



PROCEDENCIA : COMISIÓN DE LA OFICINA REGIONAL DEL INDECOPI DE PIURA
DENUNCIANTE : ACCIONISTAS Y PROPIETARIOS EL RENACER DEL NORTE S.A.C.¹
DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE PIURA
MATERIA : LEGALIDAD
ACTIVIDAD : OTRAS ACTIVIDADES DE TRANSPORTE POR VÍA TERRESTRE

SUMILLA: se **CONFIRMA** la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU del 27 de octubre de 2021 que declaró barrera burocrática ilegal la calificación con silencio administrativo negativo del procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”, materializado en el procedimiento 4.4.14 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Provincial de Piura, aprobado por Ordenanza Municipal 135-06-CMPP y modificado por Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP.

El fundamento de la decisión es que la Municipalidad Provincial de Piura ha contravenido el artículo 14 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre, que establece que las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales debido a que ha calificado con silencio administrativo negativo un procedimiento de otorgamiento de autorización para prestar servicios de transporte a pesar de que el artículo 53-A del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por Decreto Supremo 017-2009-MTC y modificado por Decreto Supremo 020-2019-MTC, dispone que los procedimientos de otorgamiento de autorización para prestar servicios de transporte en todos sus ámbitos y modalidades, son de evaluación previa sujeta al silencio administrativo positivo.

Asimismo, la Municipalidad Provincial de Piura ha contravenido el artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, en tanto no ha acreditado haber sustentado técnica y legalmente la calificación con silencio administrativo negativo denunciada conforme lo dispone dicha ley.

Lima, 23 de agosto de 2022

I. ANTECEDENTES

1. El 30 de mayo de 2021², Accionistas y Propietarios El Renacer del Norte S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia contra la Municipalidad

¹ Identificada con R.U.C. 20606405970.

² Complementado mediante escrito del 11 de junio de 2021.

Provincial de Piura (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de la Oficina Regional del Indecopi de Piura (en adelante, la Comisión) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en el establecimiento del silencio administrativo negativo para el procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano” materializado en el procedimiento 4.4.14 del Texto Único de Procedimientos Administrativos (en adelante, TUPA) de la Municipalidad³.

2. La denunciante sustentó su denuncia en los siguientes argumentos⁴:

- (i) Su empresa ha sido constituida para prestar, entre otros, el servicio de transporte terrestre urbano y pretende ofrecer dicho servicio en la ciudad de Piura por lo que presentó ante la Municipalidad una solicitud de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano adjuntando todos los requisitos previstos en el TUPA municipal.
- (ii) Sin embargo, el referido procedimiento ha sido calificado por la Municipalidad como uno de evaluación previa sujeto al silencio administrativo negativo lo que es incorrecto puesto que no resulta acorde a la normativa vigente que dispone el silencio administrativo positivo en ese caso.
- (iii) El artículo 32 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, el TUO de la Ley 27444), establece que los procedimientos administrativos se clasifican en aquellos de aprobación automática y aquellos de evaluación previa sujeto al silencio administrativo positivo o negativo. Asimismo, dicho artículo dispone que cada entidad señala los procedimientos a su cargo en su TUPA siguiendo los criterios previstos en la norma indicada.
- (iv) De acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del TUO de la Ley 27444, la calificación con el silencio administrativo negativo a los procedimientos de evaluación previa es excepcional y la entidad tiene la obligación de sustentar técnicamente que los procedimientos bajo dicho silencio cumplen con los supuestos excepcionales detallados en el mismo artículo e indicar la justificación que acredita una afectación significativa al interés público y la incidencia sobre alguno de los bienes jurídicos previstos en dicho artículo.

³ Asimismo, la denunciante denunció a la Municipalidad por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en el desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto al “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano” en la ruta “Veintiséis de octubre – Piura – Castilla y Viceversa. Además, solicitó que la Comisión ordene a la Municipalidad pagar las costas y costos del procedimiento en su favor.

⁴ Los argumentos detallados corresponden únicamente a la barrera burocrática detallada en el numeral 1 de la presente resolución.

