



Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

El Gerente Regional de Transportes y Comunicaciones del
Gobierno Regional de Arequipa;

VISTO:

El Oficio Nº 576-2023-GRA/GRTC-SGTT del Sub Gerente de Transporte Terrestre derivando el recurso administrativo de apelación interpuesto por la EMPRESA PACIFICO TOURS & SERVICIOS GENERALES S.R.L, en contra de la Resolución Sub Gerencial Nº 155-2023-GRA/GRTC-SGTT; y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Oficio Nº 576-2023-GRA/GRTC-SGTT, de fecha 17 de agosto del 2023, el Sub Gerente de Transporte Terrestre, CPCC. Yoni Alfredo Calle Cabello, remite el recurso impugnatorio de apelación presentado por la EMPRESA DE TRANSPORTES PACIFICO TOUR & SERVICIOS GENERALES S.R.L, en contra de la Resolución Sub Gerencial Nº 155-2023-GRA/GRTC-SGTT que resolvió; *"Se declare IMPROCEDENTE la solicitud de aplicación de Silencio Administrativo Positivo al recurso impugnatorio de Reconsideración, interpuesto por la Empresa de Transportes PACIFICO TOUR & SERVICIOS GENERALES S.R.L"*, y que tuvo como principales considerandos, los siguientes:

"(...) De conformidad con el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el silencio administrativo en materia de recursos se registrará por lo dispuesto en el artículo 38 que señala que excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público, (...) y en los que generen obligaciones de dar o hacer por parte del estado"

*"(...) En el presente caso, la inactividad formal por parte de esta Sub Gerencia NO es mérito suficiente para que la Empresa pretenda que bajo la figura del silencio administrativo positivo se autorice el incremento y sustitución de flota, ya que al hacerlo estaríamos atentando con el **interés público**, pues como lo indica la norma; la acción estatal en materia de transporte se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto. (...) Conforme a lo desarrollado en los párrafos antecedentes, esta Sub Gerencia en representación del Estado en el supuesto que habilite a nuevos vehículos sea por vía de incremento y sustitución, estaría cumpliendo con una **obligación de dar**, conforme a las atribuciones establecidas"*

"(...) Como se puede observar, queda la duda o incertidumbre de a quien le corresponde asumir la multa, al conductor o al transportista porque jurídicamente es imposible cobrar a los dos porque ambos están





Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

debidamente identificados, y no entiendo a qué se debe aplicar la solidaridad"

Que, conforme a las facultades de contradicción con que cuenta el administrado, con fecha 07 de agosto del 2023, el transportista interpone recurso administrativo de apelación en contra de la resolución Sub Gerencial Nº 155-2023-GRA/GRTC-SGTT, solicitando la nulidad de la resolución cuestionada, teniendo como principales argumentos de la apelación, los siguientes:

"Es irrito considerar que el silencio administrativo debe regirse por lo dispuesto en el artículo 38 del TUO de la Ley Nº 27444. Señor Gerente, ello es distorsionar una lógica jurídica, ya que, acorde a ese artículo, meritarse (la solicitud) como SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO es distorsivo en el razonamiento jurídico procedimental y no hay nada más grave"

"Es alevoso administrativamente precisar que se está yendo en afectación del interés público, ¿cuáles? Inconcebible señor gerente, no se trata de norma legal aplicable, se trata de criterio para acceder a nuestra petición, el pedido es esencial en ejecución de la resolución autoritativa para trabajar, la Nº 094-2017-GRA/GRTC-SGTT a favor de mi empresa, con tal resolución parecemos principiantes en aplicar un "criterio" cuando hay una norma legal que establece que luego de obtenida la autorización, el transportista podrá solicitar nuevas habilitaciones vehiculares por incremento o sustitución de vehículos"

"El pedido de silencio administrativo, acorde a lo plasmado en los considerandos de la resolución impugnada, son ridículos, jamás puede considerarse como que "se afecta el interés público" si no se especifica ¿cuál?; todo deriva ipso iure a hacer efectivo mi derecho a incrementar y sustituir mi flota para trabajar"

"La Sub Gerencia alega que se estaría cumpliendo a una obligación de dar, pero ello deriva en contra de la Resolución Sub Gerencial Nº 094-2017-GRA/GRTC-SGTT de autorización, para ahora por criterios alevosos y en franco abuso de autoridad, imponen no solicitar incrementos o sustitución de unidades vehiculares contra lo que, reitero, determina el numeral 4 del artículo 60 del Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC, pues no se condicionó diferencias especiales, jamás"

Que, para interponer el recurso de apelación, citado líneas arriba, el administrado cuenta con quince (15) días hábiles, para ejercer su derecho que por ley le corresponde, el cual, en el presente caso, se encuentra dentro del plazo correcto conforme a lo que dispone el artículo 218º del TUO de la ley del procedimiento administrativo general.





Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

Que, conforme a lo dispuesto por el artículo 220 del TUO de la Ley 27444, ley del procedimiento administrativo general, el recurso de apelación tiene como finalidad, que el superior jerárquico realice una reevaluación del expediente, que eventualmente pueda manifestar una opinión distinta de aquel que emitió la decisión objeto de cuestionamiento. Por ello, se afirma que este recurso le permite al administrado que el objeto de la controversia sea conocido por un nuevo órgano, recurso que además admite favorecer el control interno de la Administración, al mismo tiempo expresa uno de los principios fundamentales de su organización como es el principio de jerarquía en la medida que accede a que el órgano superior revise lo resuelto por el inferior, siendo de este modo la interposición del recurso de apelación un instrumento útil en el ejercicio del derecho de defensa del administrado. Consecuentemente, procediendo a la valoración de los documentos y actuaciones que obran en el expediente, corresponde efectuar el análisis respectivo.

Que, con relación a la infracción normativa alegada por la transportista en lo resuelto por la Sub Gerencia de Transporte, con la finalidad de obtener una decisión concordante con las facultades atribuidas y manteniendo la debida proporcionalidad entre los medios a emplear y los fines que se deben tutelar, resulta necesario señalar lo siguiente:

En la Ley 27444, artículo 3, en el que se establece los requisitos de validez de los actos administrativos, en el numeral 4 se considera:

“Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido conforme al ordenamiento jurídico”

Asimismo, en el numeral 5 del mismo artículo se establece:

“Objeto y contenido del acto jurídico. - (...) 5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (05) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes”

Adicionalmente, los artículos 32 y 255 del TUO de la Ley Nº 27444 han establecido:

“Artículo 32. – Calificación del procedimiento administrativo.

Todos los procedimientos administrativos (...), se clasifican (...), en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad (...)

Artículo 255. – Silencio administrativo en materia de recursos.





Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

El silencio administrativo en materia de recursos se regirá por lo dispuesto por el artículo 38 y el numeral 2) del párrafo 35.1 del artículo 35”

Siguiendo el hilo normativo, el artículo 38 del TUO de la Ley Nº 27444 ha establecido:

“Artículo 38. – Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.

(...) el silencio administrativo negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en los siguientes bienes jurídicos: la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales, procedimientos de inscripción registral y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas”

Que, en el presente caso, conforme a los antecedentes expuestos, realizando una debida reevaluación al expediente, se ha tomado a bien emitir pronunciamiento respecto a la controversia de los siguientes puntos: **a.** Determinar si el silencio administrativo aplicable al recurso de reconsideración presentado por el administrado corresponde al silencio administrativo positivo o al silencio administrativo negativo y si, en consecuencia, el pronunciamiento de la Sub Gerencia de Transporte Terrestre ha contravenido o no el derecho al debido procedimiento. En ese sentido, procedemos a resolver la controversia planteada de la siguiente manera:

Que, **sobre a determinar si** el silencio administrativo aplicable al recurso de reconsideración presentado por el administrado corresponde al silencio administrativo positivo o si, por el contrario, corresponde al silencio administrativo negativo y si, en consecuencia, el pronunciamiento de la Sub Gerencia de Transporte Terrestre ha contravenido o no el derecho al debido procedimiento;

- a. Sobre, los hechos que expone la resolución cuestionada, según la Resolución de la Gerencia Regional de Promoción de la Inversión Privada Nº 02-2022-GRA/GRPIP del 14 de octubre del 2022 se dispuso que se RETROTRAIGA el procedimiento administrativo hasta la evaluación del escrito de reconsideración del administrado, estando la orden dispuesta, con fecha 31 de marzo del 2023, el administrado solicita la aplicación del silencio administrativo positivo a su recurso de reconsideración, es en atención a ello que, mediante la resolución que hoy se cuestiona, la Sub Gerencia de Transporte tuvo a bien declarar por IMPROCEDENTE su pedido, concluyendo que el silencio operable para lo solicitado por el



Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

administrado es el negativo. Al respecto, el administrado refiere en su escrito de apelación que es un error que la Sub Gerencia de Transporte haya considerado que el silencio administrativo al que se refiere el artículo 38 del TUO de la Ley Nº 27444 es el negativo, ello sería distorsionar el razonamiento jurídico procedimental. Ahora bien, sobre lo alegado por el transportista, debemos precisar que el razonamiento jurídico que se expresa en el proceso argumentativo, implica que se comprenda cabalmente el derecho para luego proponer criterios que logren fundamentar el razonamiento jurídico, esa es la lógica. Entonces, el administrado señala que es un error deducir la aplicación del silencio administrativo negativo de la interpretación del artículo 38 del TUO de la Ley Nº 27444, empero no da razones interpretativas que logren fundamentar su afirmación, es decir, no presenta criterios que sustenten su razonamiento, con tal, pareciera ser que el razonamiento jurídico que distorsiona toda lógica jurídica sería más bien el del administrado, toda vez que, al menos mínimamente, la Sub Gerencia de Transporte sí cumplió con exponer criterios con la finalidad de fundamentar su decisión, criterios que son cuestionados por el administrado y que ahora son sometidos a reevaluación por parte de esta instancia administrativa.



- b. Consecuentemente, en fiel cumplimiento del principio de impulso de oficio, debemos precisar que el artículo 255, referido a la aplicación del silencio administrativo en materia de recursos, señala que *"el silencio administrativo en materia de recursos se registrará por lo dispuesto en el artículo 38 y el numeral 2) del párrafo 35.1 del artículo 35"*. Siendo así, tenemos que el artículo 38 del TUO de la Ley Nº 27444 ha establecido que **"el silencio administrativo negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado pueda afectar significativamente el interés público (...) en los que generen obligación de dar o hacer del Estado (...)"**, ahora bien, si bien es cierto que la norma citada establece varios supuestos para la aplicación del referido silencio negativo, también es cierto que la Sub Gerencia de transporte tuvo a bien subsumir la aplicación del silencio en virtud que la solicitud de autorización de incremento y sustitución de flota implica una obligación de dar o hacer por parte de la Sub Gerencia de Transporte y, asimismo, otorgar tal autorización sería atentar contra el interés público.
- c. Respecto al primer supuesto referido a que la eventual autorización correspondería a una obligación de dar o hacer, somos de la opinión que la resolución que resuelve un recurso impugnatorio de reconsideración no sería una obligación de dar, sino una obligación de hacer que termina en un dar, toda vez que, según el Código Civil, las obligación de hacer son aquellas actividades o acciones desplegadas por una persona que se encuentra obligada a realizarlas con el objetivo de satisfacer el interés, en este caso, de un administrado. Agregando a lo anterior, se debe considerar que estas obligaciones de hacer pueden ser obligaciones que



Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

se agoten con su mera realización o pueden ser obligaciones de hacer que terminen en un dar como lo es la solicitud de incremento y sustitución de flota, ya que la presentación de una solicitud de habilitación vehicular vía incremento y sustitución de flota implica que la Sub Gerencia de Transporte realice una revisión del cumplimiento de los requisitos necesarios para que, consecuentemente, se le otorgue su autorización mediante la correspondiente resolución. No obstante, debemos dejar constancia que tal salvedad sobre la precisión del tipo de obligación no significa que existan defectos en la resolución cuestionada, al menos en este extremo, toda vez que el artículo en el cual se basa la subgerencia para emitir su pronunciamiento si contempla ambos tipos de obligaciones y, además, de las consideraciones de la subgerencia de transporte si se advierte la mención de ambos tipos de obligaciones administrativa. Por lo tanto, cuando el transportista refiere que *"hay una norma legal que establece que luego de obtenida la autorización, el transportista podrá solicitar nuevas habilitaciones vehiculares por incremento o sustitución de vehículos"* no es exacto, debido a que para poder solicitar nuevas habilitaciones vehiculares, según la misma norma que cita el administrado, se deben cumplir con los requisitos necesarios para su adquisición, quedando desvirtuado lo alegado por el administrado sobre este extremo y al ser el procedimiento en controversia uno que genera una obligación de hacer por parte de la administración no resulta lógico que se aplique el silencio administrativo positivo, sino, por el contrario, conforme a la norma citada, el procedimiento administrativo aplicable sería el negativo.

- d. Respecto al segundo supuesto referido a que la eventual autorización atentaría el interés público, según lo alegado por el administrado no se especifica ¿Cuál interés se afecta?, según el transportista, todo deriva, únicamente, en hacer efectivo su derecho a incrementar y sustituir su flota. En esa línea, se debe tener claro que el objeto del presente recurso impugnatorio es la eventual aplicación de un silencio negativo o positivo a una reconsideración no atendida. Con tal, como ha estado sucediendo, es motivo de opinión de esta instancia pronunciarse sobre si la resolución cuestionada ha realizado una debida valoración normativa o no. Entonces, el administrado refiere que la Sub Gerencia de Transporte no ha especificado cual interés se estaría afectando con su solicitud, pero, según el criterio de la Sub Gerencia de Transporte Terrestre *"la acción estatal en materia de transporte se orienta a la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad y salud, así como a la protección del ambiente y la comunidad en su conjunto"*. Es decir, la Sub Gerencia de Transporte ha fundamentado la mencionada afectación en virtud de la satisfacción de las condiciones de seguridad y salud. Y, en efecto, la protección del derecho a las óptimas condiciones de seguridad y salud que gozan los administrados si es de interés público, con lo cual, resulta lógico que el





Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

silencio administrativo aplicable sería el negativo al configurar, también, este supuesto para su aplicación, quedando desvirtuado lo alegado por el transportista en este otro extremo.

