

FACULTAD DE DERECHO

Escuela Académico Profesional de Derecho

Tesis

**Los fundamentos que justifican regular con silencio
administrativo positivo la solicitud de otorgamiento
en las autorizaciones de transporte de personas en la
región Arequipa, 2022**

Alex Jair Pinto Ballon

Para optar el Título Profesional de Abogado

Arequipa, 2024

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

INFORME DE CONFORMIDAD DE ORIGINALIDAD DE TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

A : Decana de la Facultad de Derecho
DE : MA. LUIGI ALBERTO SANCHEZ UGARRIZA
Asesor de trabajo de investigación
ASUNTO : Remito resultado de evaluación de originalidad de trabajo de investigación
FECHA : 16 de Diciembre de 2024

Con sumo agrado me dirijo a vuestro despacho para informar que, en mi condición de asesor del trabajo de investigación:

Título:

LOS FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAN REGULAR CON SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO LA SOLICITUD DE OTORGAMIENTO EN LAS AUTORIZACIONES DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN LA REGIÓN AREQUIPA, 2022

Autores:

1. ALEX JAIR PINTO BALLON – EAP. Derecho

Se procedió con la carga del documento a la plataforma "Turnitin" y se realizó la verificación completa de las coincidencias resaltadas por el software dando por resultado 17 % de similitud sin encontrarse hallazgos relacionados a plagio. Se utilizaron los siguientes filtros:

- Filtro de exclusión de bibliografía SI NO
- Filtro de exclusión de grupos de palabras menores N° de palabras excluidas (**en caso de elegir "SI"**): SI NO
- Exclusión de fuente por trabajo anterior del mismo estudiante SI NO

En consecuencia, se determina que el trabajo de investigación constituye un documento original al presentar similitud de otros autores (citas) por debajo del porcentaje establecido por la Universidad Continental.

Recae toda responsabilidad del contenido del trabajo de investigación sobre el autor y asesor, en concordancia a los principios expresados en el Reglamento del Registro Nacional de Trabajos conducentes a Grados y Títulos – RENATI y en la normativa de la Universidad Continental.

Atentamente,

La firma del asesor obra en el archivo original
(No se muestra en este documento por estar expuesto a publicación)

DEDICATORIA

A Nuestro Padre Celestial por su guía y fortaleza en todo momento de mi vida.

A Madeleine, mi querida esposa, por tu constante amor, apoyo y paciencia a lo largo
de este camino.

A Ana Lucía, Sebastián y Mateo, mis hijos, quienes son mi mayor inspiración y
motivación para seguir adelante.

¡Muchas gracias por llenarme de fuerza y alegría cada día!

AGRADECIMIENTO

Deseo expresar mi profundo agradecimiento a la Universidad Continental por haberme dado la oportunidad de desarrollarme tanto en lo académico y lo profesional.

A mi asesor, el Mg. Luigui Sánchez Ugarriza, por su orientación, dedicación y valiosas contribuciones a lo largo del desarrollo de esta investigación.

Extiendo mi gratitud a las empresas de transporte que amablemente nos facilitaron la información necesaria para realizar este estudio. Su colaboración ha sido fundamental para el éxito de esta tesis.

Al profesor Roberto M. Cabrera R., gracias por tu minuciosa y detallada revisión de estilos, que ha sido clave para la presentación impecable de esta tesis.

Finalmente, agradezco a mi familia, en especial a mi esposa Madeleine y a mis hijos Ana Lucía, Sebastián y Mateo, por su comprensión y apoyo incondicional. Sin su amor y paciencia, este logro no hubiera sido posible.

ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA.....	ii
AGRADECIMIENTOS.....	iii
ÍNDICE GENERAL.....	iv
ÍNDICE DE TABLAS.....	ix
ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS Y NORMAS.....	x
RESUMEN.....	xii
ABSTRACT.....	xiii
INTRODUCCIÓN.....	xiv
CAPÍTULO I: PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
1.1 EL PROBLEMA.....	1
1.1.1 Planteamiento del problema	1
1.1.2 Formulación del Problema.....	1
1.1.3 Posición académica respecto a cada problema propuesto	2
1.2 Objetivos.....	4
1.2.1 Objetivo general	4
1.2.2 Objetivos específicos.....	4
1.3 Formulación de supuesto	4
1.3.1 Supuesto general.....	4
1.3.2 Supuestos específicos	4
1.4 Categoría y subcategorías.....	5
1.4.1 Categoría.....	5
1.4.2 Subcategorías	5
1.4.3 Cuadro de operacionalización de categorías	6
1.5 Justificación de la investigación.....	7

1.5.1 Justificación teórica	7
1.5.2 Justificación metodológica.	8
1.5.3 Justificación práctica	9
1.5.4 Justificación social.....	9
1.6 Delimitación de la investigación	10
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	11
2.1 Antecedentes teóricos de la investigación.....	12
2.1.1 Antecedentes internacionales	12
2.1.2 Antecedentes nacionales.....	13
2.2 Bases teóricas	14
2.2.1 Definición General de Silencio Administrativo.....	14
2.2.1 Modalidades de Silencio Administrativo.....	14
2.3 Marco normativo en la región Arequipa	18
2.3.1 Ordenanza Regional 273-Arequipa	18
2.3.2 Ordenanza Regional 411-Arequipa	19
2.4 Rol de entidades reguladoras y fiscalizadoras.....	20
2.4.1 Participación del INDECOPI.....	20
2.4.2 Caso práctico: Denuncia de un transportista que se le aplicó el Silencio Administrativo Negativo en su solicitud para obtener la autorización de transporte de personas en la región Arequipa (antes del cambio normativo)	20
2.5 Teorías imperantes	22
2.5.1 Principio de legalidad	22
2.5.2 Principio del debido proceso	24
2.5.3 Principio de celeridad	25
2.6 Teoría seleccionada	26
2.7 Marco histórico	28
2.8 Marco normativo y jurídico: Regulación Nacional de Transporte en Arequipa.....	29

2.8.1 Reglamento Nacional de Administración de Transporte.....	30
2.8.2 Reglamento Nacional de Vehículos.....	32
2.9 Marco conceptual o glosario de términos básicos.....	34
2.9.1 La inacción administrativa.....	34
2.9.2 Las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad	35
2.9.3 La informalidad	35
2.9.4 La corrupción.....	36
CAPÍTULO III: ANÁLISIS DEL PROBLEMA Y CUESTIONES JURÍDICAS.....	40
3.1 Análisis del problema general y los problemas específicos.....	40
3.2 Fundamentos para la regulación con silencio administrativo positivo para el otorgamiento de las autorizaciones de transporte en la región Arequipa (2022).....	41
3.2.2 Fundamentos jurídicos.....	42
3.3 Fundamentos jurídicos que justifican que las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad retrasan los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones de transporte en la región Arequipa.....	44
3.4 Identificación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad en el Gobierno Regional de Arequipa y la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones.....	45
3.5 Descripción de la falta de capacitación y actualización en normas vigentes	48
3.6 Argumentos que sustentan que la falta de capacitaciones y actualización en normas vigentes puede retrasar la atención de las autorizaciones antes mencionadas	49
CAPÍTULO IV: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	51
4.1 Tipo de investigación	51
4.2 Nivel de investigación.....	51
4.3 Diseño de investigación	51
4.4 Población y muestra	52

4.4.1 Población	52
4.4.2 Muestra	52
4.4.3 Criterios de selección.....	53
4.4.4 Métodos	54
4.4.5 Técnicas	54
4.4.6 Instrumentos	55
CAPÍTULO V: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	56
5.1 Breve introducción al capítulo de resultados y discusión	56
5.2 Explicación del objetivo del capítulo y su importancia en el contexto del estudio.....	56
5.3 Presentación de los hallazgos cualitativos	57
5.4 Presentación de resultados	57
5.5 Análisis y discusión de los resultados obtenidos con base en las respuestas de los entrevistados	62
5.6. Resumen de la discusión y análisis de los resultados, análisis documental y su relación con las variables.	71
5.6.1 Resumen	71
5.6.2 Análisis documental	71
5.6.3 Análisis de lo resuelto y su relación con las variables o categorías	72
5.7 Conceptos que sustentan los fundamentos para la aplicación del silencio administrativo en relación con los entrevistados.....	72
5.7.1 Eficiencia administrativa	72
5.7.2 Cumplimiento de plazos	72
5.7.3 Seguridad jurídica.....	73
5.7.4 División del Estado y los administrados.....	73
5.7.5 Cumplimiento constitucional.....	73
5.7.6 Legislación aplicable	73
5.8 Limitaciones del trabajo de investigación.....	74

CONCLUSIONES.....	76
RECOMENDACIONES	78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Postura respecto al tema discutido.....	57
Tabla 2. Sobre la calidad de la atención de las autoridades regionales.....	58
Tabla 3. Apreciación general del procedimiento.....	59
Tabla 4. Obstáculos burocráticos durante el proceso de evaluación.....	59
Tabla 5. Relación con las restricciones en el acceso a sus expedientes y el contacto con las autoridades.....	60
Tabla 6. Relación con el cumplir los plazos de atención durante la evaluación.....	61
Tabla 7. Relación entre la adecuación de la evaluación con la normatividad vigente.....	61
Tabla 8. Relación entre la concordancia del TUPA regional Arequipa con las normas nacionales vigentes.....	62

ACRÓNIMOS, ABREVIATURAS Y NORMAS

1. **DGCT (Dirección General de Circulación Terrestre del Ministerio):** Encargada de la implementación y ejecución de normativas relacionadas con la circulación terrestre.
2. **GRA (Gobierno Regional de Arequipa):** Entidad gubernamental a nivel regional con jurisdicción en Arequipa, responsable de la administración y regulación en diversos sectores, incluido el transporte.
3. **GRTC (Gerencia Regional de Transporte y Comunicaciones):** Se enfoca en la planificación, regulación y supervisión de las actividades de transporte y comunicaciones en la región.
4. **INDECOPI (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual):** Puede tener implicaciones en asuntos relacionados con la competencia en el sector del transporte.
5. **Ley N.º 27181 (Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre):** Establece el marco legal para el transporte y tránsito terrestre.
6. **Ley N.º 27444 (Ley de Procedimiento Administrativo General):** Establece las normas generales que rigen los procedimientos administrativos en todas las entidades del Estado.
7. **RENAT (Reglamento Nacional de Administración de Transportes):** Establece normas y procedimientos para la administración eficiente del transporte en el ámbito nacional.
8. **RNV (Reglamento Nacional de Vehículos):** Normativa que establece los requisitos y características técnicas para los vehículos que participan en el Sistema Nacional de Transporte Terrestre.
9. **SGTT (Subgerencia de Transporte Terrestre de Arequipa):** Entidad local encargada de gestionar y supervisar los asuntos relacionados con el transporte terrestre en la región de Arequipa.

10. **TUO (Texto Único Ordenado):** Consolidación de normas legales que busca presentar de manera ordenada y actualizada la normativa vigente sobre un tema específico.
11. **TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos):** Documento que regula los procedimientos administrativos y establece los requisitos para trámites en entidades gubernamentales.

RESUMEN

En diversas situaciones, los ciudadanos se encuentran desprotegidos ante la falta de eficacia de la Administración Pública. Para contrarrestar tal situación, se ha establecido el Silencio Administrativo como mecanismo, en modalidades negativa y positiva. La presente investigación analiza la evolución normativa regional, específicamente el cambio de silencio administrativo negativo a positivo en las solicitudes de otorgamiento de autorización de transporte bajo la Ordenanza Regional 273-Arequipa y su transformación con la Ordenanza Regional 411.

La investigación aborda la regulación subyacente que respalda la figura del silencio administrativo positivo en los procedimientos para la obtención de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, y explora los fundamentos de esta transición y su impacto en los procedimientos administrativos. Se destaca el papel de entes reguladores como el INDECOPI; por ello, se menciona un caso concreto de un transportista que denunció la aplicación del silencio administrativo negativo, resuelto por el INDECOPI, marcando un precedente para el cambio normativo.

La metodología empleada es correlacional y cualitativa. Los resultados revelan demoras persistentes en los procedimientos administrativos, y las conclusiones resaltan la necesidad de abordar deficiencias y evaluar la efectividad de los cambios normativos.

Palabras clave: Inacción, capacitación, actualización en la normatividad vigente, silencio administrativo negativo, silencio administrativo positivo, evaluación previa.

ABSTRACT

In various situations, citizens find themselves unprotected due to the inaction of the Public Administration. To counter this issue, Administrative Silence has been established as a mechanism, taking both negative and positive forms. The research titled *The Foundations Justifying the Regulation of Positive Administrative Silence in Granting Requests for People Transport Authorizations in the Arequipa Region. Period - 2022* analyzes the regional regulatory evolution, specifically the shift from negative to positive administrative silence in granting requests under Regional Ordinance 273-Arequipa and its transformation with Regional Ordinance 411-Arequipa.

This research examines the underlying regulation that supports the figure of positive administrative silence in the procedures for obtaining people transport authorizations in the Arequipa region, exploring the foundations of this transition and its impact on administrative procedures. It highlights the role of regulatory bodies such as INDECOPI; therefore, a specific case is mentioned of a transport operator who reported that, following their request, negative administrative silence was applied, which was resolved by INDECOPI, setting a precedent for regulatory change. The methodology used is correlational and qualitative. The results reveal persistent delays in administrative procedures, and the conclusions emphasize the need to address deficiencies and evaluate the effectiveness of regulatory changes.

Keywords: Inaction, training, update of current regulations for the regional authority, negative administrative silence, positive administrative silence, prior evaluation.

INTRODUCCIÓN

En diversas situaciones, el administrado se encuentra desprotegido frente a la actitud omisiva de los funcionarios y organismos que forman parte de la Administración Pública. Con el fin de contrarrestar tal inercia, nuestro marco legal ha establecido procedimientos que permiten a los afectados enfrentar las diversas manifestaciones de inacción por parte de las entidades públicas, como el Silencio Administrativo, presentándose en sus modalidades positivo y negativo.

Por lo anterior, la investigación que se presenta analiza la evolución en la normativa regional, específicamente la adopción del silencio administrativo negativo, que prevalecía en las solicitudes de otorgamiento bajo la Ordenanza Regional 273-Arequipa. En la actualidad, esta dinámica ha experimentado un cambio significativo con la publicación de la Ordenanza Regional 411-Arequipa, la cual establece la aplicación del silencio administrativo positivo para dichas solicitudes relacionadas con el transporte de personas en la región Arequipa.

Para corregir esta situación, entes reguladores y fiscalizadores como el INDECOPI, han desempeñado un papel clave. Se menciona en el desarrollo de la investigación un ejemplo concreto sobre el caso de un transportista que antes del cambio normativo, denunció la adopción del silencio negativo en los procedimientos de otorgamiento en las autorizaciones de transporte en nuestra región, lo cual fue resuelto por el INDECOPI y marcó un precedente para el cambio en la normatividad regional.

La presente investigación adopta un enfoque correlacional y cualitativo para analizar la evolución normativa en la adopción del silencio administrativo positivo en los procedimientos para otorgar las autorizaciones de transporte en Arequipa. El enfoque correlacional permitirá establecer relaciones entre la transición normativa y los fundamentos del cambio hacia el silencio administrativo positivo. La metodología cualitativa se fundamenta en la revisión

documental exhaustiva de normativas, entrevistas a actores clave, y el análisis interpretativo de los datos recopilados. La estructura de la tesis, dividida en capítulos, facilitará la presentación ordenada de los hallazgos, contribuyendo a una comprensión profunda del fenómeno investigado.

La estructura de la presente investigación se organiza en cinco partes (capítulos): El primero aborda el planteamiento del problema, los objetivos, la justificación y la delimitación de la investigación; el segundo presenta los antecedentes teóricos; el tercero analiza el problema y las cuestiones jurídicas; el cuarto describe los métodos de investigación; y el quinto expone los resultados y la discusión. Finalmente, se incluyen las conclusiones, recomendaciones, referencias bibliográficas y anexos.

Con la plena confianza en que este esfuerzo académico satisface los estándares definidos por el Comité Revisor, el Jurado del Título y el Reglamento sobre Títulos y Grados de la Facultad de Derecho de esta institución, se presenta este trabajo con el compromiso de contribuir al entendimiento y mejora de los procesos administrativos en la región Arequipa.

El autor

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1 EL PROBLEMA

1.1.1 Planteamiento del problema

En la región Arequipa, la obtención de autorizaciones para el transporte de personas ha sido objeto de cambio normativo, específicamente en la transición de la Ordenanza Regional 273-Arequipa a la Ordenanza Regional 411-Arequipa, en adelante (O.R-273 y O.R-411) respectivamente. Este cambio ha suscitado interrogantes sobre la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos para obtener de las autorizaciones de transporte de personas. Por ende, la presente tesis titulada *Los fundamentos que justifican regular con silencio administrativo positivo la solicitud de otorgamiento en las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022*, se propone analizar y fundamentar su pertinencia y viabilidad en dicho contexto.