- (v) El numeral 4 del artículo 8 del Decreto Supremo 079-2007-PCM, Lineamientos para la elaboración y aprobación de TUPA y disposiciones para el cumplimiento de la Ley del Silencio Administrativo (en adelante, el Decreto Supremo 079-2007-PCM), prevé, para los procedimientos sujetos a plazos con aplicación del silencio administrativo negativo, que la entidad debe consignar una breve explicación que sustente dicha calificación teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante, la Ley 29060).
- (vi) La Municipalidad deberá acreditar el sustento técnico para imponer la calificación cuestionada y detallar si la solicitud que presentó afecta el interés público e incide en los bienes jurídicos contemplados en la normativa vigente. En caso contrario, la Municipalidad habría omitido su obligación y vulnerado el principio de legalidad de modo que el procedimiento detallado en el número 4.4.14 del TUPA municipal es uno de evaluación previa con silencio administrativo positivo.
3. El 3 de junio de 2021, mediante la Resolución 1, la Secretaría Técnica de la Comisión le requirió a la denunciante, bajo apercibimiento de declarar inadmisibles su denuncia, presentar⁵ copia legible de la publicación en el diario de avisos judiciales de la norma municipal que aprueba el TUPA de la Municipalidad que materializa la barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en el establecimiento del silencio administrativo negativo para el procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”.
4. El 11 de junio de 2021, la denunciante respondió al requerimiento señalando⁶ que la barrera burocrática que cuestiona se materializa en el procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”, materializado en el procedimiento 4.4.14 del TUPA de la Municipalidad, y que consideraba un exceso que se le solicitara precisar la fecha de publicación de la norma que había aprobado el referido TUPA en tanto la carga de la prueba debía recaer en la Municipalidad.
5. El 1 de julio de 2021, mediante Resolución 2, la Secretaría Técnica de la Comisión, admitió a trámite⁷ la denuncia por la imposición de una barrera

⁵ Asimismo, la Secretaría Técnica de la Comisión le solicitó a la denunciante señalar el o los medios de materialización de la barrera o barreras burocráticas relativas al desconocimiento del silencio administrativo que habría operado respecto de su solicitud 00021439-2020 del 9 de noviembre de 2020 subsanada por solicitud 000002707 y reiterada por solicitud 00005363 para el permiso de operaciones del servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano para la ruta: Veintiséis de octubre – Piura – Castilla y viceversa, y los medios probatorios que se requieran de conformidad con las definiciones establecidas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

⁶ Asimismo, la denunciante se refirió a la segunda barrera burocrática cuestionada en su denuncia.

⁷ Asimismo, la Secretaría Técnica de la Comisión resolvió lo siguiente:

- (i) Declarar inadmisibles la denuncia en el extremo que cuestionó como barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad el desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de su solicitud de permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano en la ruta Veintiséis de octubre – Piura – Castilla presentado de manera virtual el 9 de

burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad consistente en el establecimiento del silencio administrativo negativo para el procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano” materializado en el procedimiento 4.4.14 del TUPA de la Municipalidad aprobado por Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP del 20 de septiembre de 2019.

6. El 14 de julio de 2021 la Municipalidad se apersonó al procedimiento y presentó las publicaciones del Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP del 20 de septiembre de 2019 en el diario La República y en el diario oficial El Peruano. Asimismo, solicitó la ampliación del plazo otorgado para presentar sus descargos. el 15 de julio de 2021 se le otorgó el plazo adicional improrrogable de 5 (cinco) días hábiles. El 2 de agosto de 2021 la Municipalidad solicitó otra ampliación de plazo para presentar sus descargos. No presentó sus descargos.
7. El 28 de septiembre de 2021, se notificó el Oficio 0585-2021/INDECOPI-SRB a la Municipalidad por el que la Secretaría Técnica Regional de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la SRB) le requirió a dicha entidad presentar una copia de la ordenanza municipal, u otras disposiciones administrativas de su jurisdicción tales como reglamentos, a través de las que haya regulado el procedimiento administrativo de “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”, así como su correspondiente publicación en el diario encargado de avisos judiciales.
8. El 30 de septiembre de 2021 la Municipalidad solicitó la ampliación del plazo otorgado para atender el requerimiento indicado. El 7 de octubre de 2021, en atención al requerimiento efectuado, la Municipalidad presentó las ordenanzas municipales 82-00-CMPP y 82-01-CMPP que regulan el servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano publicadas en el diario La República.
9. El 27 de octubre de 2021, por Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal⁸ la calificación con silencio administrativo negativo del procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano” materializado en el procedimiento 4.4.14 del TUPA de la Municipalidad aprobado

