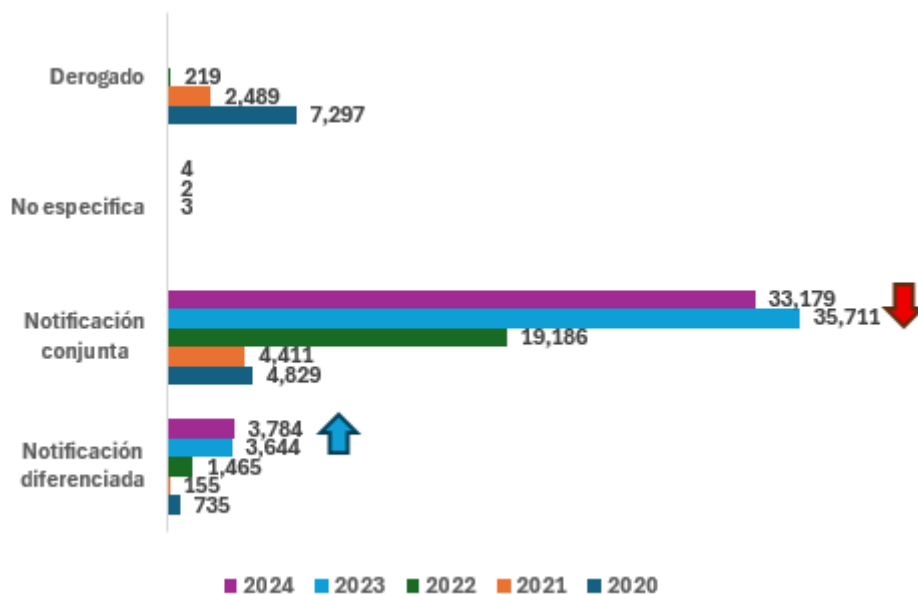
aplicación de la notificación conjunta del IFI y de la RS o la notificación diferenciada del IFI.

Como resultado de ello, se obtuvo que un total de 9,783 RS (8.4 % del universo) requerían de una evaluación más rigurosa por la complejidad de las pruebas, la necesidad de un análisis probatorio exhaustivo.

El análisis comparativo anual al que se arribó revela que, de 2023 a 2024, disminuyó la proporción de casos que requieren de notificación conjunta, mientras que aumentó la de aquellos que requieren notificación diferenciada.

**Figura N° 15**

*Impacto de aplicación de los criterios propuestos*



Elaboración propia.

Así, adoptar la notificación diferenciada del IFI exclusivamente en los casos complejos tiene un impacto controlado en la tramitación del PAS, debido a que representa el 10% del total de RS emitidas durante 2024.

No obstante, este esfuerzo de tramitar con mayor rigurosidad repercute positivamente en la predictibilidad de los procedimientos y en la percepción de legitimidad por parte de los administrados. Paralelamente, la ATU optimizaría recursos mediante la aplicación del

PASE en el 90 % de los casos, sin renunciar a un trámite más robusto cuando la naturaleza de la infracción lo exige.

## CONCLUSIONES

1. La notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Sancionadora (RS), regulada en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC y aplicada por la ATU en el periodo 2020-2024, afecta el debido procedimiento administrativo, al restringir el derecho de defensa y limitar la posibilidad de actuación probatoria por parte de los administrados.
2. Los factores que motivaron la aprobación del procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria estuvieron orientados a lograr mayor celeridad en la gestión de procedimientos y a descongestionar la carga procesal de la ATU. Sin embargo, no se advirtió una evaluación suficiente respecto del impacto de esta modalidad sobre las garantías del procedimiento sancionador, lo que afecta la pertinencia y legitimidad de la norma.
3. Si bien la notificación conjunta ha permitido una atención más rápida de la carga procesal, esta eficiencia operativa ha generado tensiones con el principio de legalidad y con el derecho de defensa, puesto que, al eliminar la etapa intermedia entre imputación y sanción, se impide que los administrados ejerzan adecuadamente su contradicción.
4. La aplicación indiscriminada de esta modalidad socava los derechos y las garantías procesales, especialmente en los casos en los que la evidencia requiere evaluación. En estas instancias, una etapa previa de transferencia de la IFI es esencial que permita el ejercicio del derecho a la defensa antes de la emisión de la decisión punitiva.
5. La aplicación de un único criterio a todos los casos pasa por alto la diversidad de las infracciones. Por lo tanto, es necesario crear una propuesta legal que categorice las infracciones en función de sus complejidades y niveles de riesgo para establecer umbrales para aplicar un marco de notificación conjunto frente a situaciones que demandan un manejo diferencial. Este equilibrio tiene como objetivo evitar un aumento injustificado y notablemente predecible en la carga de trabajo y los plazos de procesamiento para los casos de PAS.
6. Para poder alcanzar el equilibrio entre la eficiencia administrativa y las garantías procesales, se hace necesario incorporar estrategias técnicas precisas que orienten la aplicación del procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria. De este modo, se evitará que la simplificación de los

procedimientos conduzca a decisiones caprichosas que vulneren el principio de tutela administrativa efectiva.

## RECOMENDACIONES

1. Es conveniente efectuar un cambio en el diseño normativo del procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria, con el objeto de que se respete el debido procedimiento garantizado por el marco normativo, estableciéndose una fase claramente delimitada que se ubique entre la imputación y la sanción, sobre todo en aquellos casos en que la prueba requiere valoración.
2. Es imperativo que en la delimitación de normas procedimentales en el ámbito sancionador se realice un estudio de impacto normativo, el cual no se limite a una valoración de la eficiencia administrativa y contemple en detalle el respeto a los principios del Derecho Administrativo Sancionador y los derechos fundamentales de los administrados.
3. Se aconseja que no se promueva la eficiencia administrativa reduciendo el respeto a los derechos procesales. Por esta razón, la ATU debería instituir procesos de tramitación rápidas que, a pesar de su celeridad, aseguren el respeto a la contradicción y el ejercicio del derecho de defensa.
4. Se sugiere establecer una taxonomía de los hechos infractorios como simples o complejos y los medios de prueba como automáticos o valorativos. Esta taxonomía debe servir como sustento para determinar si corresponde notificación conjunta o si se tramita en dos etapas diferenciadas.
5. Se recomienda modificar el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC para incorporar estos criterios de clasificación y garantizar que la modalidad de notificación conjunta solo se aplique en procedimientos de baja complejidad y bajo riesgo, evitando así vulneraciones generalizadas a los derechos procesales. Máxime si el impacto generado es controlado ya que representa el 10 % del total de casos que imponen sanciones, conforme a lo analizado en la presente.
6. Finalmente, se sugiere que la ATU, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, desarrolle lineamientos técnicos y operativos complementarios al marco normativo, que orienten a las dependencias responsables sobre la correcta aplicación del procedimiento sancionador especial sin menoscabar el principio de legalidad ni el derecho de defensa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abanto, D. (2023). *Balance preliminar de la implementación del Nuevo Procedimiento Administrativo Especial de Tramitación Sumaria en materia de transporte* [Programa de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Bobadilla Meza, E. (2020). *Condiciones menos favorables en los procedimientos administrativos sancionadores de tramitación sumaria en materia de tránsito terrestre y la vulneración a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General* [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Bobadilla, E. (2020). *Condiciones menos favorables en los procedimientos administrativos sancionadores de tramitación sumaria en materia de tránsito terrestre y la vulneración a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General* [Programa de Segunda Especialidad, PUCP].
- Castañeda, J. (2023). *Una de cal y otra de arena: el IFI y el debido procedimiento administrativo*. LP Derecho. <https://lpderecho.pe>
- Centeno-Maldonado, A., Delgado-Torres, K., & Villacís-Robles, P. (2023). *Analysis of the administrative sanctioning process and its influence on the guarantee of due process*. Russian Law Journal, 11(13s). <https://www.russianlawjournal.org/index.php/journal/issue/archive>
- Chang, J., & Drago, M. (2018). La prescripción en el procedimiento administrativo sancionador en materia de Libre Competencia a partir de las modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General. *Ius et Veritas*, 56, 16-27.
- Contreras Távara, A. M. (2017). *El debido procedimiento administrativo en las infracciones de tránsito en el Servicio de Administración Tributaria de Lima 2016* [Tesis de licenciatura, Universidad César Vallejo].
- Danós Ordóñez, J. (2019). La regulación del procedimiento administrativo sancionador en el Perú. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), 26-50. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22164>
- Del Risco, K. (2020). *La dilatación del trámite del procedimiento administrativo sancionador en la SUTRAN y la consecuente vulneración al derecho - principio del debido procedimiento, Lima - 2018* [Tesis de licenciatura, Universidad Privada del Norte].
- El Tiempo (2019, 17 de agosto). Cada día multan a 136 conductores de Uber y otras plataformas ilegales. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/otras->