A pesar de la transición normativa, se plantea la incertidumbre sobre los motivos que respaldan la decisión de aplicar el silencio administrativo positivo a las solicitudes para obtener los permisos para prestar en el servicio de transporte de personas, lo que plantea la necesidad de analizar las razones detrás de este cambio y su impacto en los procedimientos administrativos.

1.1.2 Formulación del problema

1.1.2.1 Problema general

- ¿Cuáles son los fundamentos que justifican regular con silencio administrativo positivo la solicitud de otorgamiento en las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022?

1.1.2.2 Problemas específicos

- ¿Cómo incide la aplicación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad durante la transición normativa en la justificación de regular con silencio administrativo positivo la solicitud de otorgamiento en las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022?
- ¿Cuál es el impacto de la falta de capacitación y actualización en las normas vigentes, especialmente durante la transición normativa, en los funcionarios y/o personal contratado para el proceso de atención de las solicitudes de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022?

1.1.3 Posición académica respecto a cada problema propuesto

1.1.3.1 Problema general

En cuanto a los fundamentos que justifican regular con silencio administrativo positivo la solicitud para obtener la respectiva autorización de transporte de personas en nuestra región, en adelante la autorización, se presenta la siguiente posición académica:

La regulación con silencio administrativo positivo de estas solicitudes se justifica por varios motivos. En primer lugar, esta medida permite agilizar los trámites administrativos y brindar certeza jurídica a los solicitantes, evitando demoras innecesarias y garantizando un plazo razonable para obtener las autorizaciones necesarias. Además, el silencio administrativo positivo fomenta la claridad en la gestión pública, porque obliga a las autoridades competentes a pronunciarse en un plazo determinado. Esto contribuiría a evitar posibles actos de corrupción o arbitrariedades en el proceso de otorgamiento de la autorización objeto del presente estudio, en la región Arequipa.

1.1.3.2 Problemas específicos

En primer lugar, las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, en adelante las barreras, enervan los derechos de los administrados mencionados en el art. 66 del TUO de la Ley N.º27444 (en adelante art. 66): “Los derechos de los administrados en el ámbito de la Administración Pública. En general, estos derechos garantizan una serie de principios fundamentales para asegurar una gestión transparente, eficiente y respetuosa hacia los ciudadanos”.

En resumen, los derechos de los ciudadanos mencionados en el art. 66 buscan garantizar una relación equilibrada entre los ciudadanos y la Administración Pública, promoviendo la transparencia, y cumplimiento hacia los derechos individuales de cada administrado. Esto justifica aún más el hecho de regular con silencio administrativo positivo los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones antes mencionadas.

Las mencionadas barreras, como trámites innecesarios, exigencias excesivas o requisitos discriminatorios, dificultan el acceso a las autorizaciones y generan obstáculos injustificados para los solicitantes. Por lo tanto, es fundamental eliminar estas barreras ilegales y promover un proceso de otorgamiento de autorizaciones más transparente y eficiente.

En segundo lugar, la falta de capacitación y actualización en las normas vigentes por parte de los funcionarios y/o personal contratado en la región Arequipa afecta negativamente la atención a los procedimientos para obtener la autorización. La falta de conocimiento actualizado puede llevar a interpretaciones erróneas de las normas, retrasos en la tramitación y decisiones incorrectas. Por lo tanto, es necesario brindar capacitación continua y asegurar que el personal encargado esté al tanto de las regulaciones vigentes para garantizar una correcta atención a los solicitantes.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo general

- Analizar los fundamentos que justifican la regulación con silencio administrativo positivo en las solicitudes de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022, considerando la transición normativa.

1.2.2 Objetivos específicos

- Evaluar el impacto de las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad durante la transición normativa en la justificación de regular con silencio administrativo positivo las solicitudes de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022.
- Analizar el efecto de la falta de capacitación y actualización en las normas vigentes en funcionarios y/o personal contratado durante la transición normativa, específicamente en el proceso de atención de solicitudes de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022.

1.3 Formulación de supuesto

1.3.1 Supuesto general

- Las barreras burocráticas ilegales y carentes de razonabilidad, la falta de capacitación y actualización en las normas administrativas vigentes del personal, así como la transición normativa, están directamente relacionadas con los fundamentos que respaldan la necesidad de regular con silencio administrativo positivo las solicitudes de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022.

1.3.2 Supuestos específicos

- La aplicación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, considerando la transición normativa, se vincula estrechamente con los fundamentos

que sustentan la regulación mediante silencio administrativo positivo en las solicitudes de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, 2022.

- La falta de capacitación y actualización en las normas administrativas vigentes, considerando la transición normativa, entre los funcionarios y/o personal contratado es directamente atribuible a la gestión deficiente del Gobierno regional, lo que impide la atención con equidad y celeridad a las solicitudes de la comunidad transportista en la región Arequipa, 2022.

1.4 Categoría y subcategorías

1.4.1 Categoría

N.º	Categoría
01	APLICACIÓN DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO

1.4.2 Subcategorías

N.º	Subcategorías
01	APLICACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS ILEGALES Y/O CARENTES DE RAZONABILIDAD.
02	FALTA DE CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN EN LAS NORMAS ADMINISTRATIVAS VIGENTES.

1.4.3 Cuadro de operacionalización de categorías

CATEGORÍA	DEFINICIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES
Silencio Administrativo Positivo.	Supone un acto que otorga al administrado la aprobación de su pedido ante la inacción o pasividad procedimental de la administración.	Inacción de la administración.	Omisión de funciones. Incumplimiento de plazos. Inoperancia para resolver pedidos de los administrados.
SUBCATEGORÍAS	DEFINICIÓN	DIMENSIONES	INDICADORES
Barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.	Son las condiciones previas, restricciones, prohibiciones y/o regulaciones impuestas por las Instituciones Públicas para supervisar, limitar o dificultar se entiende como el ingreso de actores económicos a un mercado y/o su continuidad operativa en el mismo. Según la definición proporcionada por el Indecopi (Instituto Nacional	Arbitrariedad en las decisiones de la Administración.	Incumplimiento de las leyes, reglamentos y principios que regulan los procedimientos administrativos.

	de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, 2017)		
Capacitación y actualización en las normas administrativas vigentes.	Según disposiciones reglamentarias vigentes, este proceso brinda la oportunidad de adquirir conocimientos, herramientas, habilidades y actitudes para interactuar en el ambiente laboral y desempeñar las tareas que son asignadas.	Desconocimiento de las normas que rigen los procedimientos administrativos.	-Falta de capacitación. -Interpretación arbitraria e incorrecta de las leyes, reglamentos y principios que regulan los procedimientos administrativos.

1.5 Justificación de la investigación

1.5.1 Justificación teórica

La importancia de esta investigación reside en la necesidad de aclarar y fundamentar las bases que sustentan la adopción del silencio administrativo positivo en un contexto específico como el transporte de personas en la región Arequipa, considerando especialmente la transición normativa desde la Ordenanza Regional 273-Arequipa hasta la actual Ordenanza 411-Arequipa. Este análisis contribuirá a la comprensión de las decisiones normativas y su repercusión en la eficacia y legalidad de los procedimientos administrativos.

La investigación se sitúa en un momento clave de cambio normativo, donde la variación en la adopción del silencio administrativo, de negativo a positivo, representa un cambio significativo en la manera en que se gestionan los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones de transporte de personas. La transición normativa añade una capa adicional de complejidad al panorama, haciendo necesario examinar cómo estos cambios tienen un impacto en la eficacia y en la conformidad legal de los procedimientos administrativos.

El abordaje teórico presentado se apoya en las teorías del silencio administrativo, las barreras, la capacitación y actualización, y la transición normativa. Estas teorías se entrelazan para proporcionar un marco sólido que no solo explora las justificaciones generales para la adopción de la figura legal del silencio administrativo positivo, sino que también considera cómo la evolución normativa en la región Arequipa afecta estas justificaciones.

La presente investigación busca, por tanto, iluminar las conexiones entre la transición normativa y la justificación teórica del silencio administrativo positivo, proporcionando una visión integral de cómo estas dinámicas se entrelazan y afectan la eficiencia de los procedimientos administrativos en el sector transporte dentro de la región Arequipa.

1.5.2 Justificación metodológica

El presente trabajo es de tipo correlacional y corresponde a todas las áreas de las Ciencias Sociales. La metodología seleccionada es de naturaleza cualitativa. Este enfoque se caracteriza por ser una construcción intelectual del investigador y no se centra en la estadística de datos. La adopción de este enfoque se fundamenta en que es necesario caracterizar, analizar y conceptualizar el fenómeno relacionado con el impacto en los derechos de los administrados antes del cambio normativo de la O. R. N.º273 - Arequipa y su modificatoria la O. R. N.º411 - Arequipa, considerando especialmente esta transición normativa y su aplicabilidad a los fundamentos que respaldan la adopción de esta figura legal conocida como silencio

administrativo positivo en el contexto específico del transporte de personas en nuestra región. (Hernández-Sampieri, 2014).

Metodológicamente se elaboró un cuestionario que fue validado; la información se recopiló de forma oportuna para garantizar la validez de la herramienta de recopilación de datos, los cuales se utilizaron para evaluar a los sujetos del estudio, así como para futuras investigaciones relacionadas y para proporcionar una noción más clara de la normatividad vigente a la comunidad transportista.

1.5.3 Justificación práctica

El avance y los resultados de la investigación contribuirán con un mayor conocimiento de la normatividad vigente para la comunidad transportista y orientarán a las autoridades administrativas o servidores públicos en la atención de procesos administrativos relacionados con el transporte terrestre; así como también servirá para promover y difundir los derechos de todo ciudadano ante las entidades públicas cuando se trate de procesos administrativos relacionados con las autorizaciones necesarias para desarrollar sus actividades económicas dentro de la región Arequipa y así tener un sistema administrativo correctamente establecido.

1.5.4 Justificación social

La presente investigación busca concientizar a la sociedad en general acerca de la afectación negativa que ocasiona la inacción de la autoridad regional de Arequipa ante los pedidos de los administrados para obtener las mencionadas autorizaciones, que puede llegar en muchos casos hasta la corrupción de funcionarios y ocasionar la quiebra de pequeños emprendedores, así como el incremento de la falta de formalidad en el transporte, permitiéndose de esta manera evitar la inacción de las autoridades mediante la aplicación y/o interpretación de normas administrativas.

1.6 Delimitación de la investigación

Temporal

Año 2022

Espacial

Ciudad de Arequipa.

Social

La resistencia previa a implementar el silencio administrativo positivo (en adelante, Silencio positivo) en los pedidos por parte de los ciudadanos para obtener las autorizaciones para prestar el servicio de transporte en Arequipa, generaba una falta de acción por parte de la autoridad para abordar estos pedidos, contribuyendo así a la creación de obstáculos (barreras) burocráticos ilegales y/o sin justificación razonable. No obstante, el cambio en la normativa en beneficio del administrado ha sido evidente y ha impactado positivamente en la percepción ciudadana. Las estadísticas reflejan que este cambio ha sido una respuesta efectiva para reducir la corrupción e informalidad en nuestro país.

La demora anterior por parte de la autoridad administrativa, en gran medida basada en la percepción equivocada de los ciudadanos de que sus solicitudes solo serían atendidas mediante incentivos indebidos, ha llevado a situaciones cuestionables. Las recientes noticias ilustran la falta de ética en algunos servidores públicos, sugiriendo que estas acciones podrían ser consecuencia de demoras sospechosas por parte de los funcionarios, que a menudo se respaldaban en interpretaciones erróneas de las normas. El cambio normativo ha sido una medida clave para abordar estos problemas y fortalecer la eficiencia y ética en la Administración Pública.

Se debe considerar que el pequeño transportista constituye un grupo de interés central en la modificación e implementación de nuevas políticas por parte del Estado peruano para

reducir la desigualdad y garantizar el respeto y la protección de los derechos de cada ciudadano peruano.

LOS FUNDAMENTOS QUE JUSTIFICAN REGULAR CON SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO LA SOLICITUD DE OTORGAMIENTO EN LAS AUTORIZACIONES DE TRANSPORTE DE PERSONAS EN LA REGIÓN

AREQUIPA, 2022

TESISTA: Alex Jair Pinto Ballón



CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la investigación

2.1.1 Antecedentes internacionales

Gasnell (2015) en sus investigación *El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá* tuvo como propósito explicar la historia, la situación jurídica y la relación entre el acto administrativo y la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta investigación concluyó que una jurisdicción contencioso-administrativa, que observa la actividad administrativa anterior y actual, no toma en cuenta los avances en el campo de los derechos humanos, los cuales buscan garantizar de manera integral los derechos e intereses del administrado frente a la arbitrariedad administrativa. Diversas naciones latinoamericanas, como Costa Rica y Colombia, han luchado con éxito contra la censura de los contenciosos administrativos. Gracias a ello, los ciudadanos tienen ahora la capacidad de analizar la efectividad de la protección jurídica contra las violaciones de sus derechos. No obstante, en consonancia con las tendencias más progresistas, la ley restringe la posibilidad de obtener la plena jurisdicción en materia contencioso-administrativa. Por otra parte, Panamá ha intentado superar este tipo de censura con un nuevo cuerpo de jurisprudencia¹.

Rodas (2013) plantea en su estudio titulado *El silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos, como herramienta para mayor eficacia en la administración pública* evalúa la importancia jurídica y doctrinal del silencio administrativo con efectos positivos para ser empleado como herramienta jurídica del Estado, manteniendo así el derecho de petición. Adicionalmente, sugiere y analiza la necesidad de un conjunto de normas que controle el silencio administrativo y sus efectos benéficos en la Administración Pública. Se

¹ Gasnell (2015). *El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid].

establece que el derecho de petición es inalienable y que las autoridades administrativas no respetarán ese derecho si la petición no se resuelve en el plazo establecido. Aunque da la impresión de silencio administrativo; sin embargo, repercute negativamente en los particulares e incluso puede perjudicar sus intereses nacionales².

2.1.2 Antecedentes nacionales

Torres (2011) realizó una investigación para identificar los elementos que afectan al personal docente de secundaria en la Región La Libertad. En su conclusión, manifestó que la derogada Ley N.º 29060, que tenía por objeto reducir la ineficacia e inacción de la administración del Estado, se daba efecto al silencio administrativo positivo a través de declaraciones juradas, intervención notarial, interposición de denuncias y resoluciones de funcionarios e instituciones del Estado que desconozcan la potestad administrativa, responsabilidad civil y penal de las personas con potestad de administración. Sin embargo, no todas las peticiones y/o recursos que presenta el órgano administrativo se resuelven con un silencio positivo. Por otro lado, el silencio negativo no está prohibido por el *Estatuto Procesal Administrativo*. Los docentes de la región La Libertad se encontraban igualmente excluidos de los beneficios del régimen de silencio administrativo por desconocer la Ley N.º 27444 y la Ley N.º 29060 (que ya está derogada), así como sus reformas.

García Rojas (2013), en su investigación sobre el Silencio Administrativo Negativo concluye que el esfuerzo del Estado debe enfocarse en ofrecer oportunidades para satisfacer las demandas de los ciudadanos, lo cual está estrechamente vinculado con los principios fundamentales de la inversión, que pueden verse afectados por la inercia y las restricciones administrativas. Asimismo, destaca que la preservación del interés público, la dignidad, y la protección de la vida y salud deben ser las metas centrales de la acción estatal. Las

² Rodas Mérida, M. (2013). *El silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos, como herramienta para mayor eficacia en la Administración Pública*. Guatemala [Tesis Doctoral, Universidad de San Carlos de Guatemala].

intervenciones económicas deben realizarse con cautela para evitar que impidan el acceso al mercado, como sucede, por ejemplo, con los casinos y las máquinas tragamonedas, cuando el silencio administrativo negativo se utiliza bajo el pretexto de un bien superior.³

2.2 Bases teóricas

A lo largo de esta tesis se analizarán algunas definiciones para conocer más cada término relacionado con el planteamiento teórico, lo que permitirá entender el desarrollo de cada una de las partes de la presente investigación.

2.2.1 Definición general de silencio administrativo

Es una institución jurídica que tiene sus inicios como respuesta a la inactividad por parte del Estado frente a los petitorios o recursos presentados por los administrados. Tiene su origen en Francia en los primeros años del siglo XX, consolidándose en el contexto de su desarrollo en la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta figura legal busca contrarrestar prácticas dilatorias o la omisión deliberada de respuesta por parte de los funcionarios públicos⁴.

A comienzos del siglo XX, la definición del silencio administrativo alcanzó una significativa expansión y diversidad. No se limitaba únicamente a la falta de decisión, como lo requería la necesidad de una resolución previa para solicitar amparo jurisdiccional, sino que también comenzó a incluir aspectos sustantivos o materiales. Esta expansión en el uso del silencio podría estar vinculada a una creciente preocupación por la inacción administrativa, resultado de una comprensión más profunda de sus implicaciones y efectos. Se reconoció que la falta de acción no solamente provocaba escenarios de vulnerabilidad procesal para los individuos, sino que también causaba retrasos y omisiones, evidenciando una administración

³ García Rojas, W. (2014). *El silencio administrativo negativo, como limitación de acceso al mercado en casinos y tragamonedas y su influencia en los estados financieros de la empresa* [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú].