noviembre de 2020 con número de expediente 00021439-2020 y reiterada por solicitud 000002707 y carta notarial recepcionada el 29 de enero de 2021 con número de expediente 00002099-2021.

- (ii) Requerir a la Municipalidad que cumpla con presentar copia legible de la publicación del Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP del 20 de septiembre de 2019 en el Diario de Avisos Judiciales designado para su jurisdicción.

⁸ Además, la Comisión resolvió lo siguiente:

- (i) Disponer la inaplicación de la barrera burocrática declara ilegal al caso concreto de la denunciante.
- (ii) Disponer la inaplicación con efectos generales de la barrera burocrática declara ilegal en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.
- (iii) Disponer la publicación de un extracto de la resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi.



por Ordenanza Municipal 135-06-CMPP y modificado por Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP bajo los siguientes fundamentos:

- (i) De acuerdo con lo previsto en el artículo 81 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley 27972), las municipalidades provinciales tienen, entre sus competencias exclusivas, las de normar y regular el transporte terrestre a nivel provincial, así como el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacional sobre la materia.
- (ii) Los artículos 15 y 17 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (en adelante, la Ley 27181), disponen que las municipalidades provinciales son competentes para emitir normas y disposiciones, realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su ámbito territorial y dar en concesión los servicios de transporte terrestre en vías o áreas declaradas saturadas, y otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas de conformidad con los reglamentos nacionales.
- (iii) El artículo 11 del Reglamento Nacional de Administración de Transporte, aprobado por el Decreto Supremo 017-2009-MTC (en adelante, el RNAT), señala que los gobiernos locales emiten las normas complementarias para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su ámbito territorial, y de sus competencias, sin transgredir ni desnaturalizar la Ley 27181 ni los reglamentos nacionales.
- (iv) En la sentencia recaída en el Expediente 014-2009-PI/TC, el Tribunal Constitucional ha señalado que la autonomía constitucionalmente reconocida a las municipalidades no debe ser confundida con autarquía. Por lo tanto, la Municipalidad debe ejercer sus competencias en el marco de las competencias que le han sido asignadas legalmente. Además, el artículo VII del Título Preliminar de la Ley 27972 precisa que el gobierno se ejerce dentro de la jurisdicción de cada uno de sus tres niveles evitando la duplicidad y superposición de funciones.
- (v) El numeral 2 del artículo 53-A del RNAT dispone que los procedimientos administrativos de otorgamiento o renovación de la autorización para prestar servicios de transporte en todos su ámbitos y modalidades son de evaluación previa sujetos a silencio administrativo positivo y con un plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles para su tramitación. Dado que la autorización materia de cuestionamiento está referida a la autorización de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano, el régimen que le corresponde es el de evaluación previa con aplicación del silencio administrativo positivo.
- (vi) Dado que el actual TUPA de la Municipalidad entró en vigencia el 27 de septiembre de 2019, la regulación aplicable al establecimiento de silencio

administrativo positivo y/o negativo se encuentra en el TUO de la Ley 27444.