[ciudades/ciudades-con-mas-multas-auber-y-transporte-informal-en-colombia-401820](#)

- Freire, E. (2017). *Análisis organizacional y propuestas de mejora del Programa Nacional de Fiscalización del Ministerio de Transporte y Comunicaciones* [Tesis de maestría, Universidad de Chile].
- Guía de Políticas Nacionales. (2018, 14 de noviembre). *Modificada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD*.
- Izquierdo, M. (2016, diciembre). *Análisis del procedimiento administrativo sancionador en la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) e introducción de soluciones al instructivo ya existente* [Tesis de licenciatura, Universidad Central del Ecuador].
- Mamani, F. (2017, 21 de septiembre). *Dilación en la imposición de sanciones administrativas por la Municipalidad Provincial de Puno e incremento del delito de conducción de vehículo motorizado en estado de ebriedad, 2015–2016*. Repositorio Institucional UANCV.
- Ministerio de Justicia. (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Guía para asesores jurídicos del Estado* (2.<sup>a</sup> ed.). <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2017/09/LEGIS.PE-Minjus-Gu%C3%ADa-pr%C3%A1ctica-sobre-el-procedimiento-administrativo-sancionador.pdf>
- Morón Urbina, J. C. (2020). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (Decreto Supremo N° 004-2019-JUS)*. Lima: Gaceta Jurídica. [https://drive.google.com/file/d/1KSo\\_FsnTTNd4GB3kkgZUaKSwZpDBU4Pm/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1KSo_FsnTTNd4GB3kkgZUaKSwZpDBU4Pm/view?usp=sharing)
- OECD. (2016). *Multi-dimensional review of Peru: Volume 2. In-depth analysis and recommendations*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264264670-en>
- Palacios (2018). *Metodología de la investigación jurídica* (1.<sup>a</sup> ed.). Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.
- Poole Fuller, E. (2018). *La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza* [Tesis de maestría no publicada].
- Romero Pastor, L., López Valdez, B., Vargas La Serna, J. J., Reátegui Del Águila, L. C., & De la Barrera Laca, L. J. del C. (2019). *Movilidad urbana en Lima y Callao: Caso de estudio - La Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU)* [Trabajo de investigación, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Escuela de Postgrado, Maestría en Gestión Pública].

- Rupay, M. (2018, diciembre). *Luchando contra la informalidad en el transporte terrestre de personas: el caso de coordinación de la sede desconcentrada Junín de la Superintendencia de Transporte Terrestre, Carga y Mercancías* [Tesis de licenciatura, Pontificia Universidad Católica del Perú].
- Sautu, R. (2005). *Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación*. Lumiere.
- Supo Calderón, D., & Del Rosario Gamero, A. X. (2020). Apuntes respecto al carácter de norma común de la Ley del procedimiento administrativo general en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de protección al consumidor. *Revista de Derecho Forseti*, 8(11). DERUP Editores. <http://hdl.handle.net/11354/2606>
- Ugaz Moreno, B. (2023). *La vulneración del debido proceso en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de transporte, Exp. N° 28420502395447-ACUM - Lima - 2022* [Tesis de licenciatura, Universidad Norbert Wiener]. <https://hdl.handle.net/20.500.13053/10900>

## **ANEXOS**

### Anexo 1: Relación de solicitudes de entrevista

N°	Perfil	Rol	Nombres y apellidos	Link de Drive
1	Especialista ATU	Coordinador legal - Subdirección de Fiscalización	José Luis Enciso Ccopa	<a href="#"><u>Carpeta de Solicitudes de Entrevistas Especialistas ATU</u></a>
2		Coordinador legal - Subdirección de Sanción	Josemanuel Suárez Anaya	
3		Especialista PAS - Subdirección de Fiscalización	Juan Carlos Otero Pomalaya	
4		Especialista PAS - Subdirección de Fiscalización	Alejandro Jonathan Estrada García	
5		Especialista PAS - Subdirección de Fiscalización	José Eliseo Cancan Mori	
6		Especialista PAS - Subdirección de Sanción	Giancarlo Daniel Cortez Escobar	
7		Especialista PAS - Subdirección de Sanción	Carlos Daniel Chiriboga Muñoz	
8		Especialista PAS - Subdirección de Sanción	Javier Armijo Herrera	
1	Experto en Derecho Administrativo	Docente	Christian Guzmán Napurí	<a href="#"><u>Carpeta de Solicitudes de Entrevistas a Expertos en Derecho Administrativo</u></a>
2		Docente	José Antonio Tirado Barrera	
3		Abogada	Carla Román Ascencios	
4		Abogado	Lizbeth Esteban Castillo	
5		Docente	Rosario Acevedo Kenchau	
6		Abogado	Marco Polo Lafon	
7		Abogado	Erika Mercado Aguilar	
8		Abogado	Luis Quispe Candia	