⁴ Rojas Leo, Juan Francisco. (2007). El Silencio Administrativo Positivo y las debilidades de una ilusión. A propósito de la promulgación de la Ley N° 29060. En: *Revista Ius Doctrina y Práctica*, n.º 07, pág. 28.

ineficiente y un mal funcionamiento de los servicios públicos, lo que impacta negativamente en la legalidad y el interés público⁵.

La aplicación de esta figura legal, como una suposición jurídica, atribuye un significado específico a la falta de pronunciamiento por parte de la administración. Por medio de este mecanismo, el legislador brinda al administrado la oportunidad de no depender de la actitud proactiva de la Administración Pública. En cambio, le permite al ciudadano, conforme con las directrices dispuestas por la ley, interpretar que su solicitud ha sido denegada (silencio negativo). En consecuencia, el administrado puede interponer recursos administrativos o presentar demandas judiciales según corresponda. Alternativamente, puede considerar que su solicitud ha sido aceptada y aprobada (silencio positivo)⁶.

2.2.2 Modalidades de Silencio Administrativo

2.2.2.1 Silencio Administrativo Negativo

Se puede definir como una presunción legal que atribuye efectos desfavorables a la inactividad administrativa, ante la falta de un pronunciamiento expreso por parte de la administración. Se considera una denegación implícita de la solicitud realizada por el administrado.

Según Rojas Leo (2007), es una técnica por la cual se permite que el administrado, ante la respuesta expresa por parte de la administración, pueda entender denegado su pedido.

Navarro Coquis (2008) sostiene que esta figura jurídica brinda al solicitante la posibilidad de interpretar que la administración ha rechazado implícitamente su solicitud, permitiéndole así activar los recursos administrativos o presentar demandas judiciales correspondientes. Por otro lado, Pando Vílchez (2008) refiriéndose a esta figura legal, agrega

⁵ GÓMEZ PUENTE, Marcos. (2000). *La inactividad de la Administración*. 2.^{da} edición, Navarra, Edit. Aranzandi, pág. 565-576.

⁶ PANDO VÍLCHEZ, Jorge. (2008). Los efectos de la nueva regulación del silencio administrativo en los procedimientos medioambientales y en especial en el procedimiento recursal. En: *Revista de Derecho Administrativo* n.º 6, pág. 157.

que es una herramienta que evita que el administrado quede a expensas de la falta de acción por parte del Estado.

En resumen, figura jurídica es una presunción legal que, al no recibir respuesta expresa en el plazo establecido, permite el administrado interpretar que su solicitud ha sido denegada, facultándolo para tomar acciones legales o administrativas adicionales según sea necesario.

2.2.2.2 Silencio Administrativo Positivo

Es una figura jurídica que, ante la ausencia de respuesta expresa de la Administración Pública, se da por entendido como una aprobación tácita de la solicitud presentada por el administrado. Rojas Leo (2007), añade que esta figura legal es una presunción normativa que atribuye efectos positivos ante la inacción administrativa. Esto implica que, una vez cumplido el plazo estipulado sin que la administración emita un pronunciamiento, se presume que la solicitud ha sido aceptada, permitiendo al solicitante actuar.

Esta figura, según Navarro Coquis (2008), otorga al administrado la facultad de considerar implícitamente concedida su petición y, en consecuencia, avanzar en los trámites subsiguientes. Pando Vílchez (2008) sostiene que es “una figura legal que habilita al administrado no depender exclusivamente de la decisión manifiesta por parte de la administración pública”. En este sentido, la normativa establece los criterios bajo los cuales el silencio administrativo se traduce en una aprobación automática.

En resumen, es una figura jurídica que se establece como una presunción legal favorable para el ciudadano, brindándole seguridad y facilitándole el avance en sus petitorios cuando la administración no proporciona una respuesta expresa dentro del plazo estipulado.

2.2.2.3 Inacción

La palabra “inacción” significa “no actuar”. Como tal, el término “actividad” o “acción” significa el desarrollo, resultado o consecuencia de hacer algo (hacer, producir o realizar algo). Puede decirse que es un acto de omisión, que jurídicamente es un acto

consistente en la omisión de un acto que da lugar a una obligación jurídica. La negligencia puede considerarse cuasi-delito grave o delito grave si se cumplen con algunos requisitos legales.

Según lo menciona Villanueva: “La doctrina en el campo administrativo sostiene que el problema de la inacción administrativa es la división del Estado y los administrados, y que sus causas principales son las violaciones de la ley, la Constitución y la protección administrativa, así como la asignación de responsabilidad funcional e influencia sobre la administración. El interés público se ve afectado por la separación entre el Estado y el administrado, la pérdida de legitimidad del Estado, así como por la incorrecta asignación de derechos, obligaciones y responsabilidades al administrado y el silencio administrativo positivo”⁷.

Actualmente, el art. 2, inciso 20 de nuestra Carta Magna incluye al silencio administrativo como parte del derecho de petición (Constitución Política, 1993).

La doctrina de Ochoa distingue entre peticiones constitucionales y peticiones administrativas, las primeras destinadas a promulgar nuevas normas jurídicas y las segundas a crear expedientes administrativos⁸.

Según lo indica Delgado, la inacción estatal se caracteriza por socavar la legitimidad del marco institucional, cuestionar la efectividad de los servicios esenciales, alterar y rechazar los derechos, deberes y compromisos de los administrados. Además, favorece la ineficacia del sistema administrativo y socava la legitimidad de la labor de la administración, su operatividad y los procedimientos de sanción disciplinaria. Adicionalmente, atenta contra la democracia, ocasiona perjuicios irreparables al Estado y a la nación en su conjunto, incrementa innecesariamente la carga procesal de la actividad de los Tribunales Administrativos, que en

⁷ Villanueva Haro, Benito. (2012). *El divorcio entre el Estado y el Administrado. La inactividad administrativa en el Perú y en el Derecho*. p. 39.

⁸ Ochoa, C. C. (2000). El silencio administrativo y su evolución legislativa. *Revista Advocatus*, segunda entrega. p. 73.

definitiva fallan más allá del concepto, y, por último, pero no menos importante, incide en los derechos humanos del Administrado⁹.

Los diferentes conceptos mencionados guardan estrecha relación con nuestra investigación dado que la inacción, en este caso, se refiere a la ausencia de acción por parte de la administración. En contraste, la actividad o acción implica llevar a cabo una acción específica con resultados o consecuencias. Jurídicamente, la inacción puede considerarse como un acto de omisión, que consiste en no realizar un acto que genera una obligación jurídica. La negligencia puede ser considerada como un delito grave como indicamos líneas arriba, según los requisitos legales que se satisfagan, ejemplo de ello es el delito de omisión de funciones, demora en la realización de actos funcionales previstos en el art. 377 de nuestro Código Penal, que inclusive contempla pena privativa de libertad.

En relación con la presente investigación, se puede establecer una conexión entre la inacción y este tema. La inacción administrativa puede manifestarse por la ausencia de respuestas o demoras por parte de la administración. Esta inacción puede generar incertidumbre y obstáculos para los solicitantes.

2.3 Marco normativo en la región Arequipa

2.3.1 Ordenanza Regional 273 - Arequipa

La Ordenanza Regional 273 - Arequipa es una norma legal que fue emitida y, posteriormente, derogada por la Ordenanza Regional 411 - Arequipa. Su objetivo era la aprobación del TUPA del Gobierno Regional de Arequipa para sus diferentes sectores.

La Ordenanza Regional 273 – Arequipa, es importante mencionarla, pues dentro de su contenido se encontraba el procedimiento 504, el cual detallaba los requisitos, plazos y otros necesarios para obtener la autorización en prestación del servicio de transporte de personas en

⁹ Rúa Delgado, Carlos. (2013). La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano.

todas sus modalidades dentro de la región Arequipa. Además, indicaba que en dicho procedimiento estaba afecto al silencio administrativo negativo.

2.3.2 Ordenanza Regional 411 - Arequipa

La Ordenanza Regional 411 - Arequipa es un hito significativo en el marco normativo regional al derogar y reemplazar a la Ordenanza Regional 273, ya que ha introducido cambios sustanciales, particularmente en el contexto de los procedimientos de obtención de los títulos habilitantes de transporte en Arequipa.

Al derogarse la Ordenanza Regional 273 – Arequipa, esto represento un cambio normativo fundamental. Este paso refleja la necesidad de adaptarse a las demandas actuales y abordar eficazmente las dinámicas en la administración regional, particularmente en el ámbito del transporte de personas.

Uno de los cambios más destacados es la transición del silencio administrativo negativo al positivo para los procedimientos de transporte de personas. La Ordenanza Regional 411 - Arequipa dispone que la falta de pronunciamiento expreso por parte de la administración, se entenderá como una aprobación implícita de la solicitud del administrado. Este cambio constituye una medida destinada a acelerar los procesos y asegurar una respuesta efectiva para los ciudadanos que buscan obtener autorizaciones en el transporte de personas.

Además, la Ordenanza Regional 411 - Arequipa ha modificado el procedimiento en sí. El cambio del Procedimiento N.º504 al actual “GRTC. P-70, evidencia un rediseño en los pasos y requisitos necesarios en la obtención de la autorización que es materia de esta investigación. Esta modificación implica una revisión integral del proceso, alineándolo con las necesidades y estándares actuales de la región Arequipa.

Es fundamental destacar que la Ordenanza Regional 411 - Arequipa se ha desarrollado en concordancia con las normas nacionales vigentes, como el TUO de la Ley N.º27444, y el

RENAT. Esta alineación con las normativas nacionales fortalece la consistencia y legalidad de la ordenanza regional, contribuyendo a un marco jurídico sólido y armonizado.

En resumen, la Ordenanza Regional 411 - Arequipa representa una respuesta proactiva a las demandas actuales, introduciendo cambios sustanciales en los procedimientos de otorgamiento de transporte de personas. La transición del silencio negativo al silencio positivo y la modificación de procedimientos reflejan una adaptación integral y coherente con las normas nacionales, contribuyendo a una administración más eficaz y en sintonía con las necesidades de la región de Arequipa.

2.4 Rol de entidades reguladoras y fiscalizadoras

2.4.1 Participación del INDECOPI

En el contexto de la presente investigación, debemos mencionar que el INDECOPI desempeña un papel crucial. Esta entidad contrarresta las prácticas obstaculizadoras de entidades públicas al eliminar requisitos onerosos y cobros ilegales. La guía digital proporcionada por el INDECOPI facilita a los ciudadanos y agentes económicos para presentar sus denuncias. El INDECOPI, mediante estrategias colaborativas, ha logrado la eliminación voluntaria de miles de barreras, generando un ahorro significativo para la economía nacional. Los canales de comunicación directa, como el correo electrónico y el teléfono, permiten a los afectados plantear sus inquietudes. En resumen, la labor de la CEB refuerza la importancia de garantizar transparencia y eficiencia en los procedimientos administrativos, contribuyendo al mejoramiento del entorno regulatorio en la región Arequipa.

2.4.2 Caso práctico: Denuncia de un transportista que se le aplicó el Silencio Administrativo Negativo en su solicitud para obtener la autorización de transporte de personas en la región Arequipa (antes del cambio normativo)

En el año 2016, un transportista experimentó de primera mano las consecuencias jurídicas al aplicársele a su solicitud para obtener el permiso de transporte de personas el

silencio administrativo negativo, en resumen, le indicaron que se no recibía respuesta en el plazo establecido (de 30 días hábiles), la petición se consideraba denegada.

El transportista (antes de que se derogue la Ordenanza Regional 273 - AREQUIPA) decidió denunciar la ilegalidad de esta práctica ante Indecopi. En el año 2018, INDECOPI emitió la Resolución 0343-2018/CEP-INDECOPI, pronunciándose a favor del transportista. Esta resolución, con efectos generales, declaró la adopción del silencio negativo en el procedimiento 509 ya que constituía una barrera burocrática ilegal.

Es importante destacar que esta resolución tuvo un alcance significativo, ya que, a partir de su publicación, los procedimientos para la obtención de los títulos habilitantes para el transporte de personas en la región Arequipa ya no estarían sujetos al silencio negativo. Posteriormente, la derogación de la Ordenanza 273 - Arequipa, meses después de la resolución del INDECOPI, modificó muchos procedimientos administrativos entre ellos el que le permitía al administrado obtener la autorización de transporte de personas.

Al entrar en vigor la nueva Ordenanza Regional 411 - Arequipa, se estableció que la figura del Silencio Administrativo Positivo regularía los procedimientos para obtener las autorizaciones de transporte de personas. Esta modificación se sustenta en la necesidad de agilizar y transparentar los procesos administrativos en la región Arequipa.

La Resolución 0343-2018/CEP-INDECOPI puso de manifiesto la relevancia de la intervención del INDECOPI en la eliminación de obstáculos burocráticos fuera de la ley y estableció un precedente para el cambio normativo, que posteriormente se concretaría con la derogación de la O. R. N°273 de Arequipa y publicación de la O. R. N°411 de Arequipa.

La mencionada resolución analiza la legalidad y razonabilidad de los diferentes puntos denunciados entre ellos, la aplicación del silencio administrativo negativo en el Procedimiento 509 (el cual le permitiría obtener la autorización para el transporte de personas) . El análisis concluyó en que la GRTC-Arequipa, no acreditó haber gestionado ante la PCM la inclusión de

este procedimiento en la excepción del art. 37 del TUO 27444. Por lo tanto, se declaró ilegal aplicar el silencio administrativo negativo a dicho procedimiento.

La inacción administrativa: Como hemos podido leer en los diferentes autores, se refiere a la ausencia de acción por parte de Entidades Públicas en responder a los pedidos por parte de los administrados. En el contexto de las autorizaciones de transporte de personas, la inacción administrativa puede llevar a la necesidad de recurrir a la figura del silencio administrativo positivo como una forma de asegurar un plazo razonable para obtener las autorizaciones, evitando demoras innecesarias y brindando certeza jurídica a los solicitantes.

Los fundamentos que sustentan la presente investigación pueden incluir la necesidad de agilizar los trámites administrativos, brindar certeza jurídica a los solicitantes, promover la claridad y la efectividad en la gestión pública, y así evitar posibles actos de corrupción o arbitrariedades en el proceso de concesión de autorizaciones.

En resumen, los conceptos de inacción administrativa, silencio administrativo positivo y los fundamentos para regularlo están directamente relacionados con el tema planteado. Estos conceptos ayudan a comprender y analizar las razones en este contexto específico.

2.5 Teorías imperantes

2.5.1 Principio de legalidad

Las ideas de John Locke¹⁰ son el fundamento tanto del derecho público como de la gestión pública. Este autor, considerado en gran medida el fundador del liberalismo político, afirmaba que si el contrato social de Hobbes¹¹ no hacía desaparecer los derechos naturales, su pérdida no sería coherente con el sentido común. Se establece un Estado autoritario para su

¹⁰ John Locke (1632-1704) fue un filósofo y médico inglés, considerado como uno de los más influyentes pensadores del empirismo inglés y conocido como el «Padre del Liberalismo Clásico».

¹¹ Thomas Hobbes, un filósofo político del siglo XVII, es conocido por su obra *Leviatán* y por su teoría del contrato social. Este contrato establece un gobierno soberano que tiene el poder absoluto para mantener la paz y la estabilidad social.

protección y supervivencia con el fin de cumplir el contrato social. En consecuencia, la sociedad civil no puede existir bajo una monarquía absoluta. Las funciones del Gobierno deben dividirse para cumplir el objetivo de limitar la autoridad absoluta.

Hobbes defendía la sumisión al gobernante y la adhesión a su autoridad total sobre sus súbditos a través del pacto social. Para Hobbes, la persona y las normas que la rigen son inferiores a la libertad soberana. Toda persona pierde su derecho a buscar seguridad en un Estado soberano.

La población estaba sometida a la voluntad del soberano en aquella época (s. XV – XVI), cuya ejecución limitaba sus posibilidades de actividad. Así describe García de Enterría el principio de legalidad administrativa¹². El mismo autor afirma que la noción de legalidad también sirve de vehículo para el empoderamiento de la sociedad a través de la Ley.

En cuanto al principio de legalidad, podemos afirmar que toda actividad administrativa debe fundamentarse en normas jurídicas y respetar la jerarquía normativa. Esto también significa que los actos de la Administración deben justificarse en disposiciones legales, así como en hechos, conductas y circunstancias que los respaldan.

En relación con el tema planteado sobre la regulación con silencio administrativo en las solicitudes de autorizaciones de transporte de personas en Arequipa, podemos hacer el siguiente análisis:

Este principio avala la exigencia de que la gestión administrativa esté basada en normas jurídicas y que todas las entidades gubernamentales que forman parte del Estado tienen la responsabilidad de operar en conforme a la Constitución, las leyes y la justicia, en el marco de las competencias que les han sido otorgadas y en línea con los propósitos para los cuales se les han conferido dichas competencias¹³. En este contexto, aplicar la figura del silencio

¹² García de Enterría, Eduardo. *Curso del Derecho Administrativo*, 1951.