- (vii) De acuerdo con lo previsto en el artículo 38 del TUO de la Ley 27444, para aplicar el silencio administrativo negativo las entidades deberán sustentar técnicamente tal calificación en función a las razones detalladas en la norma sin precisar la forma o el instrumento por el que las entidades deben sustentar la justificación.
 - (viii) Dado que la Municipalidad no ha presentado sus descargos en el procedimiento, no ha acreditado técnicamente la aplicación del silencio administrativo negativo denunciada.
 - (ix) De la revisión de las ordenanzas 82-00-CMPP y 82-01-CMPP, así como del texto íntegro del TUPA de la Municipalidad, tampoco se advierte que la Municipalidad haya sustentado la aplicación del silencio administrativo negativo en función a lo dispuesto en el artículo 38 del TUO de la Ley 27444.
 - (x) Se ha verificado que la Municipalidad ha contravenido el numeral 2 del artículo 53-A del RNAT y que no ha justificado la calificación con silencio administrativo negativo del procedimiento 4.4.14 de su TUPA contraviniendo lo dispuesto en el artículo 38 del TUO de la Ley 27444.
10. El 14 de enero de 2022, la Municipalidad interpuso un recurso de apelación⁹ contra la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU indicando lo siguiente:
- (i) La Comisión ha contravenido su derecho a la defensa y el principio del debido procedimiento y ha incurrido en un error de derecho al no haber respondido su solicitud de ampliación de plazo para la presentación de descargos como lo establece el artículo 123 del TUO de la Ley 27444. Su entidad estuvo a la espera del pronunciamiento de la primera instancia para presentar sus descargos lo que fue impedido por la inacción de la Comisión. Se trata de un vicio insubsanable en aplicación del numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley 27444.
 - (ii) La resolución impugnada incurre en error de derecho al no haber tenido en cuenta que el procedimiento en cuestión está regulado por las ordenanzas municipales 082-00-CMPP y 82-01-CMPP que fueron presentadas en el procedimiento. Las autorizaciones no se otorgan por acceso directo sino a través de un proceso de licitación pública de conformidad con la ordenanza municipal 092-00-CMPP que aprobó el Plan Regulador de Rutas de la Provincia de Piura (en adelante, la Ordenanza 092-00-CMPP).

⁹

Asimismo, el 28 de febrero de 2022, la Municipalidad solicitó la nulidad de la Resolución 0116-2021/INDECOPI-SRB del 10 de diciembre de 2021 que había declarado consentida la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU del 27 de octubre de 2021.

- (iii) El pronunciamiento de la Comisión genera caos y perjuicio al transporte público de la provincia de Piura al desconocer la existencia de las ordenanzas municipales indicadas que se han emitido en cumplimiento de las atribuciones otorgadas por la Ley 27972. La alegada barrera burocrática no se materializa considerando la existencia de normas que regulan el transporte en la provincia bajo un sustento técnico y legal.
- (iv) La Comisión se equivoca en sustentar su decisión únicamente en el numeral 2 del artículo 53-A del RNAT sin haber considerado lo establecido en el artículo 81 de la Ley 27972 que en el numeral 1.4 establece que su entidad es competente para normar y regular el transporte público y otorgar las licencias o concesiones de rutas para el transporte de pasajeros y de carga, así como para identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto. Asimismo, el numeral 1.7 del mismo artículo prevé que entre sus competencias se encuentra la de otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.
- (v) Con la finalidad de ordenar y mejorar el tránsito dentro de la provincia de Piura emitió las ordenanzas 082-00-CMPP, 82-01-CMPP y 092-00-CMPP (modificada por la ordenanza municipal 092-01-CMPP), que regula el plan de rutas de su provincia y dispone la licitación pública para otorgar una autorización de transporte masivo. Estas normas se presumen conocidas por todas las personas al haber sido publicadas en el diario de mayor circulación y no pueden ser desconocidas por el Indecopi.
- (vi) La calificación cuestionada se encuentra justificada y responde a la regulación local en su provincia, dado que existe un procedimiento establecido dentro de las facultades que la ley le otorga, así debe primar el procedimiento especial sobre la norma general y no existe una barrera burocrática ilegal.
- (vii) La División de Transportes de su entidad ha informado que, en el caso concreto de la denunciante, la solicitud no reunía los requisitos establecidos por la ordenanza 82-00-CMPP y el RNAT. Asimismo, la ruta en la que ha solicitado operar la denunciante ha sido concesionada vía licitación pública a la empresa de transportes Acciones y Propietarios Unidos S.A.C. de modo que para otorgar tal ruta sería necesario resolver el referido contrato y convocar de nuevo a un proceso de licitación pública. Por lo tanto, mediante Oficio 135-2021-OTyCV/MPP comunicó a la denunciante que su solicitud no era atendible.
- (viii) La resolución apelada le causa agravio porque no ha sido debidamente motivada por los errores de derecho descritos que vulneran su derecho a la defensa y contradicen el debido procedimiento.