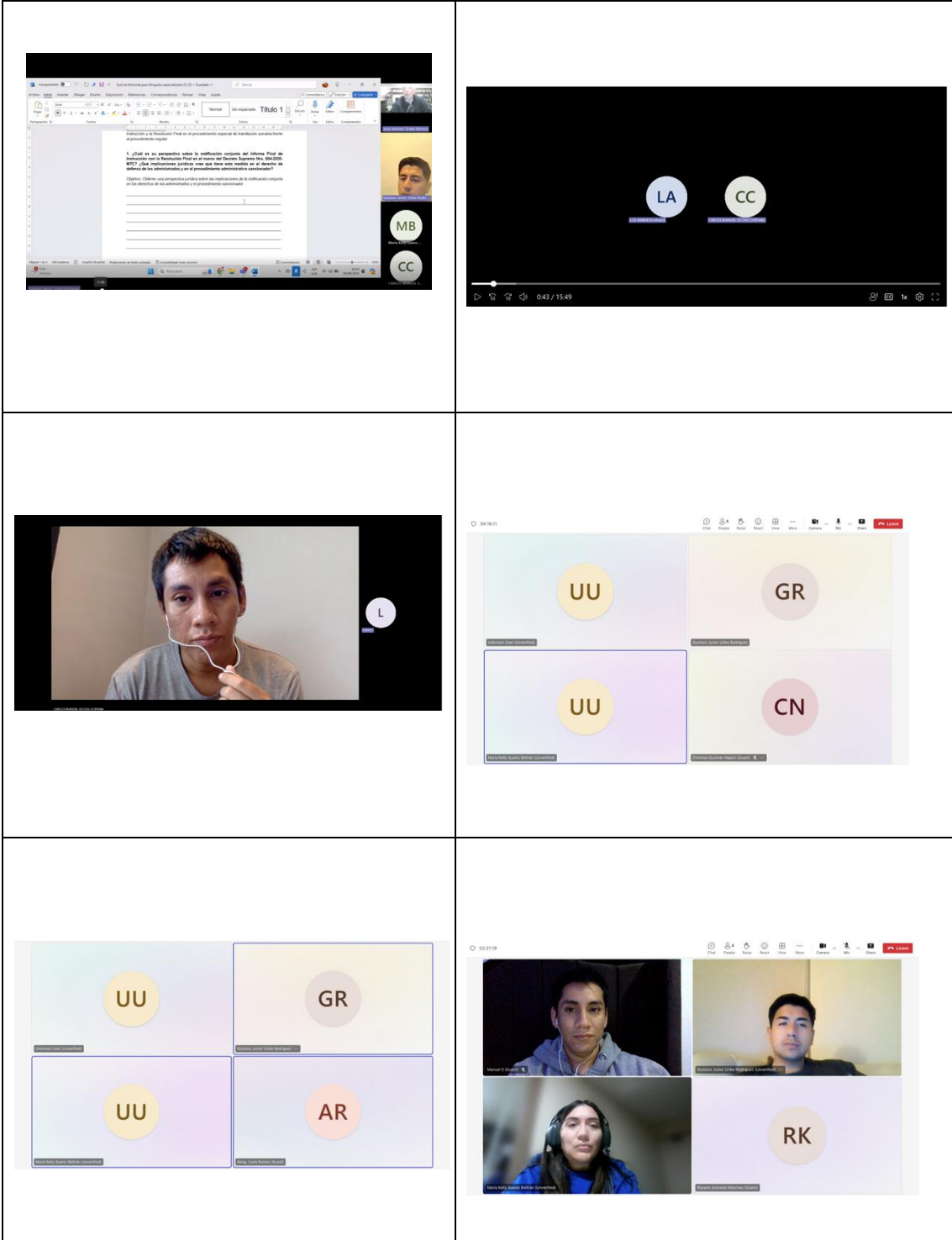
## Anexo 2: Relación de Entrevistas aplicadas

N°	Perfil	Rol	Nombres y apellidos	Link de Drive
1	Especialista ATU	Coordinador legal - Subdirección de Fiscalización	José Luis Enciso Ccopa	<a href="#"><u>Carpeta de Entrevistas Especialistas ATU</u></a>
2		Coordinador legal - Subdirección de Sanción	Josemanuel Suárez Anaya	
3		Especialista PAS - Subdirección de Fiscalización	Juan Carlos Otero Pomalaya	
4		Especialista PAS - Subdirección de Fiscalización	Alejandro Jonathan Estrada García	
5		Especialista PAS - Subdirección de Fiscalización	José Eliseo Cancan Mori	
6		Especialista PAS - Subdirección de Sanción	Giancarlo Daniel Cortez Escobar	
7		Especialista PAS - Subdirección de Sanción	Carlos Daniel Chiriboga Muñoz	
8		Especialista PAS - Subdirección de Sanción	Javier Armijo Herrera	
1	Experto en Derecho Administrativo	Docente	Christian Guzmán Napurí	<a href="#"><u>Carpeta de Entrevistas a Expertos en Derecho Administrativo</u></a>
2		Docente	José Antonio Tirado Barrera	
3		Abogada	Carla Roman Ascencios	
4		Abogado	Lizbeth Esteban Castillo	
5		Docente	Rosario Acevedo Kenchau	
6		Abogado	Marco Polo Lafon	
7		Abogado	Erika Mercado Aguilar	
8		Abogado	Luis Quispe Candia	

### Anexo 3: Evidencias de la aplicación de las entrevistas

Nº	Perfil	Nombres y apellidos	Link Drive
1	Especialista ATU	José Luis Enciso Ccopa	<u>Carpeta de evidencias a Expertos en Derecho Administrativo</u>
2		Josemanuel Suárez Anaya	
3		Juan Carlos Otero Pomalaya	
4		Alejandro Jonathan Estrada García	
5		José Eliseo Cancan Mori	
6		Giancarlo Daniel Cortez Escobar	
7		Carlos Daniel Chiriboga Muñoz	
8		Javier Armijo Herrera	
1	Experto en Derecho Administrativo	Christian Guzmán Napurí	<u>Carpeta de evidencias a Expertos en Derecho Administrativo</u>
2		José Antonio Tirado Barrera	
3		Carla Roman Ascencios	
4		Lizbeth Esteban Castillo	
5		Rosario Acevedo Kenchau	
6		Marco Polo Lafon	
7		Erika Mercado Aguilar	
8		Luis Quispe Candia	

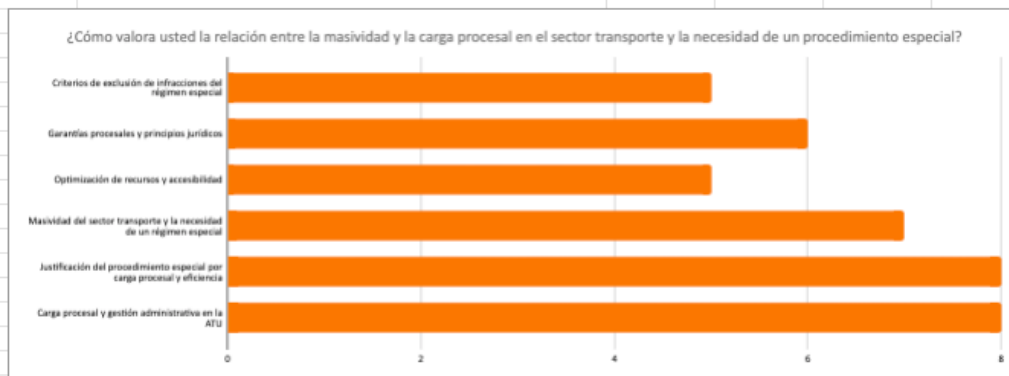
**Anexo 4: Evidencias de desarrollo de entrevistas**