¹³ Artículo IV, inciso 1, literal 1.1 del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General N.º 27444.

administrativo positivo puede ser una forma de garantizar que las solicitudes de autorización se gestionen de acuerdo con los procedimientos legales establecidos.

La división de funciones del Gobierno, mencionada en la teoría, puede ser relevante para garantizar que el proceso de otorgamiento de autorizaciones sea transparente y no esté concentrado en una sola autoridad. Esto puede contribuir a prevenir posibles actos de corrupción o arbitrariedades.

En conclusión, el principio de legalidad respalda la necesidad de regular con silencio administrativo las solicitudes de autorizaciones de transporte de personas en Arequipa. Esto permite que la actuación administrativa esté fundamentada en normas jurídicas, evita demoras innecesarias y contribuye con un proceso transparente y eficiente.

2.5.2 Principio del debido proceso

Gómez y Vergaray destacan que es fundamental para la Administración cumplir el procedimiento administrativo previsto, garantizando así el respeto a las garantías del principio del debido proceso ¹⁴. Este principio no opera independientemente. Aunque en principio podríamos pensar que su adopción es exclusiva para el ámbito judicial, la jurisprudencia ha establecido claramente que estas garantías se extienden también para el ámbito administrativo.

De manera similar, Morón Urbina indica que, dentro del marco del derecho al procedimiento administrativo, un aspecto fundamental es reconocer que todos los ciudadanos tienen el derecho a que se realice un procedimiento administrativo antes de que se emita una decisión administrativa que les afecten¹⁵.

¹⁴ VERGARAY BÉJAR, Verónica y GÓMEZ APAC, Hugo. «La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador». En MARAVÍ SUMAR (Comp.), sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2009, p. 413.

¹⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 17.^a edición, 2023, p. 79.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el proceso *Ivcher Bronstein vs. Perú* (6 de febrero de 2001), resaltó que todo órgano con funciones jurisdiccionales debe garantizar decisiones justas y respetar el debido proceso según el artículo 8 de la Convención Americana.

2.5.3 Principio de celeridad

El principio de celeridad dispone que los involucrados implicados en el proceso deben actuar de manera eficaz, evitando conductas que demoren el procedimiento o que solo sean formalidades, con el propósito de obtener una resolución dentro de un tiempo adecuado¹⁶. En este sentido, está íntimamente vinculado con el derecho a un plazo justo, el mismo constituye un pilar fundamental del procedimiento adecuado.

El mencionado principio establece en beneficio directo del ciudadano, con el fin de asegurar el ejercicio del derecho de petición administrativa, el cual está reconocido constitucionalmente¹⁷. Es una obligación para la Administración resolver dentro del plazo establecido, esto constituye un aspecto esencial del derecho de petición.

Según Luna Cervantes si la respuesta a la solicitud no se produce dentro del plazo establecido, este derecho se vería invalidado o desvirtuado¹⁸.

Morón Urbina señala que la celeridad tiene como fin darle al trámite administrativo la mayor agilidad factible, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia desde su inicio hasta la resolución final, brindando agilidad a todo el proceso. La velocidad del trámite es responsabilidad de todos los involucrados, como autoridades, ciudadanos, asesores, peritos, entre otros. Respecto al resultado, es relevante entender que no es solo una directriz operativa,

¹⁶ Artículo IV, inciso 1, literal 1.9, del Título Preliminar del TUO.

¹⁷ Constitución de 1993.

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho: [...]

Inc. 20. A formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional solo pueden ejercer individualmente el derecho de petición.

¹⁸ LUNA CERVANTES, Eduardo. "El derecho de petición". La Constitución comentada. Lima: Gaceta Jurídica, 2005, pp. 195 - 196.

sino de una figura legal que permita cumplir de manera obligatoria ,exigiendo que la administración gestione los plazos de manera eficiente organizando las acciones procesales durante todo el curso del procedimiento; por lo tanto, deben implementarse todo lo necesario para garantizar el cumplimiento íntegro del proceso¹⁹.

2.6 Teoría seleccionada

La teoría seleccionada del presente trabajo se centra en analizar la aplicación del silencio administrativo en el contexto de las autorizaciones de transporte en nuestra región. El cambio normativo, desde la aplicación del silencio administrativo negativo, bajo la Ordenanza Regional 273 – Arequipa, hasta el cambio al silencio administrativo positivo, según la Ordenanza Regional 411 - Arequipa, constituye el núcleo central de la investigación.

Esta teoría se fundamenta en la idea de que el silencio administrativo, en sus diferentes manifestaciones, juega un papel crucial en salvaguarda de los derechos de los administrados ante la inacción de la Administración. Se analiza cómo esta herramienta legal ha evolucionado en respuesta a situaciones específicas, destacando el cambio normativo que supuso la derogación de la Ordenanza 273-Arequipa y la adopción de la Ordenanza 411-Arequipa.

La presente investigación se sumerge en fundamentar y justificar la adopción del silencio administrativo en su modalidad positiva para las solicitudes de otorgamiento de autorizaciones de transporte de personas. Se busca comprender no solo el cambio normativo, sino también los argumentos que respaldan esta transición y cómo estos fundamentos afectan los procedimientos administrativos solicitados por los transportistas en la región Arequipa.

Un ejemplo claro y concreto es el caso del transportista que denunció la aplicación del silencio negativo y la intervención del INDECOPI, que resultó en la eliminación de esta práctica y en el cambio normativo, esto sirve como un ejemplo ilustrativo dentro del marco

¹⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 17.ª edición, 2023, p. 112.

teórico. La teoría seleccionada se apoya en el análisis de la experiencia práctica para entender cómo la aplicación de esta figura legal (silencio administrativo positivo) impacta directamente en la eficacia, claridad y equidad de los procedimientos administrativos en la región Arequipa.

Según Garrido existen dos observaciones iniciales que deben anteceder a las reflexiones sobre la denominada Teoría del Silencio Administrativo: La primera es que, a pesar de la aparente simplicidad de su nombre, no se trata de una única administración jurídica; y la segunda, que, pese a las distintas denominaciones aceptadas, no contamos con una doctrina consolidada que pueda ser referida y aceptada en las sentencias judiciales.

Actualmente, nos encontramos en un raro estado de quietud administrativa. El silencio administrativo se entiende como una verdad jurídica, y la ley tiene ramificaciones jurídicas al respecto, aunque no siempre son las mismas. El hecho de que el silencio pueda proceder tanto de las autoridades ejecutivas como de las administrativas, y de que la naturaleza del silencio deba determinar necesariamente las repercusiones jurídicas del silencio contribuye a la falta de uniformidad en el marco jurídico, así como la naturaleza en los plazos que deben cumplirse, de los compromisos que pueden incumplirse y del silencio²⁰.

De manera similar, Benavente y Sotelo (2015), examinan el uso de esta figura legal (silencio administrativo positivo) como un consentimiento ficticio de las peticiones de extensión en los contratos de obras. A lo largo de la elaboración de este análisis, se observó que las solicitudes basadas en esta figura legal, son comunes en los contratos de construcción celebrados bajo la Ley de Contratación Pública, especialmente en situaciones de aplazamiento y finalización de obras. El silencio administrativo positivo solo debe ser utilizado cuando sea necesario, respetando las especificaciones formales y las directrices fundamentales trazadas en ese sistema²¹.

²⁰ Garrido Falla, Fernando. (1972). *El silencio administrativo*. Madrid: Editorial Marcial Pons.

²¹ Benavente Leigh, C. A., & Sotelo Gamarra, E. A. (2015). Reflexiones en torno a la aplicación del silencio administrativo positivo en los contratos de obra pública y su tratamiento en sede arbitral. *Arbitraje PUCP*, (5), 87-94.

Todo lo expuesto anteriormente va en concordancia con lo que menciona Baquerizo, quien realizó una investigación, donde se centro en efectuar un examen jurídico de las repercusiones beneficiosas de la mencionada figura legal. Antes de formular solicitud, audiencia o petición por parte del contribuyente o administrador, se examina cómo se ha creado y utilizado el concepto de silencio administrativo en materia tributaria en los términos señalados en la normativa matriz²².

2.7 Marco histórico

El origen oficial del Silencio Administrativo se dio el 2 de noviembre de 1864 cuando se promulgó en Francia un decreto que iniciaba es figura jurídica del silencio administrativo. De esta manera se pretendía cubrir las posibles lagunas en las respuestas ministeriales a sus organismos subordinados.

El primer caso (1864) debe situarse en el contexto del Segundo Imperio de Napoleón III, donde se implementaron varias medidas procesales a través de un decreto imperial para facilitar la gestión del Conseil d'Etat, además de otorgar facultades relacionadas con el impuesto de timbre, derechos de registro y exenciones para abogados en cuestiones de pensiones, entre otras. Algunos han sugerido que estas reformas fueron impulsadas por el deseo del emperador de lograr una administración más justa en un contexto de ausencia de libertad política. En ese sentido, el emperador expresó su preocupación por la lentitud de la burocracia administrativa en una carta al primer ministro, destacando la necesidad de agilizar los plazos y simplificar los trámites. También se subraya el papel del Conseil d'État como un mecanismo para garantizar el funcionamiento del poder ejecutivo, fortaleciéndolo frente a un legislativo inoperante.²³.

²² Baquerizo Paladines, C. (2013). El impacto jurídico del silencio administrativo en la legislación tributaria ecuatoriana.

²³ Decreto Imperial del 2 de noviembre de 1864, relativo al procedimiento ante el Consejo de Estado en materia contenciosa y a las reglas a seguir por los ministros en los asuntos contenciosos.

El senador Cavallini, apoyado por el senador Pierantoni, enfatizó en el caso de peticiones y recursos que no existe garantía en la ley contra la inacción del ejecutivo. No se han aceptado comentarios sobre el texto legal final.

2.8. Marco normativo y jurídico: Regulación Nacional de Transporte en Arequipa

2.8.1 Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RENAT)

El mencionado reglamento fue aprobado mediante D. S. 017-2009-MTC (en adelante RENAT), el cual contiene las normas y requisitos que los transportistas deben cumplir para obtener las autorizaciones y títulos habilitantes necesarios para operar en las diferentes modalidades de servicio de transporte, en todo el territorio nacional. Este reglamento define los procedimientos para la solicitud, evaluación y emisión de autorizaciones, así como los criterios que los transportistas deben cumplir en términos de capacidad técnica, documentación legal, seguridad, y otros aspectos relevantes. En esencia, actúa como la directriz normativa que establece los estándares y regulaciones de seguridad y calidad para las operaciones de los transportistas.

El título II del capítulo I del RENAT, en su art. 20, establece: Todas condiciones mínimas exigibles para los vehículos que prestan el servicio de transporte público de personas en la modalidad de transporte regular, tanto en el ámbito nacional, regional y provincial.

El art. 53-A2 del RENAT, modificado por el D. S. N.º020-2019-MTC, establece: Que el procedimiento administrativo para otorgar o renovar la autorización de transporte, en cualquier ámbito y modalidad, es de evaluación previa, afecto al silencio administrativo positivo y con un plazo de atención de hasta 30 días hábiles.

El art. 52 del RENAT menciona que: La autorización en cuanto al servicio de transporte público de personas incluye diferentes categorías y condiciones para su prestación. A nivel nacional, regional y provincial, se autoriza tanto el servicio estándar como el diferenciado,

permitiendo al transportista comercializarlos bajo el nombre que prefiera, siempre que se ajusten a las condiciones del reglamento.

El artículo 55 del RENAT establece las condiciones y requisitos para la habilitación de los servicios de transporte público. Para iniciar el trámite, tanto personas naturales como jurídicas deben formular una solicitud en forma de declaración jurada, dirigida a la autoridad correspondiente. Esta solicitud debe incluir la información relevante según el tipo de servicio requerido y estar acompañada de los requisitos necesarios para obtener las autorizaciones y títulos habilitantes del transporte terrestre.

Análisis: Requisitos y condiciones para obtener autorizaciones de transporte en la región Arequipa

El texto proporciona información detallada sobre marco regulatorio que rige la obtención de autorizaciones para transportistas y sus flotas vehiculares en la región Arequipa, centrando la atención en el RENAT. A continuación, se desglosa el siguiente análisis:

2.8.1 Reglamento Nacional de Administración de Transportes (RENAT)

Objetivo: Establecer las directrices y requerimientos para que los transportistas obtengan autorizaciones necesarias para prestar los servicios de transporte.

Ámbito de aplicación: Regula tanto los tres ámbitos de operación (nacional, regional y provincial).

1. Condiciones técnicas para vehículos

Definición: El título II del capítulo I del RENAT especifica las condiciones mínimas para vehículos prestadores del servicio de transporte en la modalidad de transporte regular.

2. Servicio especial de personas

- **Modalidades:** Las más destacadas son el transporte turístico y de trabajadores, así como el transporte de estudiantes con la particularidad de que las

autorizaciones emitidas para el ámbito nacional puedan extenderse a nivel regional y provincial sin necesidad de autorizaciones adicionales.

3. **Procedimientos administrativos**

Solicitud y evaluación: El Reglamento Nacional de Administración de Transporte (RENAT), modificado mediante el D. S. N.º020-2019-MTC, establece que los procedimientos sujetos a evaluación previa con silencio administrativo positivo deben resolverse en un plazo máximo de 30 días hábiles, ya sea para otorgar o renovar las autorizaciones correspondientes.

4. **Categorías de autorización**

Transporte Terrestre Regular de Personas:

Interprovincial: Traslado de personas entre diferentes provincias del país, siguiendo un itinerario y rutas específicas.

Regional: Transporte dentro de una región con características y requisitos específicos según normativas regionales.

Provincial: Servicio limitado a una sola provincia.

Transporte de Mercancías: Traslado de mercancías en el ámbito nacional sea de manera pública o privada.

Art. 55.- Requisitos para que se les otorgue las autorizaciones

Proceso inicial: Se establece que tanto personas naturales como jurídicas deben dirigir su solicitud a la entidad correspondiente.

Contenido de la solicitud: Debe tener la información pertinente de acuerdo con la naturaleza del servicio solicitado y adjuntar los requisitos necesarios.

En resumen, el RENAT constituye un marco integral con las condiciones y requisitos para que los transportistas obtengan autorizaciones en la región Arequipa, asegurando los estándares necesarios para brindar un servicios de calidad y brindar seguridad a los usuarios en

el servicio de transporte terrestre. El texto proporciona una guía detallada sobre los procedimientos, condiciones técnicas, categorías de autorización y requisitos administrativos que deben seguir los transportistas.

2.8.2 Reglamento Nacional de Vehículos, aprobado por el D.S. N°058-2003-MTC (en adelante RNV)

Es un conjunto de normas y disposiciones legales emitidas por la autoridad nacional competente, cuyo propósito es definir las especificaciones técnicas de obligatorio cumplimiento para los vehículos para el ingreso, registro, circulación, operación y retiro del en el servicio de Transporte Terrestre. Estas regulaciones buscan brindar seguridad a la comunidad usuaria y transportista, además de cuidar el medioambiente y conservar la infraestructura vial.

El art. 18 del RNV establece las especificaciones técnicas complementarias para los vehículos destinados al servicio de transporte terrestre en sus distintas modalidades, en concordancia con lo establecido en el RENAT y sus normas complementarias.

Análisis: Reglamento Nacional de Vehículos (RNV)

El RNV es un marco normativo que establece las condiciones y requisitos técnicos que los vehículos deben cumplir para la obtención de las autorizaciones respectivas. Aquí se presenta un análisis detallado:

1. Objetivo del reglamento

- **Propósito:** Establecer requisitos y condiciones técnicas para las unidades vehiculares prestadores del servicio de transporte terrestre.
- **Enfoque:** Salvaguardar la seguridad física de los usuarios del transporte y en el tránsito terrestre, además de proteger el medioambiente y preservar la infraestructura vial.

2. **Requerimientos técnicos adicionales para las unidades vehiculares de transporte terrestre.**

El Artículo 18 regula los requisitos adicionales para los vehículos utilizados en todas las modalidades de transporte terrestre. Destaca la obligatoriedad de cumplir con las especificaciones técnicas del RENAT y sus normas complementarias. Este artículo refuerza la función integral del RNV, vinculándolo directamente con el RENAT para garantizar el cumplimiento de estándares en el transporte terrestre.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ (1993)

La misma que garantiza el derecho de toda persona a presentar sus peticiones por escrito, individual o colectivamente, ante la autoridad competente (art. 2, num. 20). Sin embargo, los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas solo pueden ejercer este derecho de forma individual. En el ámbito administrativo, el TUO de la Ley N.º 27444 establece un plazo máximo de 30 días para resolver y notificar las solicitudes. En materia fiscal, los contribuyentes pueden impugnar resoluciones administrativas relacionadas con tributos sin necesidad de pago previo o garantías. La falta de atención a una solicitud constituye una violación continua de la Constitución, al perjudicar a la persona al no emitirse la decisión correspondiente.

Ley N.º 27658: Norma que establece el marco para la modernización de la gestión pública en el país.

Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N.º 27444: Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (25 de enero de 2019), orientada a fomentar la transparencia, la simplificación y la eficacia en los procedimientos administrativos, eliminando el formalismo excesivo, el secretismo y la evasión de responsabilidades.