11. El 9 de marzo de 2022, mediante la Resolución de Trámite 002-2022/CEB-

INDECOPI-PIU, la Comisión concedió el recurso de apelación presentado por la Municipalidad¹⁰.

12. El 13 de abril de 2022, la denunciante presentó un escrito ante la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala) indicando lo siguiente:
- (i) Presentó su denuncia ante la Comisión el 30 de mayo de 2021 y el 27 de octubre del mismo año se emitió la Resolución 0672-2021/INDECOPI-PIU. Dicha resolución fue notificada a ambas partes el 4 de noviembre de 2021 por lo que el plazo para apelar vencía el 26 de noviembre de 2021. De forma rara y sospechosa la Municipalidad fue notificada el 22 de diciembre de 2021, apelando el 14 de enero de 2022, último día del plazo para apelar. Asimismo, dicha entidad presentó un escrito el 28 de febrero de 2022 pidiendo la nulidad de la resolución de consentimiento ante lo cual la SRB concedió la apelación.
 - (ii) En el ítem 13 se ve claramente que su empresa y la Municipalidad fueron notificados el 4 de noviembre de 2021 a través de correos de notificación por lo que la Sala debe revisar la documentación del trámite 002-202/CEB-INDECOPI-PIU donde estuvo el documento, ya que la Resolución Final 0116-2022 estuvo más de 50 días sin ser notificada a la Municipalidad de modo que se observa una irregularidad en la notificación. La Municipalidad está dilatando el procedimiento porque va a licitar las rutas en mayo de 2022.
 - (iii) El 7 de marzo de 2022 presentó una denuncia contra el alcalde de la Municipalidad y el procurador de dicha entidad. Inmediatamente después de que presentó la denuncia el diario La Hora de Piura el 8 de marzo incluyó una noticia relativa a que en marzo de 2022 la Municipalidad licitaría rutas no abastecidas.
 - (iv) La Municipalidad quiere aprovechar la apelación maliciosa que ha sido aceptada por la SRB con el fin de sacar a licitación las rutas en el departamento de Piura cuando el tema principal de su denuncia es el silencio administrativo negativo.
13. El 3 de mayo de 2022 la denunciante presentó un escrito reiterando parte de lo indicado en el párrafo anterior y señalando que la nulidad de la Resolución 0116-2021-SRB beneficia a la Municipalidad en tanto dicha entidad iniciaría el proceso de licitación respecto de diversas rutas, dado que su mandato finaliza este año, lo que resultaría perjudicial para todos los interesados, y que su denuncia se centraba en la calificación ilegal con silencio administrativo negativo. Asimismo, solicitó una cita.

¹⁰ Además, la Comisión declaró la nulidad de la Resolución 0116-2021/INDECOPI-SRB del 10 de diciembre de 2021 que había declarado consentida la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU del 27 de octubre de 2021.