## Anexo 5: Análisis de contenido de las entrevistas

Paso 1: Codificación abierta									
Entrevistados	¿Cómo valora usted la relación entre la masividad y la carga procesal en el sector transporte y la necesidad de un procedimiento especial?	Respuesta 1	Respuesta 2	Respuesta 3	Respuesta 4	Respuesta 5	Respuesta 6	Respuesta 7	Total de Respuestas
Alejandro Jonathan Estrada García	La ATU enfrentó dos grandes retos: la carga procesal heredada y la pandemia de COVID-19, lo que afectó la gestión de los PAS.	Carga procesal heredada del SAT y Callao	Impacto de la pandemia en la gestión	Masividad y carga procesal han superado a la ATU	Se gestionan mecanismos para optimizar los PAS	Falta de especialistas en derecho sancionador			5
Carlos Daniel Chiriboga Muñoz	La masividad y la carga procesal justifican el procedimiento especial, respaldado en el Decreto Supremo N.º 004-2020-MTC.	Alto volumen de usuarios y carga procedimental elevada	Justificación suficiente del procedimiento especial	Mantiene el flujo de evaluación de los PAS	Evita demoras en trámites administrativos	Impacto de las modificaciones en la LPAG			5
Giancarlo Daniel Cortez Escobar	La complejidad del transporte en Lima y Callao genera una mayor carga procesal en la ATU, justificando un procedimiento especial.	Alta cantidad de unidades en circulación	Alto índice de informalidad	Relación directa entre masividad y carga procesal	Necesidad de reglas y términos claros en el PAS	Administrados con poco conocimiento normativo (taxistas)			5
Javier Armijo Herrera	La ATU maneja una carga procesal significativa, con expedientes aún en revisión desde 2020.	Alto número de expedientes pendientes	Necesidad de reducir la carga procesal con menos recursos	Optimización de horas/hombre y bienes materiales	Análisis del impacto de la normativa en ciudadanos con poco conocimiento	Importancia de equilibrar eficiencia y accesibilidad			5
José Eliseo Cancan Mori	La carga procesal no debe justificar la vulneración de garantías procesales en el PAS.	Relación entre carga procesal y procedimientos sumarios	Garantía del derecho de defensa en el PAS	Alineación del PAS con el procedimiento regular	Respeto al ius puniendi del Estado	Criterios adicionales para justificar el procedimiento especial			5
José Luis Enciso Copca	La simplificación de los procedimientos administrativos es clave, pero no suficiente.	Problema generalizado en el estado	Carga procesal y masividad no son razones suficientes	Justificación en la facilidad de detección de infracciones	Necesidad de respuesta rápida ante informalidad	Procedimiento célere como mecanismo de prevención			5
Josemanuel Suárez Anaya	El procedimiento especial es necesario, pero debe considerar otros criterios además de la carga procesal.	Justificación del RPAS por carga procesal	Agilización y reducción del riesgo de prescripción	Necesidad de criterios adicionales (seguridad vial, gravedad)	Enfoque estratégico y preventivo del PAS	Maximización del impacto positivo en la sociedad			5
Juan Carlos Otero Pomalaya	La ATU recibió expedientes PAS sin sistemas tecnológicos, generando un alto pasivo procesal.	Traslado de expedientes desde el SAT y Municipalidad del Callao	Falta de sistemas tecnológicos iniciales	Implementación de FISCATU, SISATU y Pasarela de pagos	Procedimiento especial para evitar demoras y prescripción	Garantía del derecho de defensa en la gestión del PAS			5
Paso 2: Codificación axial									
Entrevistados	¿Cómo valora usted la relación entre la masividad y la carga procesal en el sector transporte y la necesidad de un procedimiento especial?	Tema	Tema	Tema	Tema	Tema	Tema	Tema	Tema
Alejandro Jonathan Estrada García	La ATU enfrentó dos grandes retos: la carga procesal heredada y la pandemia de COVID-19, lo que afectó la gestión de los PAS.	Carga procesal heredada del SAT y Callao	Alto volumen de usuarios y carga procedimental elevada	Alta cantidad de unidades en circulación	Alto número de expedientes pendientes	Relación entre carga procesal y procedimientos sumarios	Carga procesal y masividad no son razones suficientes		
Carlos Daniel Chiriboga Muñoz	La masividad y la carga procesal justifican el procedimiento especial, respaldado en el Decreto Supremo N.º 004-2020-MTC.	Impacto de la pandemia en la gestión	Justificación suficiente del procedimiento especial	Alto índice de informalidad	Necesidad de reducir la carga procesal con menos recursos	Garantía del derecho de defensa en el PAS	Justificación en la facilidad de detección de infracciones		
Giancarlo Daniel Cortez Escobar	La complejidad del transporte en Lima y Callao genera una mayor carga procesal en la ATU, justificando un procedimiento especial.	Masividad y carga procesal han superado a la ATU	Mantiene el flujo de evaluación de los PAS	Relación directa entre masividad y carga procesal	Optimización de horas/hombre y bienes materiales	Alineación del PAS con el procedimiento regular	Necesidad de criterios adicionales (seguridad vial, gravedad)		
Javier Armijo Herrera	La ATU maneja una carga procesal significativa, con expedientes aún en revisión desde 2020.	Se gestionan mecanismos para optimizar los PAS	Evita demoras en trámites administrativos	Necesidad de reglas y términos claros en el PAS	Análisis del impacto de la normativa en ciudadanos con poco conocimiento	Respeto al ius puniendi del Estado	Enfoque estratégico y preventivo del PAS		
José Eliseo Cancan Mori	La carga procesal no debe justificar la vulneración de garantías procesales en el PAS.	Falta de especialistas en derecho sancionador	Impacto de las modificaciones en la LPAG	Administrados con poco conocimiento normativo (taxistas)	Importancia de equilibrar eficiencia y accesibilidad	Criterios adicionales para justificar el procedimiento especial	Maximización del impacto positivo en la sociedad		
José Luis Enciso Copca	La simplificación de los procedimientos administrativos es clave, pero no suficiente.	Traslado de expedientes desde el SAT y Municipalidad del Callao	Justificación del RPAS por carga procesal	Problema generalizado en el estado	Necesidad de respuesta rápida ante informalidad	Garantía del derecho de defensa en la gestión del PAS			
Josemanuel Suárez Anaya	El procedimiento especial es necesario, pero debe considerar otros criterios además de la carga procesal.	Falta de sistemas tecnológicos iniciales	Agilización y reducción del riesgo de prescripción	Necesidad de criterios adicionales (seguridad vial, gravedad)	Enfoque estratégico y preventivo del PAS	Maximización del impacto positivo en la sociedad			
Juan Carlos Otero Pomalaya	La ATU recibió expedientes PAS sin sistemas tecnológicos, generando un alto pasivo procesal.	Implementación de FISCATU, SISATU y Pasarela de pagos	Procedimiento especial para evitar demoras y prescripción						
		<b>Categorías</b>	<b>Carga procesal y gestión administrativa en la ATU</b>	<b>Justificación del procedimiento especial por carga</b>	<b>Masividad del sector transporte y la necesidad de un</b>	<b>Optimización de recursos y accesibilidad</b>	<b>Garantías procesales y principios jurídicos</b>	<b>Criterios de exclusión de infracciones del régimen especial</b>	

Paso 3: Codificación selectiva - Categorización			
		Categorías	Frecuencia
		Carga procesal y gestión administrativa en la ATU	8
		Justificación del procedimiento especial por carga procesal y eficiencia	8
		Masividad del sector transporte y la necesidad de un régimen especial	7
		Optimización de recursos y accesibilidad	5
		Garantías procesales y principios jurídicos	6
		Criterios de exclusión de infracciones del régimen especial	5



### [Carpeta de análisis del contenido de las entrevistas](#)

## Anexo 6: Guía de Entrevistas



### Guía de Entrevista para Especialistas de la ATU en los Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS)

#### Introducción

La presente guía de entrevista tiene como objetivo recabar información detallada y precisa sobre el procedimiento especial de tramitación sumaria en la Autoridad de Transporte Urbano (ATU). La información obtenida permitirá comparar este procedimiento con el regular, identificar posibles áreas de mejora y desarrollar una propuesta normativa que optimice la gestión del procedimiento administrativo sancionador. A través de las entrevistas, buscamos entender los desafíos actuales, la efectividad del procedimiento especial, y cómo se pueden establecer criterios claros y objetivos para su aplicación.

#### Objetivo Principal

Proponer mejoras en el procedimiento especial de tramitación sumaria de la ATU, mediante la comparación del acto de notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final frente al procedimiento regular, con el fin de desarrollar criterios para su aplicación, y elaborar una propuesta normativa que optimice la gestión del procedimiento administrativo sancionador.

---

Objetivo Específico 1: Comparar el acto de notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final en el procedimiento especial de tramitación sumaria frente al procedimiento regular.