Ley N.º28996: Disposición legal que busca eliminar sobrecostos, barreras y restricciones que obstaculizan la inversión privada.

Ley N.º28976: Marco normativo que regula las licencias de funcionamiento para actividades comerciales y empresariales.

NORMATIVIDAD ESPECÍFICA

- Ordenanza Regional N.º273-Arequipa (Derogada): Esta disposición fue objeto de análisis comparativo con la Ordenanza Regional N.º411-Arequipa, actualmente vigente, en el contexto del presente estudio.
- Ordenanza Regional N.º411-Arequipa: Norma que establece el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Gobierno Regional de Arequipa.
- Decreto Supremo N.º079-2007-PCM: Regula los lineamientos para la formulación y aprobación de los TUPA, además de armonizar los procedimientos con la normativa sobre silencio administrativo.
- Decreto Supremo N.º096-2007-PCM: Dispone las normas para la revisión posterior aleatoria de procedimientos administrativos a cargo de entidades públicas.
- Decreto Legislativo N.º1272: Modifica y deroga disposiciones de la Ley N.º29060 (Ley de Silencio Administrativo) y la Ley N.º27444 (Ley del Procedimiento Administrativo General).

2.9 Marco conceptual o glosario de términos básicos

2.9.1 La inacción administrativa

La inacción administrativa se refiere a la falta de respuesta o actuación por parte de una autoridad competente frente a las peticiones presentadas por los ciudadanos dentro de los plazos establecidos por la ley. Según lo dispuesto en la Constitución Política y el TUO de la Ley N.º 27444²⁴, las autoridades tienen la obligación de atender y resolver las solicitudes de

²⁴ Artículo 2, inciso 20 del Capítulo 1 del Título 1 de la Constitución Política del Perú de 1993.

los administrados en un plazo máximo de treinta días. La inacción administrativa implica una omisión en cumplir con esta obligación, lo que constituye una violación de los derechos del solicitante y de las disposiciones legales, generando perjuicios debido a la falta de respuesta o resolución²⁵.

2.9.2 Barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad

Las barreras burocráticas son actos normativos emitidos por las unidades administrativas del Estado que establecen regulaciones, requisitos, umbrales o tasas que afectan las actividades económicas y pueden restringir la competencia en el mercado. Estas barreras pueden ser clasificadas en dos tipos:

Ilegales: Son aquellas que infringen normas que garantizan el libre funcionamiento del mercado, y la Comisión de Barreras Burocráticas (CEB) es responsable de velar por su eliminación, de acuerdo con la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas²⁶.

1.1.1 Carentes de razonabilidad: Son barreras cuyo diseño o exigencias no son razonables ni proporcionales, entrando en conflicto con normas lógicas y racionales.

En resumen, las barreras burocráticas son regulaciones que pueden afectar negativamente el desarrollo económico y restringir la competencia, por lo que es fundamental identificar y eliminar aquellas que sean ilegales o desproporcionadas, promoviendo un entorno económico favorable y justo.

2.9.3 La informalidad

La informalidad en el sector del transporte, especialmente en los gobiernos regionales, es un fenómeno económico malinterpretado que se manifiesta en la evasión de requisitos legales y administrativos por parte de diversos actores. Este estudio recoge declaraciones que permiten conceptualizar esta problemática.

²⁵ Artículo 153° del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el DECRETO SUPREMO N.º 004-2019-JUS.

²⁶ Dicha ley modifica los artículos 3, 4, 7, 8, 9, 15, 16, 18, 23, 24, 27, 46 y 49 del Decreto Legislativo 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

La actividad económica informal es aquella que no está sujeta a impuestos ni regulaciones por parte del Estado. Según Keith Hart²⁷, “la economía informal es importante en un entorno de alta desocupación, trabajo insuficiente, pobreza, y desigualdad de género”. En cuanto a la seguridad laboral, junto con la investigación de la OIT de 1972, Hart examinó las pequeñas empresas de Ghana y llegó a la conclusión de que todas las actividades informales incurrierían en evasión fiscal, es decir, que no respetaban las leyes locales. Estos estudios afirman que la pobreza y la informalidad se excluyen mutuamente. También se puede argumentar que la informalidad sirve como medio de supervivencia o salida de la pobreza.

Según Hirschman (1970) resulta “más ventajoso defraudar impuestos en las pequeñas empresas. La informalidad hace posible un enfoque innovador y único para el crecimiento de una empresa formal”²⁸.

La relación entre la informalidad y el tema central de la presente investigación, puede ser analizada desde diferentes perspectivas:

La informalidad en el transporte de personas afecta directamente los fundamentos que justifican la regulación mediante el silencio administrativo positivo. Este mecanismo busca garantizar el cumplimiento de requisitos legales, proteger a los usuarios con estándares de seguridad y calidad, y promover una competencia justa en el sector. Sin embargo, la informalidad genera desequilibrios al evadir estas normativas, comprometiendo la seguridad de los usuarios y creando desventajas para las empresas que operan formalmente. Abordar la informalidad es clave para asegurar un sistema de transporte seguro, equitativo y competitivo.

2.9.4 Corrupción

Según Segura (2014), la palabra “corrupción”, que proviene de dos vocablos romanos, indica “destrucción” en el sentido de pérdida de la esencia o del valor de algo. De acuerdo con

²⁷ Keith Hart (nacido en 1943 en Manchester, Inglaterra) es director internacional del Programa de Economía Humana de la Universidad de Pretoria (Sudáfrica). Su principal investigación ha sido sobre antropología económica, África y la diáspora africana.

²⁸ Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

la historia, la corrupción data de tiempos antiguos. Cada nación se esfuerza por disminuirla a través de medidas legislativas o normas anticorrupción²⁹.

Se puede decir que el Estado es el regulador del negocio en sus diversas formas y que es conceptualizado como una operación ilícita en la que funcionarios públicos y distintos involucrados intercambian recursos para obtener beneficios personales³⁰, según los autores Manzetti & Carole (2007). En los sectores económicos de países latinoamericanos, la corrupción de funcionarios públicos autorizados para su propio beneficio es evidente. Como consecuencia de ello, disminuye la satisfacción de los administrados frente a los servicios que ofrece el Estado y sus numerosas instituciones.

Se puede afirmar que la corrupción se presenta como un desafío de naturaleza social, política, legal y económica, con un impacto predominante., en el funcionamiento interno del Estado o está relacionada con este. De ello, se infiere que la corrupción es la violación de las obligaciones oficiales de un cargo público con el fin de obtener beneficios personales, ventajas o estatus. Machado Herrera (2006) esboza las maneras en que las conductas pueden ser consideradas corruptas y las enumera de acuerdo con su noción. En este sentido, existen circunstancias que configuran el delito de corrupción, cuyas conductas pueden ser consideradas corruptas.

Por otro lado, el bien público es cualquier tipo de propiedad: Mueble o inmueble, tangible o intangible; un documento o instrumento legal que prueba un acto (de hacer) u omisión (de dejar de hacer) en buena conciencia, y no por accidente, olvido o error involuntario, para obtener un beneficio privado, es decir, una donación, promesa u otro favor o beneficio impropio³¹.

²⁹ Segura, S. (2014). *Diccionario Etimológico y Semántico del latín y de las voces actuales que proceden de raíces latinas y griegas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

³⁰ Manzetti, L., & Wilson, C. (2007). Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support? *Comparative Political Studies*, 40, 949 – 970.

³¹ Machado Herrera, M. A. (2006). *Construyendo Ciudadanía. Forjamos un país sin corrupción*. Fórum Solidaridad Perú - PSF (pág. 6).

La corrupción siempre está relacionada con el poder, en la Antigüedad era muy difícil culpar al gobernante porque el rey era el Estado y si estabas en contra del Estado, este te castigaba con la muerte. Según Klitgaard (1990) “existe corrupción cuando alguien antepone injustamente sus propios intereses a las personas e ideales”. Como señala García de Enterría (1996), la propagación de este fenómeno denominado corrupción representa uno de los mayores impedimentos para el adecuado funcionamiento de la democracia. Es claro que existe una conexión entre la democracia, la corrupción y, por ende, la informalidad. La corrupción también puede verse incrementada por la ineficiencia de las instituciones públicas³².

La relación entre la corrupción y el tema central de la presente investigación puede ser analizada de la siguiente manera:

- a) **Transparencia y legalidad:** Los fundamentos que justifican regular las solicitudes de otorgamiento se basan en la transparencia y la legalidad. La corrupción implica actos ilegales y no transparentes, donde los funcionarios públicos pueden solicitar favores ilícitos a cambio de agilizar los trámites o brindar beneficios indebidos.
- b) **Igualdad de condiciones:** La regulación busca establecer un marco justo y equitativo para todos los solicitantes de autorizaciones de transporte. La corrupción distorsiona esta igualdad de condiciones, ya que aquellos que estén dispuestos a pagar sobornos o favores ilícitos pueden obtener ventajas indebidas sobre otros solicitantes. Esto genera una competencia desleal y perjudica a aquellos que buscan cumplir con los requisitos legales establecidos.
- c) **Efectividad y confianza en el sistema:** La corrupción socava la efectividad del sistema y genera desconfianza en las instituciones encargadas de regular y supervisar este proceso. Los transportistas pueden recurrir a la corrupción como una

³² Klitgaard, R. (Junio de 1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

forma de evitar demoras o asegurarse un trato preferencial, lo cual debilita la confianza en el sistema y puede llevar a una mayor informalidad en el sector.

En conclusión, la posible corrupción (que podría darse por la demora en la atención por parte de la Administración Pública) es un fundamento más para justificar la regulación con silencio administrativo positivo las solicitudes que tienen como objeto obtener las autorizaciones de transporte de personas en Arequipa, ya que socava la transparencia, la legalidad, la igualdad de condiciones y la confianza en el sistema. Es importante combatir la corrupción y promover un proceso de otorgamiento de autorizaciones que sea transparente, equitativo y basado en los principios legales establecidos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DEL PROBLEMA Y CUESTIONES JURÍDICAS

Este capítulo se centra en un análisis detallado del problema relacionado con las autorizaciones de transporte de personas en nuestra región, explorando las cuestiones jurídicas fundamentales asociadas con el silencio administrativo positivo. El objetivo es establecer una base firme para lo que concluya y recomiende en la presente investigación.

Examinaremos detalladamente el problema, identificando sus componentes esenciales y evaluando su impacto en la comunidad y en el sector del transporte. Luego, se exploran las cuestiones jurídicas pertinentes, analizando el marco legal que respalda la regulación con silencio administrativo positivo de las mencionadas autorizaciones la región Arequipa.

El presente análisis va más allá de describir los problemas porque busca respaldar de manera fundamentada la propuesta de cambio normativo. A lo largo de este capítulo, se examina el sustento teórico y jurídico que respalda la transición al silencio administrativo positivo para los procedimientos que permiten obtener las autorizaciones para la prestación del servicio de transporte en la región Arequipa, apoyándonos en la legislación comparada, las mejores prácticas globales y un análisis crítico de las necesidades y características locales.

El objetivo de la exploración de estas cuestiones jurídicas es proporcionar una base consistente que enriquezca las discusiones posteriores y oriente las recomendaciones finales, con la aspiración de contribuir al desarrollo de un marco normativo más eficiente y acorde con las demandas cambiantes de nuestro entorno.

3.1 Análisis del problema general y los problemas específicos

El presente estudio analiza la transición normativa en Arequipa, marcada por el cambio de la Ordenanza Regional 273 a la 411, y su impacto en la simplificación de los procedimientos para obtener autorizaciones de transporte. Este cambio normativo prioriza la celeridad y legalidad de los procesos, aminorando barreras burocráticas y proponiendo soluciones frente a

la falta de capacitación. La investigación explora los fundamentos y consecuencias de este cambio, con énfasis en cómo mejora la gestión administrativa en el transporte de personas.

En conclusión, el estudio busca comprender cómo la evolución normativa influye en la gestión del transporte de personas en Arequipa, resaltando la necesidad de superar las barreras burocráticas y mejorar la capacitación administrativa, con el fin de asegurar un sistema de autorizaciones más eficiente, transparente y conforme a las normativas legales.

3.2 Fundamentos para la regulación con silencio administrativo positivo los otorgamientos de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa (2022).

En esta sección, se exploran y detallan dos puntos esenciales que respaldan la presente investigación. Estos puntos se dividen en dos categorías: fundamentos sociales-comunitarios y fundamentos jurídicos.

3.2.1 Fundamentos sociales-comunitarios

La implementación de la figura del silencio administrativo en su modalidad positiva está guiada a buscar mejoras significativas en aspectos sociales y comunitarios. Estos fundamentos reflejan el compromiso de la normativa orientada al bienestar y progreso de la sociedad en la región Arequipa.

3.2.1.1 Agilidad y eficiencia para el bienestar social

Descripción: La búsqueda de agilidad en los procedimientos administrativos tiene como objetivo optimizar la eficiencia en la atención al solicitante. Esto favorece directamente el bienestar social, al reducir los tiempos de espera y ofrecer respuestas oportunas a los usuarios.

Beneficios sociales: Mejora en la accesibilidad a servicios de transporte, reducción de tiempos de espera para el público y facilitación de actividades cotidianas.

3.2.1.2 Transparencia y protección de los derechos ciudadanos

Descripción: La transparencia en los procedimientos, respaldada por el silencio administrativo positivo, busca proteger los derechos ciudadanos al establecer plazos definidos para las respuestas a las solicitudes. Esto fortalece la confianza en la administración y promueve una participación informada.

Beneficios sociales: Mayor confianza ciudadana en los procedimientos administrativos, salvaguardar los derechos de cada individuo y de la colectividad en general, para lograr una ciudadanía informada.

3.2.1.3 Fomento de la actividad económica regional

Descripción: Al simplificar los procedimientos, se busca impulsar la actividad económica en la región. Esto se logra mediante la generación de oportunidades y la promoción de servicios de transporte formales y eficientes.

Beneficios socioeconómicos: Estímulo al crecimiento económico local, generación de empleo en el Sector Transporte y mejores opciones para la movilidad que beneficia a la comunidad en general.

3.2.2 Fundamentos jurídicos

La adopción del silencio administrativo positivo también se sustenta en principios y normativas jurídicas. Estos fundamentos jurídicos proporcionan la base legal necesaria para respaldar la regulación propuesta.

A continuación, se presenta y se explica algunas normas vigentes que justifican la transición normativa y de aplicación en el presente estudio:

Anteriormente, nuestra legislación establecía al silencio administrativo negativo como general. Pero ahora, con una reforma destinada a simplificar los procedimientos administrativos, se experimentó un período de incertidumbre, adoptándose inicialmente el silencio administrativo positivo para todos los trámites. Posteriormente, se retornó al silencio

negativo como regla general, reservando la figura del silencio positivo exclusivamente para casos específicos como concesiones, licencias y autorizaciones³³.

Según Calmell, comentaba que el Texto Único Ordenado del Reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos inicialmente solo contemplaba la figura del silencio negativo. Aunque esta medida se implementó con la intención de facilitar los trámites y beneficiar al administrado, sus efectos fueron contrarios a los esperados. Según Milagros Maraví, esta disposición resultó en que los funcionarios simplemente dejaban que los expedientes se postergaran, esperando el paso del tiempo sin intervenir, lo que los desvinculaba del asunto. Ante esta discrepancia en los resultados y con el propósito de optimizar la administración, se introdujo la figura del silencio administrativo positivo con la promulgación del Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa³⁴.

Asimismo, es importante recordar que las autorizaciones se consideran procedimientos que requieren una evaluación previa. Este principio está en concordancia con la reforma de la Ley N.º27444 introducida por el D.L. N.º1272, que mantiene la estructura previamente establecida en la Ley N.º29060 (derogada). Esta continuidad se respalda en el art. 34º, el cual establece que los procedimientos sujetos a evaluación previa estarán regidos por la figura del silencio administrativo positivo en dos situaciones específicas: 1) Procedimientos iniciados por el interesado sin regulación expresa de silencio administrativo negativo (art. 37); y 2) Recursos contra la negativa implícita tras optar por el silencio administrativo negativo.

La reforma de la Ley N.º 27444, a través del Decreto Legislativo N.º 1272, transformó la gestión del silencio administrativo al establecer el silencio administrativo positivo como regla general, relegando el silencio administrativo negativo a los casos específicos del artículo 37. Este cambio derogó la Ley N.º 29060 y modificó sustancialmente varios procedimientos,

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*, 2.ª edición, Lima, Editorial Rodhas, pág. 300.

³⁴ CALMELL DEL SOLAR, Analía. (2007). *El Silencio Administrativo: Aspectos generales y su regulación actual*, Perú: Palestra Editores, pág. 222.

especialmente los de evaluación previa, favoreciendo decisiones más ágiles y efectivas en los procesos administrativos.

El numeral 37.1 del artículo 37 del TUO de la Ley N.º 27444 establece que, en procedimientos de evaluación previa donde opere el silencio administrativo positivo, los administrados pueden presentar una declaración jurada ante la entidad correspondiente para hacer valer la aprobación ficta, siendo el cargo de recepción de dicha declaración prueba suficiente de la resolución aprobatoria.