14. El 19 de mayo de 2022, la denunciante presentó un escrito solicitando que se confirme el pronunciamiento de la Comisión bajo los siguientes argumentos:
- (i) La resolución de la primera instancia es clara al señalar que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 27181 y el RNAT, los gobiernos locales emiten normas complementarias a los reglamentos nacionales sin transgredir ni desnaturalizar dichas normas. En ese sentido, las ordenanzas municipales que han regulado el transporte urbano deben ceñirse a la normativa de alcance nacional. Sin embargo, el procedimiento que está cuestionando contraviene el TUO de la Ley 27444 y el RNAT.
 - (ii) El artículo 32 del TUO de la Ley 27444 establece que los procedimientos administrativos se clasifican en aquellos de aprobación automática y aquellos de evaluación previa sujeto al silencio administrativo positivo o negativo. Asimismo, dicho artículo dispone que cada entidad señala los procedimientos a su cargo en el TUPA de la entidad siguiendo los criterios previstos en la norma indicada.
 - (iii) De acuerdo con lo establecido en el artículo 38 del TUO de la Ley 27444, la calificación con el silencio administrativo negativo a los procedimientos de evaluación previa es excepcional y la entidad tiene la obligación de sustentar técnicamente que los procedimientos bajo dicho silencio cumplen con los supuestos excepcionales detallados en el mismo artículo e indicar la justificación que acredita una afectación significativa al interés público y la incidencia sobre alguno de los bienes jurídicos previstos.
 - (iv) El numeral 4 del artículo 8 del Decreto Supremo 079-2007-PCM prevé que en el caso de los procedimientos sujetos a plazos con aplicación del silencio administrativo negativo la entidad debe consignar una breve explicación que sustente dicha calificación teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 29060.
 - (v) La Municipalidad no ha acreditado el sustento técnico para la calificación cuestionada ni ha sustentado de qué forma su petición afecta el interés público e incide en los bienes jurídicos señalados en la normativa de modo que la medida denunciada constituye una barrera burocrática ilegal.
 - (vi) El numeral 2 del artículo 53-A del RNAT dispone que los procedimientos administrativos de otorgamiento o renovación de la autorización para prestar servicios de transporte en todos sus ámbitos y modalidades son de evaluación previa sujetos al silencio administrativo positivo y con plazo máximo de 30 (treinta) días hábiles para su tramitación. Sin embargo, la Municipalidad ha establecido un régimen distinto contraviniendo los reglamentos nacionales.
15. El 2 de agosto de 2022 la denunciante solicitó una reunión con el presidente de la Sala.



II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

- (i) Determinar si la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU contiene algún vicio que afecte su validez.
- (ii) Der ser el caso, determinar si corresponde confirmar la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU en todos sus extremos.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1 Sobre la validez de la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU

- 16. Por Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la calificación con silencio administrativo negativo del procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano” materializado en el procedimiento 4.4.14 del TUPA de la Municipalidad aprobado por Ordenanza Municipal 135-06-CMPP y modificado por Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP.
- 17. En su recurso de apelación la Municipalidad ha solicitado que la Sala declare la nulidad del pronunciamiento de primera instancia señalando lo siguiente:
 - (i) La Comisión ha contravenido su derecho a la defensa y el principio del debido procedimiento y ha incurrido en un error de derecho al no haber respondido su solicitud de ampliación de plazo para la presentación de descargos como lo establece el artículo 123 del TUO de la Ley 27444. Su entidad estuvo a la espera del pronunciamiento de la primera instancia para presentar sus descargos lo que fue impedido por la inacción de la Comisión. Se trata de un vicio insubsanable en aplicación del numeral 1 del artículo 10 del TUO de la Ley 27444
 - (ii) La resolución impugnada incurre en error de derecho al no haber tenido en cuenta que el procedimiento en cuestión está regulado por las ordenanzas municipales 082-00-CMPP y 82-01-CMPP que fueron presentadas en el procedimiento. Las autorizaciones no se otorgan por acceso directo sino a través de un proceso de licitación pública de conformidad con la Ordenanza 092-00-CMPP.
 - (iii) La resolución apelada no ha sido debidamente motivada por los errores de derecho descritos que vulneran su derecho a la defensa y contradicen el debido procedimiento.
- 18. De lo indicado por la Municipalidad se aprecia que considera que la resolución de la Comisión tiene un vicio que afecta su validez por la contravención del artículo 123 del TUO de la Ley 27444 y del debido procedimiento, así como de su derecho de defensa. Asimismo, se verifica que considera que existiría un vicio por falta de debida motivación al no haber considerado la regulación prevista en

las ordenanzas municipales 082-00-CMPP y 82-01-CMPP en concordancia con la Ordenanza 092-00-CMPP.