**1. ¿Cómo valora usted la relación entre la masividad y la carga procesal en el sector transporte y la necesidad de un procedimiento especial? ¿Cree usted que es suficiente sustento la masividad y la carga procesal en el sector transporte para la aprobación de un procedimiento especial, o que otros sustentos técnicos pudieron considerarse?**

*Objetivo: Obtener una perspectiva sobre la justificación actual del procedimiento especial y si se consideran suficientes los argumentos de masividad y carga procesal.*

**2. ¿Cómo describiría el proceso de tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores bajo el Decreto Supremo Nro. 004-2020-MTC, en comparación con el procedimiento administrativo general? Además, ¿qué beneficios y desafíos ha observado en la aplicación del procedimiento especial en términos de celeridad y respeto a las garantías procesales?**

1

**Guía de Entrevista dirigida a especialistas de la ATU**

\*Análisis de la notificación conjunta del informe final de infracción y la resolución de sanción en el procedimiento administrativo sancionador de la autoridad de transporte urbano y el debido procedimiento administrativo, lima y callao 2020-2024\*

*Objetivo: Comparar los procedimientos y evaluar los impactos en términos de eficiencia y derechos procesales.*

**3. ¿Cómo ha influido la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción con la Resolución Final en la gestión y seguimiento de los procedimientos administrativos en la carga de trabajo de la ATU? ¿Cómo se atienden los casos en los que el administrado argumenta que este régimen especial afecta su derecho a la defensa?**

*Objetivo: Analizar el impacto de la notificación conjunta en la carga laboral y en los derechos de los administrados.*

Objetivo Específico 2: Proponer criterios para efectuar la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final luego de analizar las infracciones aplicables para la ATU.

**4. ¿Cómo se determina si corresponde notificar la IFI cuando se presentan nuevos medios de prueba o se varían o amplían los cargos imputados? ¿Qué grado de discrecionalidad existe en esta decisión y cómo se gestiona dentro del procedimiento?**

*Objetivo: Entender el proceso de notificación en casos con nuevos elementos y la discrecionalidad involucrada.*

**5. ¿Cree usted que algunas infracciones deberían excluirse del régimen especial? De ser así, ¿Qué criterios utilizaría para decidir si una infracción específica debe incluirse en el régimen especial de tramitación sumaria? ¿Cómo se deberían aplicar estos criterios para garantizar una gestión efectiva y justa del procedimiento?**

*Objetivo: Identificar los criterios necesarios para la inclusión de infracciones en el procedimiento especial.*

Objetivo Específico 3: Proponer una mejora del proceso a partir de la elaboración de una propuesta de modificación normativa que fortalezca el sustento de la aplicación del procedimiento especial de tramitación sumaria en la ATU considerando los criterios propuestos en la presente investigación.

**6. ¿Qué cambios propondría en el proceso de notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final para mejorar su efectividad y respeto a las garantías procesales, así como en el procedimiento administrativo especial en general?**

*Objetivo: Identificar posibles mejoras en el proceso y excepciones que podrían ser consideradas.*

**7. ¿Qué opina sobre una posible modificación de la normativa que no solo fortalezca el fundamento de la necesidad de un procedimiento especial en el ámbito de la ATU, sino que también permita establecer criterios objetivos y claros para determinar qué infracciones requieren notificación de la IFI de forma independiente? ¿Qué aspectos considera cruciales para garantizar que estos criterios sean efectivos y justos, y cómo podrían implementarse en la práctica?**

*Objetivo: Recoger opiniones sobre modificaciones normativas para mejorar el procedimiento especial y establecer criterios claros.*

## Guía de Entrevista para Abogados especializados en derecho administrativo

### Introducción

Esta guía de entrevista está diseñada para recopilar información de abogados especializados en derecho administrativo con amplia experiencia en el sector transporte. El objetivo es analizar el impacto y las implicaciones de la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final bajo el Decreto Supremo Nro. 004-2020-MTC. La información obtenida será fundamental para comparar este procedimiento con el regular, identificar posibles áreas de mejora y desarrollar recomendaciones para optimizar el procedimiento administrativo sancionador.

### Objetivo Principal

Proponer mejoras en el procedimiento especial de tramitación sumaria de la ATU, mediante la comparación del acto de notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final frente al procedimiento regular, con el fin de desarrollar criterios para su aplicación, y elaborar una propuesta normativa que optimice la gestión del procedimiento administrativo sancionador.

---

Objetivo Específico 1: Comparar el acto de notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final en el procedimiento especial de tramitación sumaria frente al procedimiento regular.

**1. ¿Cuál es su perspectiva sobre la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción con la Resolución Final en el marco del Decreto Supremo Nro. 004-2020-MTC? ¿Qué implicaciones jurídicas cree que tiene esta medida en el derecho de defensa de los administrados y en el procedimiento administrativo sancionador?**

*Objetivo: Obtener una perspectiva jurídica sobre las implicaciones de la notificación conjunta en los derechos de los administrados y el procedimiento sancionador.*

Objetivo Específico 2: Proponer criterios para efectuar la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final luego de analizar las infracciones aplicables para la ATU.

**2. ¿En qué situaciones cree que el procedimiento especial de tramitación sumaria en la ATU vulnera o fortalece los principios de proporcionalidad y debido proceso?**

*Objetivo: Evaluar cómo el procedimiento especial afecta los principios de proporcionalidad y debido proceso.*

**3. La norma establece que la IFI debe notificarse cuando se presentan nuevos medios de prueba o se varían o amplían los cargos imputados. ¿Qué recomendaciones propondría para mejorar la eficiencia y minimizar la discrecionalidad en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores?**

*Objetivo: Proponer recomendaciones para mejorar la eficiencia y reducir la discrecionalidad en la notificación de la IFI.*

Objetivo Específico 3: Proponer una mejora del proceso a partir de la elaboración de una propuesta de modificación normativa que fortalezca el sustento de la aplicación del procedimiento especial de tramitación sumaria en la ATU considerando los criterios propuestos en la presente investigación.

**4. ¿Cuáles son los principales riesgos legales asociados con la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción con la Resolución Final desde la perspectiva del derecho administrativo, y qué recomendaciones ofrecería para evitar que este régimen especial genere un vacío legal o procedimental en el procedimiento administrativo sancionador?**

*Objetivo: Identificar riesgos legales y recomendaciones para evitar vacíos legales en el procedimiento administrativo sancionador.*

**5. ¿Cómo se puede mejorar la regulación para balancear la celeridad del procedimiento con la garantía de derechos de los administrados? ¿Qué tipo de**

2

**Guía de Entrevista dirigida a abogados expertos en Derecho Administrativo**

\*Análisis de la notificación conjunta del informe final de infracción y la resolución de sanción en el procedimiento administrativo sancionador de la autoridad de transporte urbano y el debido procedimiento administrativo, lima y callao 2020-2024\*

**precedentes legales o jurisprudenciales deberían tomarse en cuenta para desarrollar criterios sólidos para la notificación conjunta en procedimientos sumarios?**

*Objetivo: Proponer mejoras en la regulación para equilibrar celeridad y garantías, y considerar precedentes legales relevantes.*

**6. ¿Qué cambios legislativos o normativos consideraría necesarios para fortalecer el derecho de defensa en el contexto del procedimiento administrativo especial? ¿Qué aspectos priorizaría para garantizar un equilibrio entre celeridad y garantías?**

*Objetivo: Sugerir cambios legislativos para fortalecer el derecho de defensa y equilibrar celeridad con garantías.*

# Anexo 7: Guia de encuesta para representantes de empresas de transporte

6/7/25, 17:15

ENCUESTA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA ATU

← Modo de vista previa

Publicado

Copiar enlace de encuestado/a



## ENCUESTA SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL EN LA ATU

Estimado(a) representante de la empresa de transporte,

Somos un equipo de investigadores de la **Universidad del Pacífico**, estudiantes de la Maestría en Gestión Pública, y estamos realizando un estudio sobre la **tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial en la Autoridad de Transporte Urbano (ATU)**.

El objetivo de esta investigación es analizar el impacto del procedimiento especial en las empresas de transporte público y proponer mejoras que contribuyan a la eficiencia, transparencia y protección de los derechos de los administrados. Para ello, solicitamos su participación en esta encuesta, que tomará aproximadamente 10 minutos.