Esto significa que el silencio administrativo positivo protege a los administrados, según el (art. 66) del TUO de la Ley N.º 27444, al aprobar solicitudes o trámites cuando la autoridad regional no responde dentro del plazo establecido. En el caso de la región Arequipa, esta norma refuerza la aplicación del silencio administrativo positivo en las solicitudes para autorizaciones de transporte de personas.

La Carta Magna de 1993³⁵, en su artículo 2 reconoce el derecho de toda persona a presentar peticiones, de manera individual o colectiva, por escrito ante la autoridad competente, la cual tiene la obligación de responder por escrito dentro del plazo legal, asumiendo responsabilidad por su cumplimiento.

3.3 Fundamentos jurídicos que sustentan que las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad retrasan los procedimientos de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa.

Existen varias justificaciones normativas que fundamentan cómo las mencionadas barreras afectan el contexto en el proceso de otorgamiento de autorizaciones de transporte de personas en nuestra región. Entre estas justificaciones destacan:

³⁵ Artículo 2, inciso 20 del Capítulo 1 del Título 1 de la Constitución Política del Perú (1993).

D.L. N.º 1272³⁶, tiene como objeto simplificar y agilizar los procedimientos administrativos, eliminando las mencionadas barreras que puedan afectar el proceso de otorgamiento de autorizaciones, incluyendo las relacionadas con el transporte.

Artículo IV³⁷. Principios del procedimiento administrativo

Son las normas y criterios que orientan la labor de las Entidades del Estado en cuanto al desarrollo de los procedimientos administrativos. Estos principios se basan en la legalidad, transparencia, eficiencia y en proteger los derechos de los ciudadanos. Algunos de los principales principios son los siguientes: Legalidad, impulso de oficio, debido proceso, economía procesal, celeridad, verdad material, debido sustento y razonabilidad.

En resumen, la aplicación de barreras burocráticas ilícitas o irracionales afecta el contexto de otorgamiento de autorizaciones de transporte de personas al obstaculizar los procedimientos y generar desigualdades en el acceso a las autorizaciones. Estas justificaciones normativas respaldan la necesidad de eliminar dichas barreras para garantizar un proceso justo, transparente y eficiente.

3.4 Identificación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad en el Gobierno Regional de Arequipa y la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones.

La Resolución 0343-2018/CEB-INDECOPI reveló la existencia de barreras burocráticas no aferradas a la legalidad, o irracionales, en el contexto de las autorizaciones de transporte en la región Arequipa. Se destacan dos aspectos problemáticos:

1. Silencio Administrativo Negativo:

³⁶ Decreto Legislativo N.º 1272 que modifica la Ley N.º 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General que deroga la Ley N.º 29060, Ley del Silencio Administrativo.

³⁷ Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

- Observación: La resolución señala que constituye una barrera burocrática no apegada a la legalidad la afectación de la figura del Silencio Administrativo Negativo en el procedimiento que otorga autorizaciones de transporte de personas en la región de Arequipa.

- Razón: Incumplimiento por parte del Gobierno Regional de Arequipa ante la PCM sobre los fundamentos sobre la adopción del Silencio Administrativo Negativo al procedimiento en cuestión.

2. Creación de requisitos no estipulados:

- Observación: La resolución también menciona la creación de requisitos que no están estipulados en el RENAT para la obtención de estas autorizaciones.

- Razón: La exigencia de requisitos adicionales no contemplados en la leyes y reglamentos nacionales constituye una barrera burocrática ilegal, ya que introduce obstáculos no justificados y genera complejidades innecesarias para los solicitantes.

Consecuencias y recomendaciones:

1. Análisis y Ajuste del Silencio Administrativo:

- Recomendación: El Gobierno Regional de Arequipa debe verificar que los petitorios, por parte de los administrados, en el contexto de las autorizaciones de transporte, se atiendan en conformidad con la normativa vigente. Particularmente, se sugiere una revisión profunda de la adopción del silencio administrativo, considerando la transición de la Ordenanza 273-Arequipa (derogada), donde predominaba la figura del silencio administrativo en su modalidad negativa, a la Ordenanza 411-Arequipa, que establece que como norma general el silencio administrativo positivo. Este ajuste garantizará coherencia y legalidad en los procesos, respetando los derechos de los administrados.

2. Eliminar requisitos no reglamentados:

- Recomendación: La Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones debe eliminar cualquier requisito adicional que no esté estipulado en el RENAT, y el TUPA de la

región Arequipa, aprobado por la Ordenanza Regional 411-Arequipa. Esto permitirá simplificar el proceso y eliminar las mencionadas barreras burocráticas.

3. Transparencia y comunicación:

- Recomendación: Dada la significativa transición normativa, se debe promover la transparencia y comunicación efectiva entre las entidades gubernamentales y los solicitantes. Es esencial informar de manera clara y accesible sobre los cambios en los procedimientos, particularmente en relación con el silencio administrativo. Esta recomendación busca evitar malentendidos y brindar seguridad jurídica a los administrados.

4. Capacitación y conciencia normativa:

- Recomendación: Brindar capacitación continua a los funcionarios involucrados en el proceso de autorización es crucial. La formación debe abordar específicamente el dominio marco normativo vigente (RENAT y el TUPA de la región Arequipa) y los cambios en la aplicación del silencio administrativo. Esto garantizará un entendimiento completo de las normativas vigentes y reducirá la posibilidad de imposición de requisitos no reglamentados, asegurando la coherencia y legalidad en los procedimientos.

En conclusión, la comprensión y aplicación de la normativa actual del RENAT y el TUPA de la región Arequipa son aspectos fundamentales para facilitar los procedimientos los cuales son objeto del presente estudio, de manera transparente y eficiente en el Gobierno Regional de Arequipa. Esta labor cobra mayor importancia al considerar la reciente transición normativa que subraya la necesidad de alinearse con la normativa nacional y ajustarse a las nuevas directrices establecidas por la Ordenanza Regional 411-Arequipa. Además, el silencio administrativo positivo en el sector transporte agiliza y valida los procedimientos administrativos, mejorando la eficiencia en la gestión público.

3.5 Descripción de la falta de capacitación y actualización en normas vigentes

En el contexto de la presente investigación puede generar diversos problemas, entre ellos:

- a) **Incumplimiento de plazos:** Si los funcionarios encargados del proceso de otorgamiento de autorizaciones de transporte no están debidamente capacitados y actualizados en las normas vigentes, es posible que desconozcan los plazos establecidos para emitir una respuesta a las solicitudes. Esto podría generar retrasos injustificados en el proceso, lo cual afectaría la eficiencia y agilidad de este.
- b) **Imposición de requisitos ilegales:** Si los funcionarios no están debidamente capacitados y actualizados en las normas vigentes, es posible que impongan requisitos o trámites que no están establecidos legalmente. Esto podría generar barreras burocráticas que dificulten o impidan a los ciudadanos acceder a las autorizaciones de transporte, vulnerando sus derechos.
- c) **Falta de transparencia:** La falta de capacitación y actualización en normas vigentes puede generar falta de transparencia en el proceso de otorgamiento de autorizaciones de transporte. Si los funcionarios no conocen las normas vigentes, es posible que no brinden información clara y precisa a los solicitantes sobre el proceso y los requisitos necesarios para obtener las autorizaciones.
- d) **Inseguridad jurídica:** La falta de capacitación y actualización en normas vigentes puede generar inseguridad jurídica para los solicitantes de autorizaciones de transporte. Si los funcionarios no conocen las normas vigentes, es posible que emitan respuestas que no se ajusten a lo establecido legalmente, lo cual podría generar incertidumbre y falta de seguridad jurídica para los solicitantes.

Por ello, resulta fundamental que los funcionarios encargados del proceso de otorgamiento de autorizaciones de transporte estén debidamente capacitados y actualizados en

las normas vigentes para garantizar un proceso eficiente, transparente y respetuoso de los derechos ciudadanos.

3.6 Argumentos que sustentan que la falta de capacitaciones y actualización en normas vigentes puede retrasar la atención de las autorizaciones antes mencionadas.

1. **Actualización en la normatividad vigente:** La constante capacitación de los funcionarios públicos responsables de evaluar y otorgar autorizaciones de transporte en Arequipa es fundamental para garantizar una gestión eficiente y alineada con las normativas vigentes. El conocimiento actualizado de normativas les permite tomar decisiones informadas, asegurar el cumplimiento legal y aplicar correctamente las regulaciones específicas del sector transporte. Esta formación contribuye a una administración más transparente y efectiva.

Ejemplo: Un funcionario público capacitado en normas administrativas generales y especiales dirigidas al sector transportes debe conocer sobre los procedimientos que permiten obtener las respectivas autorizaciones y/o habilitaciones, según el TUPA de la región Arequipa, O. R. N°411-Arequipa (procedimientos 69 y 70)³⁸, tienen un plazo de atención de 14 días hábiles y están afectas al silencio administrativo positivo. El incumplimiento de los mencionados plazos, conforme al TUO de la Ley N.° 27444³⁹, podría resultar en una responsabilidad disciplinaria para la autoridad encargada de la evaluación, sin excluir la responsabilidad civil en caso de daños y perjuicios. Además, también abarcaría a la autoridad superior jerárquica en caso de que se haya incurrido en una omisión en su deber de supervisión.

Por lo tanto, un personal capacitado podrá procesar de manera más eficiente las solicitudes y tomar decisiones adecuadas, abordando de forma más acertada casos

³⁸ Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA del Gobierno Regional de Arequipa. Pág.880-883.

³⁹ Artículo 154 del Texto Único Ordenado de la Ley N.° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N.° 004-2019-JUS.

excepcionales o situaciones imprevistas que surjan durante la revisión de las solicitudes para autorizar el transporte de personas en Arequipa. Esto evitará retrasos por desconocimiento de la legislación actualizada y posibles responsabilidades disciplinarias.

2. **Eficiencia en procesos administrativos:** La capacitación de los funcionarios en metodologías y herramientas administrativas, tecnológicas y eficientes contribuye a agilizar y transparentar el proceso de otorgamiento de las mencionadas autorizaciones.

Ejemplo: Si el funcionario encargado de la evaluación detecta que un vehículo ofertado tiene una habilitación a nombre del anterior propietario, un funcionario capacitado no tendría que condicionar al nuevo propietario el otorgamiento de la autorización solicitada a que realice la baja vehicular. En su lugar, verificaría en el sistema de SUNARP (Superintendencia de los Registros Públicos) si el vehículo ahora está registrado a nombre del nuevo propietario. De ser así, aplicaría directamente lo establecido en el RENAT⁴⁰, donde se indica que la baja se da de manera automática con la nueva habilitación. Esto demuestra cómo un funcionario actualizado en la normativa y con conocimiento al acceso de herramientas de información puede evitar trámites innecesarios, aplicando eficientemente la normativa vigente y agilizando así la revisión de los diferentes petitorios de los ciudadanos, esto orientado a cumplir con los plazos establecidos y a prevenir la aplicación de la figura del silencio administrativo positivo, así como una posible responsabilidad disciplinaria.

La capacitación y actualización en normas vigentes son beneficiosas para el desempeño administrativo de los funcionarios públicos, evitando así en este caso específico el retraso en las evaluaciones de los expedientes presentados por los administrados.

⁴⁰ Numeral 68.1 de artículo 68 del Reglamento Nacional de Administración de Transportes aprobado por el Decreto Supremo N.º 017-2009-MTC.

CAPÍTULO IV

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Tipo de investigación

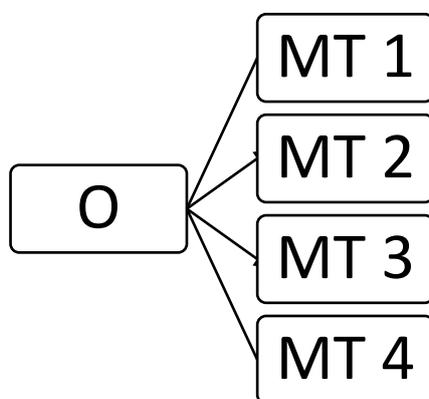
La presente investigación se basa en los fundamentos de una investigación básica y tiene como objetivo sostener y potenciar el carácter utilitario y práctico del tema tratado. Por ello es de tipo aplicativo. También debe tenerse en cuenta la urgente necesidad de modificar, mejorar o adoptar un control sobre las normas y los procedimientos jurídicos existentes para cumplir con las necesidades de la sociedad en general.

4.2 Nivel de investigación

Este estudio busca identificar y analizar los rasgos, cualidades, dimensiones y elementos distintivos de individuos, grupos, comunidades u otras entidades objeto de análisis. Por ello, se clasifica como una investigación tanto descriptiva como explicativa.

4.3 Diseño de investigación

La investigación adopta un diseño no experimental y transversal, ya que no se manipularon intencionadamente las variables, sino que se observaron los fenómenos en su contexto natural. Además, el análisis de datos se lleva a cabo mediante una metodología cualitativa y transeccional, aplicando el instrumento correspondiente en un único momento. El esquema utilizado para el estudio es el siguiente:

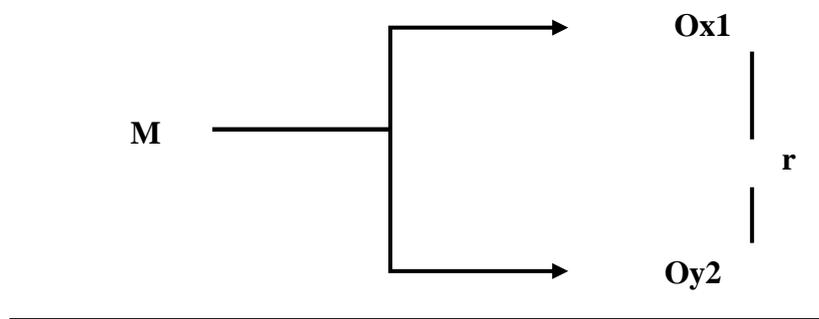


Donde:

MT: Muestra del estudio.

O: Observación de las muestras.

Diagrama simbólico correlacional:



Donde:

M= Tamaño de la muestra.

Oy2= Observación de la variable dependiente.

Ox1= Observación de la variable independiente

4.4 Población y muestra

4.4.1 Población

El universo estuvo constituido por cien (100) transportistas de la región Arequipa.

4.4.2 Muestra

Considerando que la población es de 100 personas y la muestra representativa es de 20, se procede con la siguiente fórmula:

N = Tamaño de la población

n = Tamaño de la muestra

ME = Margen de error (+/- 5 %=0.05)

NC = Nivel de confianza (95 % =1.96)

p = 0.5

q = 0.5

$$n = \frac{z^2 p q N}{(E^2(N - 1) + z^2 p q)}$$

Tamaño de la muestra:

M = Muestra 20 sujetos de estudio.

4.4.3 Criterios de selección

Una técnica del proceso de investigación fue la entrevista *in situ* (en el mismo lugar).

Para lograr obtener los resultados y sugerencias del estudio realizado, se creó una base de datos utilizando la información recogida.

- Criterios de inclusión:
 - a. **Relevancia para el tema de investigación:** Los participantes deben tener una conexión directa o significativa con el tema de investigación.
 - b. **Características demográficas:** Pueden incluir edad, género, nivel educativo, ubicación geográfica, etc.
 - c. **Participación voluntaria:** La disposición y voluntariedad de participar fueron los criterios más importantes para la inclusión.
- Criterios de exclusión:

- a. **Falta de relevancia:** Se excluyen aquellos que no tienen relación directa con el tema de investigación; por ejemplo, los transportistas que tienen sus autorizaciones emitidas por el MTC-Lima.
- b. **Conflictos de intereses:** Si los participantes tienen intereses que podrían sesgar los resultados, podrían ser excluidos.
- c. **Incapacidad para participar:** Factores como la falta de capacidad para comprender o comunicarse eficazmente pueden ser razones para la exclusión.
- d. **Falta de consentimiento:** Aquellos que no dan su consentimiento para participar.

Estos criterios fueron utilizados para seleccionar la muestra de (20) transportistas entrevistados en el protocolo de investigación para asegurar la validez y la integridad de los resultados.

4.4.4 Métodos

Método de análisis

Método de síntesis

Enfoque inductivo-deductivo, referido a las variables que son objeto del presente estudio, y el manejo de los datos que se recopilarán a lo largo de la investigación.

Utilizando un enfoque comparativo, podemos determinar cómo se establecen las leyes de nuestro objeto de estudio y las de otras naciones en términos de realismo y significado social, de manera que podamos sugerir respuestas alternativas a la investigación realizada.

4.4.5 Técnicas

La observación, que se efectuó de manera directa por el investigador.

La entrevista, a través de las respuestas proporcionadas por cada uno de los participantes.

Análisis documental, mediante el estudio de 20 expedientes, jurisprudencia del Tribunal Constitucional, leyes relacionadas con las categorías de estudio.

4.4.6 Instrumentos

Instrumento de recopilación de datos

Se usó un cuestionario para las entrevistas en el proceso de investigación.