- e. Por añadidura, sin perjuicio de todo lo ya mencionado hasta este punto, también se debe tener presente que la autoridad jurisdiccional ha señalado que cuando exista un supuesto de interposición de recurso de reconsideración y si este no ha sido resuelto, el administrado debe optar por la aplicación del silencio administrativo negativo sobre la reconsideración¹. De la misma manera, al interpretar la aplicación de los silencios administrativos, el Supremo Tribunal Constitucional ha establecido que “el petitorio [aprobar su recurso de **reconsideración** y, por consiguiente, dejar sin efecto la resolución que dispuso su pase al retiro], cuyo cumplimiento se requiere no resulta cierto, toda vez que la pretensión administrativa se encuentra dentro de la aplicación del **silencio administrativo negativo** (...)”². Para concluir, en base a este marco jurídico y jurisprudencial, no cabe la menor duda de que en la vía recursal de los procedimientos administrativos, la falta de respuesta por parte de la administración pública en el plazo de ley, permite la aplicación del silencio administrativo negativo, lo cual, de ser el caso, implicaría la interposición del recurso administrativo correspondiente o el agotamiento de la vía administrativa, habilitando al administrado para acudir al proceso contencioso-administrativo, según corresponda, en garantía de sus derechos a la tutela procesal efectiva y a la seguridad jurídica. En tales consecuencias, se ha logrado determinar que el silencio administrativo aplicable al recurso de reconsideración presentado por el administrado corresponde al silencio administrativo negativo y, en consecuencia, el pronunciamiento de la Sub Gerencia de Transporte Terrestre no ha contravenido el derecho al debido procedimiento.

Que, por todo lo mencionado, en especial consideración de lo prescrito en lo dispuesto en; el Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte, Ley Nº 27181 Ley General de Transporte y Tránsito y lo establecido por el TUO de la Ley Nº 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General D.S Nº 004-2019-JUS, el recurso impugnatorio interpuesto por el administrado, en el presente caso NO ha logrado desvirtuar la legalidad adoptada en la Resolución Sub Gerencial Nº 155-2023-GRA/GRTC-SGTT, por lo que corresponde declarar infundado el recurso impugnatorio interpuesto; dando así por agotada la vía administrativa.

Que, de conformidad con el TUO de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Supremo Nº 017-2009-MTC Reglamento Nacional de Administración de Transporte, y en uso de las facultades

¹ Exp. Nº 47274-2003-AA, sentencia del 10 de mayo del 2004, 63º Juzgado Civil de Lima.

² STC Nº 00597-2009-PC/TC, del 16 de marzo del 2009, caso Paulo Francisco De La Cruz Velázquez, fundamento jurídico nº 4.



Resolución Gerencial Regional

Nº 0155 -2023-GRA/GRTC

conferidas por la Resolución Ejecutiva Regional Nº 434-2023/GRA/GR;

SE RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO el recurso impugnatorio de apelación interpuesto por la EMPRESA DE TRANSPORTES PACIFICO TOUR S.R.L, en contra de la Resolución Sub Gerencial Nº 155-2023-GRA/GRTC-SGTT de fecha 07 de agosto del 2023, conforme a los fundamentos expuestos en los considerandos de la presente. En consecuencia, **CONFIRMAR** en todos sus extremos el acto administrativo dispuesto en la Resolución Sub Gerencial Nº 155-2023-GRA/GRTC-SGTT, conforme a los fundamentos expuestos en los considerandos de la presente, dando así por agotada la vía administrativa.

ARTICULO SEGUNDO.- ENCARGAR la notificación de la presente resolución conforme lo dispone el Art. 20 del TUO de la Ley 27444;

Dada en la Sede de la Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional – Arequipa a los **13 SEP 2023**

REGISTRESE Y COMUNÍQUESE



GOBIERNO REGIONAL DE AREQUIPA
GERENCIA REGIONAL DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES


Ing. Carlos Alberto Ramos Vera
Gerente Regional de Transportes
Y Comunicaciones