Su colaboración es voluntaria y los datos proporcionados serán tratados con estricta confidencialidad, utilizados únicamente con fines académicos. Si tiene alguna duda o requiere mayor información, puede contactarnos a través de los siguientes medios:

📞 **Manuel Siccha** – Celular: 951509993 | Correo: cm.sicchac@alum.up.edu.pe  
📞 **Kelly Suarez** – Celular: 984208771 | Correo: mk.suarezb@alum.up.edu.pe  
📞 **Gustavo Uribe** – Celular: 982338981 | Correo: gj.uriber@alum.up.edu.pe

Agradecemos de antemano su tiempo y disposición para contribuir a este estudio.

### Instrucciones:

Seleccione la opción que mejor refleje su nivel de acuerdo con cada afirmación.

Escala de Likert:

- 1 Totalmente en desacuerdo
- 2 En desacuerdo
- 3 Neutral
- 4 De acuerdo
- 5 Totalmente de acuerdo

\* Indica que la pregunta es obligatoria

### I. Impacto de la notificación conjunta en la defensa y cumplimiento normativo

**Objetivo:** Comparar el acto de notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final en el procedimiento especial de tramitación sumaria frente al procedimiento regular.

1. La notificación conjunta del Informe Final de Instrucción y la Resolución Final <sup>\*</sup> ha reducido el tiempo disponible para que mi empresa pueda preparar una defensa adecuada.

- 1      2      3      4      5
- ☆      ☆      ☆      ☆      ☆

[https://docs.google.com/forms/d/1NcX4cB6XYOM\\_9JWF0MofHdjD35hy4Y7SXBDYcfc\\_Rn0/preview](https://docs.google.com/forms/d/1NcX4cB6XYOM_9JWF0MofHdjD35hy4Y7SXBDYcfc_Rn0/preview)

1/5

normativas y responder a las imputaciones.

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

3. El procedimiento especial de tramitación sumaria limita el derecho de defensa \* de las empresas reguladas.

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

**II. Percepción sobre la confianza o incertidumbre en el procedimiento especial**

**Objetivo:** Evaluar si el procedimiento especial genera mayor incertidumbre o confianza en comparación con el procedimiento regular.

4. El procedimiento especial de tramitación sumaria genera mayor incertidumbre \* que el procedimiento regular debido a la falta de claridad en la normativa.

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

5. El procedimiento especial de tramitación sumaria es menos eficiente que el \* procedimiento regular sin afectar los derechos de defensa.

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

6. Mi empresa confía en que la ATU aplica criterios uniformes y objetivos en los \* procedimientos administrativos sancionadores.

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆

7. El procedimiento especial de tramitación sumaria debería ser revisado para \* mejorar la transparencia y reducir la discrecionalidad de los funcionarios.

1	2	3	4	5
☆	☆	☆	☆	☆



← Modo de vista previa Publicado Copiar enlace de encuestado/a

**Objetivo:** Identificar mecanismos para fortalecer la transparencia y predictibilidad en la aplicación de sanciones.

8. La ATU debería implementar mecanismos de consulta o audiencias previas a la imposición de sanciones en el procedimiento especial de tramitación sumaria. \*

1 2 3 4 5

☆ ☆ ☆ ☆ ☆

9. Es necesario establecer criterios más claros en la normativa para determinar qué infracciones pueden ser tramitadas mediante el procedimiento especial. \*

1 2 3 4 5

☆ ☆ ☆ ☆ ☆

10. La ATU debería proporcionar mayor información sobre los criterios utilizados para imponer sanciones en el procedimiento especial de tramitación sumaria. \*

1 2 3 4 5

☆ ☆ ☆ ☆ ☆

**IV. Opiniones y sugerencias**

**Objetivo:** Recoger sugerencias sobre posibles mejoras en la gestión del procedimiento administrativo especial.

¿Qué cambios propondría en la normativa vigente para mejorar la equidad y eficacia del procedimiento especial de tramitación sumaria en la ATU?

Tu respuesta

Enviar Borrar formulario

Nunca envíes contraseñas a través de Formularios de Google.

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google - Propietario del formulario de contacto - Términos del Servicio - Política de Privacidad

¿Parece sospechoso este formulario? Informe

Google Formularios

?

[https://docs.google.com/forms/d/1NcX4cB6XYOM\\_9JWF0MOfHdjD35hy4Y7SXBDYcfc\\_Rn0/preview](https://docs.google.com/forms/d/1NcX4cB6XYOM_9JWF0MOfHdjD35hy4Y7SXBDYcfc_Rn0/preview)

3/5

[Link de encuesta a través de Google Forms](#)

## Anexo 8: Matriz de Consistencia

### Matriz de Consistencia

Título:

**ANÁLISIS DE LA NOTIFICACIÓN CONJUNTA DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN Y LA RESOLUCIÓN FINAL EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ESPECIAL DE TRAMITACIÓN SUMARIA DEL DECRETO SUPREMO N 004-2020-MTC, EN LA AUTORIDAD DE TRANSPORTE URBANO Y EL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, LIMA Y CALLAO 2020-2023.**

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES Y DIMENSIONES	METODOLOGÍA
<p><b>Problema Principal:</b></p> <p>¿La notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 afecta al debido procedimiento?</p>	<p><b>Objetivo General:</b></p> <p>Analizar si la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 afecta al debido procedimiento.</p>	<p><b>Hipótesis General:</b></p> <p>La notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 no afecta considerablemente al debido procedimiento.</p>	<p><b>Variable Independiente:</b></p> <p>PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DEL INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN Y EN LA RESOLUCIÓN FINAL</p> <p><b>Dimensiones:</b></p> <p>Informe Final de Instrucción Resolución Final</p>	<p><b>Tipo de investigación:</b></p> <p>Aplicada Enfoque cualitativo y cuantitativo (mixto)</p> <p><b>Nivel de investigación:</b></p> <p>Descriptivo, exploratorio</p> <p><b>Diseño de investigación:</b></p> <p>No experimental</p> <p><b>Método:</b></p> <p>Hermenéutico interpretativo e hipotético deductivo</p> <p><b>Población y muestra:</b></p> <p>- Población: Empresas de transporte y representantes - Muestra: elegida a criterio del investigador:  - Representantes de 188 empresas de transporte. - Servidores y funcionarios públicos de la ATU.</p>
<p><b>Problemas Específicos:</b></p> <p>1. ¿Qué factores se tuvo en cuenta en la formulación de la norma que aprueba el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación</p>	<p><b>Objetivos Específicos:</b></p> <p>1. Analizar los factores se tuvo en cuenta en la formulación de la norma que aprueba el procedimiento administrativo sancionador</p>		<p><b>Variable Dependiente:</b></p> <p>RESPECTO AL DEBIDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO</p> <p><b>Dimensiones:</b></p> <p>Garantías procesales Derecho a la defensa Notificación adecuada</p>	

<p>sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC y cuál es su pertinencia?</p>	<p>especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC y determinar su pertinencia.</p>		<p>Acceso a la información Plazos razonables Acceso a recursos y revisión Igualdad ante la ley</p>	<p>- Abogados expertos en derecho administrativo - Expedientes Administrativos de la ATU, 2020-2024. - Expediente Judicial.</p> <p>ANÁLISIS DOCUMENTAL: Revisión de las infracciones 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 apelaciones Expediente Judicial (1)</p> <p>ENTREVISTA: 8 especialistas ATU 8 abogados expertos</p> <p>ENCUESTA: 188 empresas de transporte</p> <p><b>Técnicas e instrumentos de recolección de datos:</b></p> <p>1) Encuesta 2) Entrevista estructurada 3) Análisis documental</p> <p><b>Instrumentos de Recolección de Datos:</b></p> <p>Cuestionario de "Procedimiento Administrativo Especial"</p> <p>Guía de entrevista estructurada</p> <p>Registro de Análisis Documental</p>
<p>2. ¿La notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 vulnera derechos y/o garantías procesales de los administrados?</p>	<p>2. Analizar el efecto de la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024 en los derechos y/o garantías procesales de los administrados.</p>			
<p>3. ¿La notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, ha permitido atender eficientemente la carga procesal de la ATU?</p>	<p>3. Precisar si la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC, ha permitido atender eficientemente la carga procesal de la ATU 2020-2024.</p>			