CAPÍTULO V

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

5.1 Breve introducción al capítulo de resultados y discusión

En este capítulo se exponen y analizan los resultados obtenidos mediante una entrevista compuesta por ocho preguntas, realizada a 20 transportistas en la región de Arequipa. Estos resultados constituyen la base empírica que permitió plantear las respectivas conclusiones y recomendaciones. Se destaca la importancia de comprender la perspectiva de los transportistas hacia la adopción de la figura del silencio administrativo positivo en el contexto de las autorizaciones de transporte en nuestra región, y cómo el cambio normativo afecta su percepción y seguridad jurídica en este proceso. La interpretación de estos resultados no solo hará una aclaración sobre las prácticas actuales, sino que también permitirá identificar cómo se puede optimizar el desarrollo de este nuevo cambio normativo, es decir, la adopción del silencio administrativo en las autorizaciones de transporte.

5.2 Explicación del objetivo del capítulo y su importancia en el contexto del estudio

En este capítulo se presentan y analizan los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los transportistas. Al explorar las respuestas proporcionadas por estos profesionales y empresarios del transporte, se busca identificar patrones, desafíos comunes y percepciones relevantes relacionadas con su apreciación hacia la adopción del silencio administrativo positivo en el contexto de las autorizaciones de transporte en Arequipa. También evaluamos cómo el cambio normativo les favorece al brindarles mayor seguridad en la aplicación de este mecanismo, lo que proporciona una base jurídica más sólida y fundamentada. Este capítulo es fundamental en el contexto general del estudio, ya que actúa como enlace entre la recopilación de datos y las conclusiones. La información presentada aquí respalda directamente la comprensión de la situación

actual y proporciona el fundamento para elaborar recomendaciones y posibles intervenciones. Además, este capítulo permite a los lectores contextualizar las experiencias y opiniones de los transportistas, porque otorga una visión más completa y detallada de los desafíos y oportunidades asociados con el proceso de obtención de autorizaciones de transporte en la región Arequipa - Período 2022.

5.3 Presentación de los hallazgos cualitativos

En este apartado, se detallan los hallazgos cualitativos obtenidos a través de la entrevista realizada a 20 transportistas en la región Arequipa en el 2022. Los resultados se presentan de manera estructurada y se organizan según los temas y categorías emergentes durante el análisis cualitativo.

Ejemplo:

Los transportistas expresaron diversas experiencias relacionadas con el proceso de obtención de autorizaciones de transporte de personas. Estas experiencias se agruparon en categorías, proporcionando un panorama más claro y detallado de los diferentes aspectos en el contexto de la presente investigación.

5.4 Presentación de resultados

Tabla 1

Postura respecto al tema discutido

¿Cree usted que existen fundamentos que justifiquen que el pedido de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa debe estar afecto al silencio administrativo positivo?

Categoría	Número de entrevistados
A favor	16
En contra	1

Categoría	Número de entrevistados
Incertidumbre	2
Falta de conocimiento	1

*Tabla 1. Postura respecto al tema discutido.
Elaboración propia.*

La tabla 1 resume las respuestas de los entrevistados, según su postura respecto al tema discutido.

Tabla 2

Sobre la calidad de la atención de las autoridades regionales

Durante el procedimiento de atención de su solicitud, ¿cómo se ha venido dando la atención por parte de la autoridad regional en Arequipa?

Categoría	Número de entrevistados
<i>Mala</i>	<i>4</i>
<i>Insatisfactoria</i>	<i>6</i>
<i>Adecuada</i>	<i>4</i>
<i>Variable</i>	<i>2</i>
<i>Alta calidad</i>	<i>1</i>
<i>Inadecuada</i>	<i>1</i>
<i>Deficiente</i>	<i>1</i>
<i>Lenta</i>	<i>1</i>

*Tabla 2. Sobre la calidad de la atención de las autoridades regionales.
Elaboración propia.*

La tabla 2 muestra la distribución de respuestas de los entrevistados sobre la calidad de la atención de las autoridades regionales durante el procedimiento.

Tabla 3

Apreciación general del procedimiento

¿Cómo ha influido la no afectación con silencio administrativo positivo en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la atención de este?

<i>Categoría</i>	<i>Cantidad de entrevistados</i>
<i>Negativa</i>	<i>13</i>
<i>Neutral</i>	<i>2</i>
<i>Positiva</i>	<i>5</i>

*Tabla 3. Apreciación general del procedimiento.
Elaboración propia.*

Esta tabla resume las respuestas de los entrevistados, según su apreciación general del procedimiento.

Tabla 4

Obstáculos burocráticos durante el proceso de evaluación

Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿qué barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad (exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros), a su manera de ver, han sido impuestas por las autoridades regionales de Arequipa?

Categoría	Cantidad de entrevistados
Negativa	18

Categoría	Cantidad de entrevistados
Neutral	1
Positiva	1

*Tabla 4. Obstáculos burocráticos durante el proceso de evaluación.
Elaboración propia.*

Esta tabla resume las respuestas de los entrevistados con relación a su apreciación sobre las barreras burocráticas durante el proceso de evaluación.

Tabla 5

Relación con las restricciones en el acceso a sus expedientes y el contacto con las autoridades

Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿el ejercicio de sus derechos como administrados ha sido restringido para acceder a su expediente y/o tener contacto presencial con la autoridad encargada de la evaluación del mismo?

Categoría	Cantidad de entrevistados
Negativa	17
Neutral	1
Positiva	2

*Tabla 5. Relación con las restricciones en el acceso a sus expedientes y el contacto con las autoridades.
Elaboración propia.*

Esta tabla resume las respuestas de los entrevistados con relación a las restricciones en el acceso a sus expedientes y el contacto con las autoridades durante el proceso de evaluación.

Tabla 6

Relación con el cumplir los plazos de atención durante la evaluación

Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿los plazos de atención han sido cumplidos con la celeridad que corresponde?

Categoría	Cantidad de entrevistados
Negativa	18
Neutral	0
Positiva	2

*Tabla 6. Relación con el cumplimiento de los plazos de atención durante la evaluación.
Elaboración propia.*

Esta tabla resume las respuestas de los entrevistados con relación al cumplimiento de los plazos de atención durante el proceso de evaluación.

Tabla 7

Relación entre la adecuación de la evaluación con la normatividad vigente

Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿siente que la evaluación no estuvo acorde con la normatividad vigente?

Categoría	Cantidad de entrevistados
No acorde	15
Acorde	4
Neutral	1

*Tabla 7. Relación entre la adecuación de la evaluación con la normatividad vigente.
Elaboración propia.*

La tabla 7 resume las respuestas de los entrevistados con relación a la adecuación de la evaluación con la normatividad vigente.

Tabla 8

Relación con la concordancia del TUPA regional Arequipa

Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿a su entender el TUPA regional Arequipa está en concordancia con las normas nacionales vigentes?

<i>Categoría</i>	<i>Cantidad de entrevistados</i>
<i>No acorde</i>	<i>14</i>
<i>Acorde</i>	<i>4</i>
<i>Neutral/Sin opinión</i>	<i>2</i>

Tabla 8. Relación entre la concordancia del TUPA regional Arequipa con las normas nacionales vigentes. Elaboración propia.

Esta tabla resume las respuestas de los entrevistados con relación a la concordancia del TUPA regional Arequipa con las normas nacionales vigentes.

5.5 Análisis y discusión de los resultados obtenidos con base en las respuestas de los entrevistados.

Pregunta 1: ¿Cree usted que existen fundamentos que justifiquen que el pedido de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa debe estar afecto al silencio administrativo positivo?

Después de analizar las respuestas proporcionadas por los transportistas, se observa lo siguiente:

- **Apoyo al silencio administrativo positivo:** En su mayoría los entrevistados manifestaron su respaldo a la implementación del silencio administrativo positivo, señalando que esta medida agilizaría los trámites y brindaría validez y seguridad en el proceso.
- **Referencia a la Ley N.º 27444:** Algunos entrevistados mencionaron específicamente la Ley N.º 27444, como respaldo para la adopción del silencio administrativo positivo en determinados casos, brindando seguridad jurídica.
- **Incertidumbre y oposición:** Algunos entrevistados expresaron incertidumbre sobre la existencia de fundamentos sólidos para respaldar la medida, mientras que otros manifestaron su oposición al silencio administrativo positivo, argumentando que podría generar incertidumbre y no garantizar una evaluación adecuada de las solicitudes.

En resumen, la mayoría de los entrevistados expresaron su apoyo a la adopción de la figura del silencio administrativo en su modalidad positiva, citando beneficios como la agilización de trámites y la validación jurídica. Sin embargo, algunos expresaron incertidumbre o se opusieron a la medida debido a preocupaciones sobre su efectividad y sus posibles implicaciones.

Pregunta 2: Durante el procedimiento de atención de su solicitud, ¿cómo se ha venido dando la atención por parte de la autoridad regional en Arequipa?

Después de analizar las respuestas proporcionadas por los transportistas con respecto a la atención de las autoridades regionales, durante el procedimiento de atención de sus solicitudes en Arequipa, se observa lo siguiente:

- **Insatisfacción generalizada:** La mayoría de los entrevistados expresaron insatisfacción con la atención por parte de la autoridad regional en Arequipa. Se

mencionaron demoras, falta de eficiencia, desorganización, falta de claridad y falta de orientación adecuada.

- **Necesidad de mejora:** Varios entrevistados identificaron aspectos que podrían mejorar, como la falta de capacitación y actualización en normas vigentes, la necesidad de mayor disponibilidad de recursos y personal, así como la inconsistencia en la atención.
- **Experiencias variadas:** Algunos entrevistados expresaron que la atención ha sido adecuada en general, con información clara y receptividad a consultas y requerimientos. Sin embargo, la mayoría expresó insatisfacción y la necesidad de una mejora sustancial en la atención brindada por las autoridades regionales.

En resumen, las respuestas reflejan una clara insatisfacción de los transportistas con respecto a la atención por parte de la autoridad regional en Arequipa durante el procedimiento de atención de sus solicitudes. Se identificaron áreas específicas que requieren mejoras, como la capacitación del personal, la eficiencia en el proceso, la disponibilidad de recursos y la claridad en la información proporcionada.

Pregunta 3: ¿Cómo ha influido el no aplicar el silencio administrativo positivo en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas?

A partir de las respuestas obtenidas, queda claro que la ausencia de la aplicación del silencio administrativo positivo en el proceso de otorgamiento de autorizaciones de transporte de personas ha generado varios desafíos y dificultades para los solicitantes.

Entre los temas más recurrentes se encuentran:

- **Demoras y obstáculos burocráticos:** Muchas respuestas hacen referencia a la presencia de demoras en el proceso, así como a obstáculos burocráticos que dificultan la obtención de autorizaciones necesarias para operar.

- **Ausencia de reglas claras:** El no tener reglas claras y específicas para el procedimiento ha generado confusión, incertidumbre jurídica.
- **Impacto negativo en la atención:** Varios participantes expresaron que el no aplicar el mencionado el silencio positivo en el contexto de otorgamientos de autorizaciones de transporte en la región Arequipa, ha tenido un impacto negativo en la atención recibida, generando demoras innecesarias y obstáculos que dificultan la celeridad para cumplir con los plazos establecidos.

En resumen, las respuestas reflejan una serie de desafíos experimentados por los solicitantes con relación a la no aplicación de la mencionada figura legal en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, lo cual indica que es necesario revisar y mejorar el proceso para garantizar una atención más eficiente, transparente y celeridad.

Pregunta 4: Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud para otorgar las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿qué barreras burocráticas (exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros), a su manera de ver, han sido impuestas por las autoridades regionales?

Sobre la base de las respuestas proporcionadas, se puede resumir que las barreras burocráticas impuestas por las autoridades regionales de Arequipa, son las siguientes:

- **Exigencias excesivas:** Los solicitantes han experimentado exigencias que no están claramente establecidas en la normativa vigente, lo que ha generado confusión y dificultades en el proceso.
- **Requisitos confusos:** Se ha mencionado la presencia de requisitos poco claros, así como la exigencia de documentación que ya se encuentra en el sistema o que no está contemplada en la normativa vigente.

- **Limitaciones injustificadas:** Las autoridades han impuesto limitaciones innecesarias que dificultan el proceso y generan costos adicionales para los solicitantes.
- **Cobros excesivos:** Se ha destacado la imposición de tarifas elevadas y cobros injustificados que representan una barrera para los transportistas.
- **Falta de claridad en los procedimientos:** Varios entrevistados han mencionado la falta de claridad en los requisitos, plazos y procedimientos, lo cual dificulta el avance del proceso y genera incertidumbre.
- **Cumplimiento irregular de plazos:** Algunos entrevistados han señalado que los plazos establecidos no se están cumpliendo, lo que sugiere la presencia de demoras no contempladas en la ley.

En resumen, las mencionadas barreras impuestas por las autoridades regionales de Arequipa incluyen exigencias excesivas, requisitos poco claros, limitaciones injustificadas, cobros excesivos y falta de claridad en los procedimientos, lo que dificulta la obtención de las autorizaciones de transporte de personas.

Pregunta 5: Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte en la región Arequipa, ¿el ejercicio de sus derechos como administrados ha sido restringido para acceder a su expediente y/o tener contacto presencial con la autoridad encargada de la evaluación del trámite?

A partir de las respuestas de los entrevistados, se puede proporcionar el siguiente análisis:

- **Restricciones en el acceso al expediente:** Varios entrevistados expresaron su experiencia de restricciones en el acceso a sus expedientes durante el proceso

de solicitud. Esta restricción ha generado incomodidad y demoras en sus gestiones.

- **Dificultades para comunicarse con las autoridades:** Algunos entrevistados mencionaron que han tenido dificultades para comunicarse con las autoridades encargadas de la evaluación, lo que ha generado falta de transparencia y contratiempos para resolver consultas o inconvenientes.
- **Experiencias variadas:** Las experiencias con respecto al acceso al expediente y la comunicación con las autoridades fueron variadas. Algunos entrevistados mencionaron que no han experimentado restricciones significativas en el ejercicio de sus derechos como administrados, mientras que otros expresaron dificultades significativas en este aspecto.
- **Incumplimiento de la normatividad vigente:** Algunos entrevistados señalaron que la evaluación de sus solicitudes no se ajustó adecuadamente a la normatividad vigente, lo que generó incertidumbre y desconfianza en el proceso. Además, se mencionó el incumplimiento de plazos y la falta de conocimiento del trato al público en general.

En resumen, las respuestas reflejan una variedad de experiencias con respecto al acceso al expediente y la comunicación con las autoridades encargadas durante el proceso de solicitud de autorizaciones de transporte de personas. Mientras que algunos entrevistados experimentaron restricciones y dificultades significativas en este aspecto, otros no reportaron restricciones significativas en el ejercicio de sus derechos como administrados durante el proceso de evaluación.

Pregunta 6: Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud de otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿los plazos de atención han sido cumplidos con la celeridad que corresponde?

Sobre la base de las respuestas de los transportistas, se puede presentar el siguiente análisis:

- **Incumplimiento de plazos:** La gran mayoría de los entrevistados expresaron que los plazos de atención durante la evaluación y/o calificación de la solicitud no han sido cumplidos con la celeridad que corresponde. Señalaron demoras significativas que afectan negativamente a los solicitantes y retrasan el inicio de sus operaciones.
- **Falta de eficiencia:** Varios entrevistados mencionaron que los plazos no se han cumplido adecuadamente, lo que ha generado retrasos, perjuicios y se ha afectado la eficiencia del proceso.
- **Restricciones en el ejercicio de derechos:** Algunos entrevistados expresaron que han experimentado restricciones como administrados, lo que ha dificultado el acceso a su expediente y la comunicación con la autoridad encargada.
- **Comparación con otras regiones:** Un entrevistado comparó su experiencia en Arequipa con la gestión de permisos en el MTC-Lima, mencionando que en Lima se cumplieron los plazos indicados; pero en Arequipa la situación parece diferente, con falta de cumplimiento de los tiempos indicados en su TUPA.

En resumen, las respuestas reflejan una clara insatisfacción por parte de los transportistas con respecto al incumplimiento de los plazos de atención. Las demoras significativas han afectado negativamente a los solicitantes y han generado inconvenientes, tanto para los transportistas como para las autoridades.

Pregunta 7: Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud para otorgarles las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿siente que la evaluación no estuvo acorde con la normatividad vigente?

Después de analizar las respuestas proporcionadas por los transportistas, se observa lo siguiente:

- **Falta de capacitación del personal evaluador:** Varios entrevistados expresaron su preocupación acerca de la evidente desconocimiento por parte del personal a cargo de la evaluación. Señalaron que el personal no parece contar con la capacitación adecuada para evaluar los procedimientos solicitados, lo que genera incertidumbre y falta de claridad en el proceso.
- **Incertidumbre y falta de transparencia:** Algunos entrevistados mencionaron la existencia de interpretaciones erróneas, decisiones arbitrarias y falta de transparencia en la evaluación, lo que ha generado incertidumbre y perjuicio para los solicitantes.
- **Inconsistencias en la evaluación:** Varios entrevistados expresaron que la evaluación no estuvo completamente acorde con la normatividad en vigencia, señalando inconsistencias, falta de claridad en los criterios utilizados y requisitos no respaldados por las normas correspondientes.
- **Experiencias variadas:** Algunos entrevistados expresaron que la evaluación estuvo acorde con la normatividad en vigencia, mientras que otros mencionaron restricciones en el acceso a sus expedientes y requisitos innecesarios impuestos durante el proceso.