<p>4. ¿Cómo generar una propuesta de mejora del proceso en la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024, garantizando que se respete el debido procedimiento administrativo y los derechos de defensa de los administrados?</p>	<p>4. Elaborar una propuesta normativa de mejora del proceso de la notificación conjunta del Informe Final de Instrucción (IFI) y la Resolución Final (RF) en el procedimiento administrativo sancionador especial de tramitación sumaria, contenido en el Decreto Supremo N° 004-2020-MTC aplicado por la ATU 2020-2024, garantizando el respeto al debido procedimiento administrativo y los derechos de defensa de los administrados.</p>			
--	--	--	--	--

### Anexo 9: Solicitudes de información y su estado

1	03/12/2024	4950-2024-02-0007457	SOLICITO las resoluciones de sanciones impuestas durante 2020, 2021, 2022, 2023, 2024 (Número de resolución, fecha de la resolución, código de infracción, fecha de notificación de la resolución) impuestas por la Subdirección de Sanción de la Dirección de Fiscalización y Control	Correo	Carta D-010947-2024-ATU-/GG-UACGD-AIP	27/12/2024	Respuesta atendida con Memorando N° D-006551-2024-ATU/DFS
2	03/12/2024	4950-2024-02-0007458	SOLICITO resoluciones de sanciones en estado de apelación y que fueron apeladas durante los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 (a la fecha) (número de resolución impugnada, Número de Parte Diario, Expediente o Documento Simple de apelación, Fecha de apelación)	Correo	Carta D-010951-2024-ATU/GG-UACGD-AIP	27/12/2024	Respuesta atendida con Memorando N° D-006552-2024-ATU/DFS
3	03/12/2024	4950-2024-02-0007460	SOLICITO resoluciones de sanciones que se encuentran en litigio judicial mediante procedimiento contencioso administrativo donde la Procuraduría Pública de ATU sea parte (número de resoluciones de sanciones impugnadas y Expediente Judicial seguido ante el Poder Judicial donde la ATU es parte demandada)	Correo			
4	03/12/2024	4950-2024-02-0007461	Solicitar el DIRECTORIO de las empresas de transporte y sus representantes legales que a la fecha están registradas por ATU.	Correo	Carta D-010546-2024-ATU/GG-UACGD-AIP	17/12/2024	Respuesta atendida con Memorando N° D-003110-2024-ATU/DO-SSTR
5	03/12/2024	4950-2024-02-0007462	Lista de las resoluciones de sanción impuestas durante los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024, incluyendo los siguientes datos: • Número de acta de control o de fiscalización • Fecha de infracción • Código de infracción • Gravedad de infracción • Número de expediente PAS • Número de resolución de sanción • Fecha de resolución de sanción • Multa impuesta	Correo	Carta D-010943-2024-ATU-GG-UACGD-AIP	27/12/2024	Respuesta atendida con Memorando D-006553-2024-ATU/DFS
6	03/12/2024	4950-2024-02-0007463	Lista de las resoluciones de sanción impuestas durante los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 que hayan sido elevadas en apelación y su estado, incluyendo los siguientes datos: • Número de acta de control o de fiscalización • Fecha de infracción • Código de infracción • Gravedad de infracción • Número de expediente PAS • Número de resolución de sanción • Fecha de resolución de sanción • Multa impuesta • Estado de la atención de la apelación • Número de resolución de segunda instancia, según corr	Correo 1	Carta D-010945-2024-ATU/GG-UACGD-AIP	27/12/2024	Respuesta atendida con Memorando N° D-006554-2024-ATU/DFS
7	03/12/2024	4950-2024-02-0007464	Lista de las resoluciones de sanción impuestas durante los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 que hayan sido elevadas en apelación y su estado, incluyendo los siguientes datos: Número de acta de control o de	Correo 2	Carta D-010952-2024-ATU/GG-UACGD-AIP	27/12/2024	Respuesta atendida con Memorando N°

			fiscalización Número de expediente PAS Número de resolución de sanción Estado de la atención de la apelación Número de resolución de segunda instancia, según corresponda Fecha de la resolución de segunda instancia, según corresponda Sentido de la resolución de segunda instancia				D-006558-2024-ATU/DFS
8	03/12/2024	4950-2024-02-0007465	Lista de las resoluciones de sanción impuestas durante los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 que hayan agotado vía administrativa y con proceso contencioso administrativo, incluyendo los siguientes datos: • Número de acta de control o de fiscalización • Fecha de infracción • Código de infracción • Gravedad de infracción • Número de expediente PAS • Número de resolución de sanción • Fecha de resolución de sanción • Multa impuesta	Correo 1	Carta D-010026-2024-ATU-/GG-UACGD-AIP	27/12/2024	Respuesta atendida con Memorando N° D-006555-2024-ATU/DFS
9	03/12/2024	4950-2024-02-0007467	Lista de las resoluciones de sanción impuestas durante los años 2020, 2021, 2022, 2023 y 2024 que hayan agotado vía administrativa y con proceso contencioso administrativo, incluyendo los siguientes datos: • Número de acta de control o de fiscalización • Número de resolución de segunda instancia • Fecha de la resolución de segunda instancia • Sentido de la resolución de segunda instancia • Expediente judicial seguido ante el Poder Judicial • Estado del expediente judicial	Correo 2			

### Anexo 10: Matriz sistematizada de infracciones

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	K
1	Número de acta/informe/etc	Fecha de infracción	Código infractor	Gravedad de infracción	Número de expediente PAS	Número de resolución de sanción	Fecha de resolución sanción	Multa impuesta	Rango multa	
2	C1772185	14/11/2019	R01	MUY GRAVE	8998	521023845	29/12/2021	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
3	C1772161	14/11/2019	N01	MUY GRAVE	8999	521023677	29/12/2021	20,600.00	MÁS DE S/ 20,000	
4	C1772153	14/11/2019	N56	MUY GRAVE	21691	522001012	25/01/2022	5,150.00	MÁS DE S/ 5,000 MENOS DE S/ 10,000	
5	C1772175	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21695	522002169	10/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
6	C1772191	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21701	522002170	10/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
7	C1772104	14/11/2019	R01	MUY GRAVE	21688	522003055	17/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
8	C1772106	14/11/2019	R01	MUY GRAVE	21689	522003056	17/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
9	C1772107	14/11/2019	N01	MUY GRAVE	21826	522003068	17/02/2022	20,600.00	MÁS DE S/ 20,000	
10	C1772163	14/11/2019	R05	MUY GRAVE	21781	522003057	17/02/2022	1,030.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
11	C1772174	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21694	522003058	17/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
12	C1772165	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21827	522003497	23/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
13	C1772206	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21702	522003466	23/02/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
14	C1772102	14/11/2019	R05	MUY GRAVE	21779	522000266	7/01/2022	1,030.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
15	C1772109	14/11/2019	R05	MUY GRAVE	21780	522000267	7/01/2022	1,030.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
16	C1772110	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21690	522000268	7/01/2022	2,475.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
17	C1772162	14/11/2019	R05	MUY GRAVE	21692	522000269	7/01/2022	1,030.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
18	C1772172	14/11/2019	R05	MUY GRAVE	21693	522000270	7/01/2022	1,030.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	
19	C1772176	14/11/2019	R02	MUY GRAVE	21696	522000271	7/01/2022	2,575.00	MÁS DE S/ 1,000 MENOS DE S/ 5,000	