En resumen, las respuestas reflejan una clara insatisfacción por parte de los transportistas. Señalan preocupaciones sobre la incapacidad del personal evaluador, la

falta de transparencia, las decisiones arbitrarias y la inconsistencia en la aplicación de los criterios establecidos.

Pregunta 8: Durante la evaluación y/o calificación de la solicitud para otorgarles las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa, ¿a su entender, el TUPA regional Arequipa está en concordancia con las normas nacionales vigentes?

Después de analizar las respuestas proporcionadas por los transportistas, se observa lo siguiente:

- **Inconsistencias en la concordancia con las normas nacionales:** Varios entrevistados expresaron que el TUPA regional de Arequipa no está completamente concordante con la normatividad nacional vigente. Mencionaron discrepancias en los requisitos y procesos establecidos, así como la falta de actualización y aplicación efectiva de lo establecido en el documento.
- **Diferencias en la aplicación:** Algunos entrevistados indicaron que tienen conocimiento de que el TUPA regional ha sido actualizado recientemente para eliminar cualquier discordancia con las normas nacionales vigentes; pero señalaron que la aplicación de lo establecido en este documento es el problema de fondo, ya que la administración no está aplicando lo que se establece.
- **Opiniones variadas:** Algunos entrevistados expresaron que el TUPA regional de Arequipa está en concordancia con las normas nacionales vigentes, mientras que otros mencionaron que no están completamente en concordancia.

5.6 Resumen de la discusión y análisis de los resultados, análisis documental y su relación con las variables.

5.6.1 Resumen

Las respuestas reflejan una variedad de opiniones y percepciones sobre la concordancia del TUPA regional de Arequipa con las normas nacionales vigentes. Mientras que algunos entrevistados expresaron discrepancias y falta de concordancia percibida, otros mencionaron la necesidad de la aplicación real en el cambio normativo que ha experimentado el TUPA regional de Arequipa para garantizar la concordancia con las normas nacionales vigentes.

En ese sentido, queda demostrado que existen fundamentos que justifican regular con silencio administrativo positivo las solicitudes para otorgarles las autorizaciones de transporte de personas en la región Arequipa.

Lo planteado se respalda en la investigación, las bases teóricas y el análisis documental, incluyendo la posición de Danós Ordóñez, quien define el silencio administrativo como un mecanismo de protección ante la inacción de la Administración Pública. Asimismo, el Tribunal Constitucional Peruano, en el expediente N.º 1003-98-AA/TC, refuerza esta idea al reconocerlo como un derecho del administrado para protegerlo frente a posibles demoras en la resolución de sus solicitudes.

5.6.2 Análisis documental

EXP: : 000071-2018/CEB

SALA/JUZGADO: : CEB-INDECOPI

MATERIA : ADMINISTRATIVA

Hechos:

La denuncia presentada contra el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Gobierno Regional de Arequipa destacó barreras burocráticas ilegales en el

procedimiento de autorización para prestar servicios de transporte público. El INDECOPI resolvió que someter dicho procedimiento al silencio administrativo negativo constituye una barrera burocrática ilegal, ya que el Gobierno Regional no justificó adecuadamente esta medida ante la PCM ni demostró su conformidad con la Ley N.º 27444.

5.6.3 *Análisis de lo resuelto y su relación con las variables o categorías*

El caso mencionado anteriormente evidencia que esta tesis cuenta con un respaldo jurídico sólido y está estrechamente vinculada con nuestras variables dependiente e independiente. La mencionada resolución dispone la inaplicación de las barreras declaradas ilegales (silencio administrativo negativo) en los procedimientos de obtención de las autorizaciones de transporte terrestre de personas en la región Arequipa, y lo hace con efectos generales. Esto implica que tiene efectos para todos los operadores económicos y administrados que podrían verse afectados por la imposición de esta barrera.

5.7 Conceptos que sustentan los fundamentos para la aplicación del silencio administrativo en relación con los entrevistados.

Teniendo como base la información proporcionada por los transportistas, podemos identificar los siguientes fundamentos dentro del contexto de nuestra investigación:

5.7.1 *Eficiencia administrativa:* El silencio administrativo positivo agiliza los trámites y brinda certeza jurídica a los solicitantes, evitando demoras innecesarias en los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones de transporte.

5.7.2 *Cumplimiento de plazos:* Aplicar el silencio administrativo positivo ayuda en el cumplimiento de plazos legales establecidos para la revisión y emisión de los pronunciamientos por parte de la autoridad competente en el contexto

de las autorizaciones de transporte, brindando seguridad jurídica a los solicitantes.

5.7.3 Seguridad jurídica: El silencio administrativo positivo garantiza seguridad jurídica al aprobar automáticamente las solicitudes ante la falta de respuesta en el plazo establecido.

5.7.4 División del Estado y los administrados: La aplicación del silencio administrativo positivo reduce la brecha entre el Estado y los administrados, promoviendo el cumplimiento estatal y el respeto por las responsabilidades, deberes y derechos de los ciudadanos.

5.7.5 Cumplimiento constitucional: La aplicación del silencio administrativo positivo ayuda a cumplir con el derecho constitucional que poseen los administrados a presentar sus solicitudes ante las autoridades competentes, obligando a estas a responder por escrito dentro del plazo legal establecido.

5.7.6 Legislación aplicable: La aplicación de esta figura jurídica (silencio administrativo positivo) en el otorgamiento de las autorizaciones de transporte de personas tiene fundamento con la legislación vigente, como el TUO de Ley N.º 27444, la cual textualmente permite su aplicación en determinados casos, brindando seguridad jurídica.

Estos fundamentos se relacionan con lo citado previamente, incluyendo la doctrina de la administración, la Constitución y las normativas legales correspondientes al procedimiento administrativo. Autores como Padilla⁴¹ y otros mencionados podrían haber abordado estos temas en relación con el silencio positivo y aplicar dicha figura en el contexto de las autorizaciones de transporte terrestre.

⁴¹ Padilla, M. Á. (2010). Los efectos del silencio administrativo en el Sistema Jurídico peruano. En: Padilla M. (Edit.). *Manual de Actualización Administrativa* (pp. 69 -87). Lima: Ed. Gaceta Jurídica.

5.8 Limitaciones del trabajo de investigación

- **Limitaciones metodológicas:** La falta de acceso a ciertos documentos internos de la Administración Pública limitó un poco la comprensión completa de la adopción del silencio administrativo positivo en las solicitudes para otorgar las autorizaciones para el transporte de personas. Las restricciones de tiempo afectaron la profundidad de la revisión documental y la cantidad de entrevistas realizadas con actores clave.
- **Limitaciones de generalización:** La capacidad de extrapolar los resultados del estudio a otras poblaciones, contextos o situaciones fue un limitante debido a las características específicas de la muestra o del entorno.
- **Limitaciones de la muestra:** Debido a que las personas aún mantenían un comportamiento postpandemia, hubo restricciones en la representatividad de la muestra utilizada, lo que tal vez podría afectar la validez externa de los resultados.
- **Limitaciones de datos:** Problemas relacionados con la disponibilidad de los entrevistados limitaron de alguna manera la calidad o confiabilidad de los datos utilizados en el estudio.
- **Limitaciones conceptuales:** Desafíos en la definición o conceptualización de variables clave pudieron influir en la exactitud, la comprensión y la interpretación de los resultados.
- **Limitaciones financieras o de recursos:** Hubo algunos limitantes relacionados con el presupuesto, el tiempo o los medios disponibles para realizar el estudio.

A pesar de las numerosas limitaciones experimentadas durante la temporada postpandemia, se logró realizar este trabajo con dedicación y esfuerzo. Por ello, su calidad es óptima y está respaldada por una fundamentación consistente, haciendo viable el logro de los objetivos establecidos en el contexto de la investigación.

CONCLUSIONES

1. El análisis destaca que la figura del silencio administrativo positivo es esencial para garantizar el cumplimiento del Principio del debido procedimiento⁴² y del Principio de celeridad⁴³. Esta medida corrige la inacción de la administración y elimina barreras burocráticas ilegales o irracionales que retrasan injustificadamente las decisiones, asegurando una administración eficiente y respetuosa de los derechos de los administrados en la región Arequipa, En el marco de los procedimientos para la concesión de autorizaciones de transporte terrestre de personas.
2. Se concluye que la implementación de mecanismos adecuados es esencial para proteger la legalidad y garantizar la seguridad jurídica de los administrados frente a barreras burocráticas ilegales o irracionales, como requisitos excesivos o poco claros. Estas barreras afectan principios fundamentales como el debido procedimiento, la celeridad y la seguridad jurídica. En Arequipa, la falta de capacitación y actualización de los funcionarios agrava esta situación, lo que justifica la necesidad de adoptar medidas que agilicen y transparenten los procedimientos en las solicitudes de autorización de transporte de personas.
3. Durante esta investigación, se ha podido determinar que los mecanismos adecuados no solo protegen al administrado, sino que también obligan a la administración a cumplir con los plazos establecidos por la ley. El incumplimiento injustificado de estos plazos, según el artículo 154 del TUO de la Ley N.º 27444, genera responsabilidad disciplinaria para la autoridad correspondiente y, en casos de incumplimiento sistemático, también

⁴² Inciso 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

⁴³ Inciso 1.9 del Artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

para su superior jerárquico. Esta medida asegura que la administración actúe de manera diligente y dentro de los plazos previstos, evitando así posibles sanciones.

4. La investigación destaca que la figura del silencio administrativo negativo en los procedimientos para otorgar autorizaciones de transporte terrestre de personas no es aceptable, ya que compromete la seguridad jurídica de los ciudadanos. La implementación de mecanismos que agilicen la toma de decisiones en la Administración Pública no solo acelera los procesos, sino que también corrige la inactividad administrativa, alineándose con los principios generales del procedimiento administrativo y mejorando la eficiencia en la atención de solicitudes en la región Arequipa.
5. Regular las solicitudes de autorización de transporte de personas en la región Arequipa con silencio administrativo positivo ofrece varias ventajas, entre ellas: Impide decisiones arbitrarias y barreras burocráticas ilegales, agiliza los trámites evitando actos de corrupción, y previene la informalidad, demoras injustificadas y reclamos de los ciudadanos, ayudando a mejorar los plazos de atención establecidos.

RECOMENDACIONES

Finalmente, recomendamos lo siguiente:

1. Es conveniente proponer que los funcionarios encargados de realizar la revisión de los procedimientos para otorgar autorizaciones de transporte se capaciten mensualmente, a fin de resolver con la celeridad y legalidad que corresponde. Ello permitirá que un mayor número de empresas se formalicen y contribuirá con el desarrollo de nuestra región.
2. Implementar un Call Center para que el usuario pueda: (i) recibir la información correcta para el procedimiento que quisiera realizar, (ii) verificar el estado de su trámite para evitar el contacto innecesario con las personas encargadas de la evaluación de las solicitudes, a fin de no caer en conversaciones inapropiadas que se encaminen hacia actos de corrupción.
3. Crear una mesa de partes virtual que le permita al usuario ingresar y subsanar los expedientes. Esta mesa de partes virtual deberá estar interconectada con entidades como SUNARP, SUNAT y RENIEC, la cual servirá también para verificar en tiempo real el estado de su trámite.
4. Implementar un sistema de casilla electrónica para notificar los actos administrativos que corresponden al usuario.
5. Implementar un correo electrónico que les permita generar citas (audiencias) presenciales o virtuales con los funcionarios encargados de la evaluación de los expedientes, y así generar un orden en la atención.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Baquerizo, C. (2013). *El efecto jurídico del silencio administrativo en la legislación tributaria ecuatoriana*. <http://repositorio.ucsg.edu.ec/handle/3317/550>
2. Benavente, C., & Sotelo, E. (2015). Reflexiones en torno a la aplicación del silencio administrativo positivo en los contratos de obra pública y su tratamiento en sede arbitral. *Arbitraje PUCP*, (5), 87-94. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/arbitrajepucp/article/view/16689>
3. Calmell del Solar, A. (2007) *El Silencio Administrativo: Aspectos generales y su regulación actual, Perú*. Palestra Editores, pág. 222
4. Constitución Política del Perú de 1993. Promulgada el 31 de diciembre de 1993 (Perú).
5. Danós, J. El silencio administrativo como técnica de garantía del particular frente a la inactividad formal de la Administración. *Ius et Veritas*, 1996, (13), pp. 225-229.
6. García de Enterría, Eduardo. (1951). *Curso del Derecho Administrativo*.
7. García-Trevijano Garnica. (1999). *El silencio administrativo en el derecho español*.
8. García, W. (2014). *El silencio administrativo negativo como limitación de acceso al mercado en casinos y tragamonedas y su influencia en los estados financieros de la empresa*. [Tesis de Maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Repositorio institucional PUCP <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5241>
9. Garrido, F. (1972). *El silencio administrativo*.
10. Gasnell, C. (2015). *El acto administrativo y el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en Panamá* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. Repositorio institucional Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/33847/1/T36591.pdf>
11. Gómez, M. (2000). *La inactividad de la Administración*. 2.^{da} edición. Navarra: Editorial Aranzadi.

12. Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
13. Klitgaard, R. (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaar.pdf>
14. Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (aprobado por el Decreto Supremo N.º004-2019-JUS de fecha 25 de enero del 2019) <https://www.gob.pe/institucion/minjus/normas-legales/279563-004-2019-jus>
15. Loaiza, D. (2013). *El silencio administrativo en Chile, antecedentes, regulación jurisprudencia de la Contraloría General de la República* [Tesis doctoral, Universidad Austral de Chile]. Repositorio institucional Austral de Chile.
<http://cybertesis.uach.cl/tesis/uach/2013/fjl795s/doc/fjl795s.pdf>
16. Luna, E. El derecho de petición. *La Constitución comentada*. Lima: Gaceta Jurídica, 2005, pp. 195 - 196.
17. Machado, M. (2006). *Contrayendo ciudadanía forjamos un país sin corrupción*. Forum Solidaridad Perú - PSF (pág. 6). Lima: www.psf.org.pe
18. Manzetti, L., & Wilson, C. (2007). Why Do Corrupt Governments Maintain Public Support? *Comparative Political Studies*, (40), 949 - 970.
<https://www.semanticscholar.org/paper/Why-Do-Corrupt-Governments-Maintain-Public-Support-Manzetti-Wilson/91c6ce56aa80751acab83c7155ede60781a9b8bb>
19. Morón, J. (1999). *Derecho Procesal Administrativo*. 2.^{da} edición. Lima: Editorial Rodhas, pág. 300.
20. Morón, J. (2003). Reflexiones constitucionales sobre la regla del agotamiento de la vía administrativa. *Foro Jurídico* (2), 184-191.
21. Morón, J. (2007). Perspectiva constitucional del silencio administrativo positivo. ¿Quién calla otorga? ¿Pero qué otorga? *Derecho & Sociedad*, 2007, (29), 83-93.

22. Morón, J. (2023) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 17.^a edición, p. 79 y p. 112.
23. Navarro, A. (2008). Silencio administrativo y medio ambiente: acabando con un mito. *Revista de Derecho Administrativo*, (6), 164-174.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14061>
24. Ochoa, C. (2000). El silencio administrativo y su evolución legislativa. *Revista Advocatus*. Segunda entrega. p. 73.
<https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/view/2233/2178>
25. Padilla, M. (2010). Los efectos del silencio administrativo en el Sistema Jurídico Peruano. En: Padilla M. (Edit.). *Manual de Actualización Administrativa* (pp. 69 -87). Lima: Ed. Gaceta Jurídica.
26. Rodas, M. (2013). *El silencio administrativo de naturaleza sustantiva con efectos positivos, como herramienta para mayor eficacia en la administración pública. Guatemala* [Tesis doctoral, Universidad de San Carlos de Guatemala]. Repositorio institucional de la Universidad de San Carlos de Guatemala
<https://catalogosiidca.csuca.org/Record/USAC.579087>
27. Rúa, C. (2013). *La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano*.
28. Segura, S. (2014). *Diccionario etimológico y semántico del latín y de las voces actuales que proceden de raíces latinas y griegas*. Bilbao: Universidad de Deusto.
29. Torres, A. (2018). *El silencio administrativo: Su ineficacia en la región de educación La Libertad* [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Trujillo]. Repositorio institucional de la Universidad Nacional de Trujillo.
<http://repositorioslatinoamericanos.uchile.cl/handle/2250/1428095>

30. Vergaray, V. y Gómez, H. (2009). La potestad sancionadora y los principios del procedimiento sancionador. *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p. 413.
31. Vidal, J. (1985). *Derecho Administrativo* (8.^{va} edición). Bogotá: Editorial Temis.
32. Villanueva, B. (2013). El divorcio entre el Estado y el Administrado. La inactividad administrativa en el Perú y en el Derecho Comparado. *Revista Via Iuris*, (14), 39-52.