< >
Hoja2 Detalle1 Hoja5 Hoja4 Hoja6 Hoja7 Hoja10 **Hoja1** Hoja3 + : ◀

Listo Accesibilidad: es necesario investigar Promedio: 1.77596E+13 Recuento: 117113 Suma: 1.85787E+18

[Link de acceso a Matriz General](#)

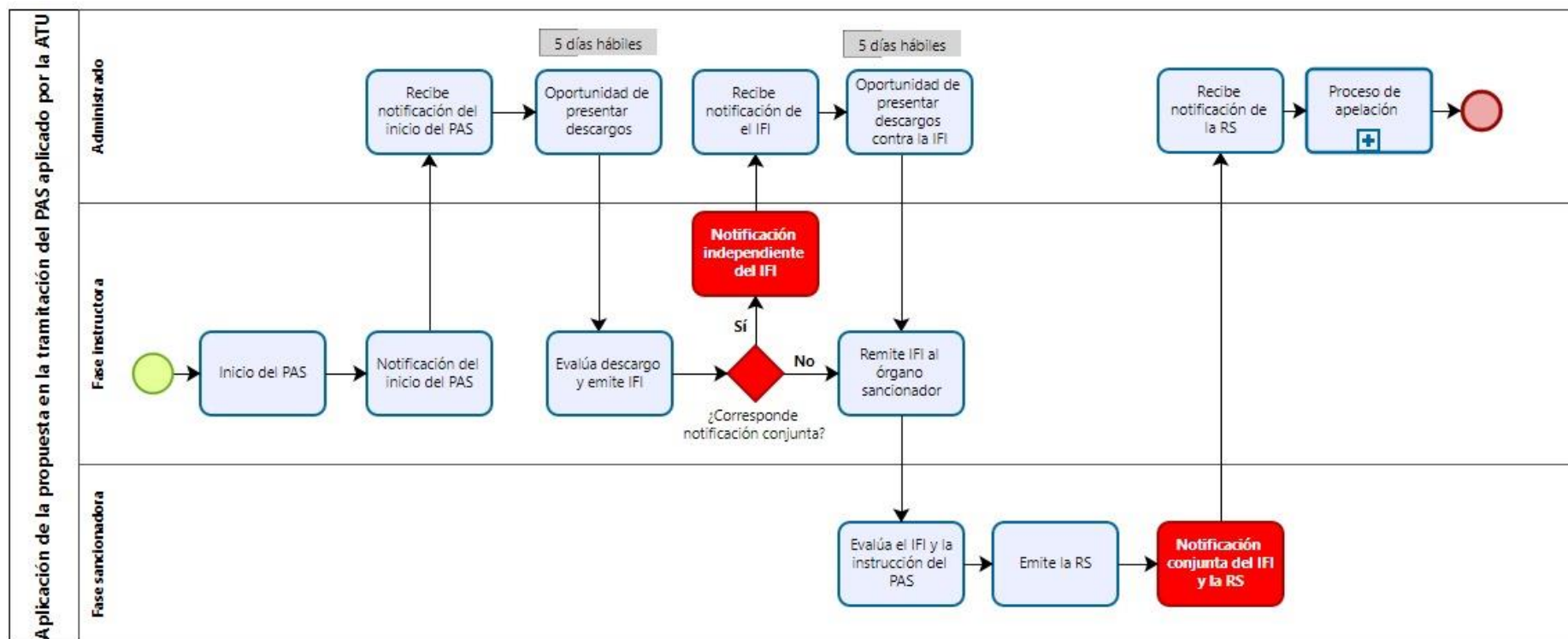
## Anexo 11: Tabla de Aplicación metodológica de criterios de clasificación

A	B	C	D	F	G	J	K	L	M	N
N°	BASE LEGAL	TIPO DE SERVICIO	CÓDIGO DE INFRACCIÓN	INFRACCIÓN	SANCIÓN	Tipo de medio probatorio Objetivo / Mixto / Subjetivo	Necesidad de análisis probatorio No requiere / Moderado / Requiere	Naturaleza del hecho infractor Hecho objetivo / Coadición evaluable / Hecho subjetivo	Nivel de afectación al administrado Leve / Moderada / Alta	Resultado de la metodología de criterio de clasificación
1	Ordenanza 1539-MML	Regular	N01	Prestar servicio sin contar con la Autorización de Servicio, emitida por la GTU de la MML.	400%	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
2	Ordenanza 1539-MML	Regular	N02	Prestar servicio sin contar con la Tarjeta Única de Circulación TUC, emitida por la GTU de la MML.	400%	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
3	Ordenanza 1539-MML	Regular	N04	Prestar el servicio encontrándose con suspensión precautoria del servicio o con la autorización de servicio suspendida, como resultado de la imposición de una medida preventiva o como consecuencia de una sanción firme.	400% y Cancelación de la autorización del servicio	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
4	Ordenanza 1539-MML	Regular	N05	Dejar de prestar el servicio durante tres (03) días consecutivos o no, en un periodo de treinta (30) días calendario, sin que medie causa justificada.	400% y Cancelación de la autorización del servicio	Subjetivo	Requiere	Hecho subjetivo	Alta	Notificación diferenciada
5	Ordenanza 1539-MML	Regular	N06	Prestar servicio con menos del sesenta y cinco por ciento (65%) de la flota requerida, en un periodo de diez días consecutivos.	400% y Cancelación de la autorización del servicio	Subjetivo	Requiere	Hecho subjetivo	Alta	Notificación diferenciada
6	Ordenanza 1539-MML	Regular	N07	Prestar el servicio de transporte con conductores suspendidos, o inhabilitados o que no cuenten con licencia de conducir, o que ésta no corresponda a la clase y categoría requerida para el servicio.	400% y Suspensión de la autorización del servicio por 30 días	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
7	Ordenanza 1539-MML	Regular	N08	Prestar el servicio de transporte con conductores que tengan licencia de conducir suspendida, retenida o cancelada, o que hayan llegado o se hayan excedido del tope máximo de cien (100) puntos.	400% y Suspensión de la autorización del servicio por 30 días	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
8	Ordenanza 1539-MML	Regular	N10	Prestar servicio de transporte en vehículos que no cuenten o mantengan vigentes la póliza de responsabilidad civil frente a terceros.	400% y Suspensión de la autorización del servicio por 30 días	Subjetivo	Requiere	Hecho subjetivo	Alta	Notificación diferenciada
9	Ordenanza 1539-MML	Regular	N11	Prestar servicio de transporte en vehículos que no cuenten o mantengan vigentes el SOAT o CAT.	400% y Suspensión de la autorización del servicio por 30 días	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
10	Ordenanza 1539-MML	Regular	N12	Prestar servicio de transporte en vehículos que no cuenten o mantengan vigentes el CIVV.	400% y Suspensión de la autorización del servicio por 30 días	Objetivo	No requiere	Hecho objetivo	Alta	Notificación conjunta
11	Ordenanza 1539-MML	Regular	N13	Por ocasionar un accidente de tránsito durante la prestación del servicio de transporte.	400% y Suspensión de la autorización del servicio por 60 días	Subjetivo	Requiere	Hecho subjetivo	Alta	Notificación diferenciada
12					100% y Suspensión de la					

[Link de acceso a Matriz con revisión metodológica aplicada](#)

[Link de acceso a Video explicativo sobre aplicación de regla de decisión](#)

## Anexo 12: Flujoograma del Procedimiento Especial de Tramitación Sumaria según la propuesta de mejor (BIZAGI)



Carpeta flujoograma