19. Respecto del primer cuestionamiento se tiene que numeral 1 del artículo 10¹¹ del TUO de la Ley 2744 establece que la contravención de leyes constituye un vicio que causa la nulidad de pleno derecho del acto administrativo.
20. Sobre el debido procedimiento, el derecho de defensa y la petición de gracia el TUO de la Ley 27444 dispone lo siguiente:

DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

“TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- *Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.*

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)”

(subrayado añadido)

Artículo 123.- Facultad de formular peticiones de gracia

123.1 Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular.

123.2 Frente a esta petición, la autoridad comunica al administrado la calidad graciable de lo solicitado y es atendido directamente mediante la prestación efectiva de lo pedido, salvo disposición expresa de la ley que prevea una decisión formal para su aceptación.

123.3 Este derecho se agota con su ejercicio en la vía administrativa, sin perjuicio del ejercicio de otros derechos reconocidos por la Constitución.”

21. Ciertamente la Municipalidad como parte en el procedimiento tiene el derecho de defensa, es decir el derecho de exponer sus argumentos y presentar alegatos

¹¹

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)

complementarios, y este forma parte del principio de debido procedimiento que rige todos los procedimientos administrativos. Asimismo, se aprecia que el artículo 123 del TUO de la Ley 27444 regula la facultad de los administrados a formular peticiones de gracia.

22. De la revisión del expediente se verifica que efectivamente la Comisión no emitió una respuesta expresa y específica sobre la segunda solicitud de ampliación de plazo para presentar descargos presentada por la Municipalidad el 2 de agosto de 2021. Sin embargo, no se verifica que tal falta de respuesta haya impedido que dicha entidad presente sus descargos una vez que se hubiera superado la circunstancia que indicó como motivo de imposibilidad de presentar sus descargos dentro del plazo inicialmente otorgado.
23. Una contravención al debido procedimiento y al derecho de defensa implicaría que la Municipalidad no hubiera tenido oportunidad de presentar sus argumentos ante la Comisión lo que no se verifica. Por el contrario, en el expediente se observa que la Municipalidad contó con el plazo y los medios para presentar sus descargos y no lo hizo.
24. En efecto, por un lado, se tiene que la Comisión emitió su pronunciamiento el 27 de octubre de 2021, esto es más de 60 días hábiles después de que la Municipalidad solicitara la ampliación del plazo y 14 días hábiles después del último escrito presentado por dicha entidad. Por otro lado, se verifica que la Municipalidad podía acceder a sus archivos dado que respondió al requerimiento de información efectuado de forma posterior por la SRB por lo que había superado la razón que alegó el 2 de agosto de 2021 como impedimento para presentar sus descargos.
25. Adicionalmente, se aprecia en el expediente que la Municipalidad solicitó a la SRB la ampliación del plazo para presentar la información requerida el 28 de septiembre de 2021 y tampoco obtuvo una respuesta. Sin embargo, posteriormente la Municipalidad presentó la información requerida sin considerar que la falta de respuesta de la SRB fuera un impedimento. Asimismo, en los escritos que presentó el 30 de septiembre y el 7 de octubre, la Municipalidad no hizo ninguna referencia a que la falta de respuesta le impedía presentar sus descargos ni solicitó presentar los mismos o una nueva ampliación de plazo.
26. En conclusión, nada impedía que la Municipalidad presentara sus descargos, incluso podría haberlos presentado fuera del plazo inicialmente otorgado pues estos serían tomados en cuenta como alegatos adicionales.
27. Por otro lado, de acuerdo con previsto en el numeral 4 del artículo 3¹² del TUO

12

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019JUS

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

de la Ley 27444 concordado con el numeral 2 del artículo 10¹³ de la misma norma la falta de debida motivación constituye un vicio de nulidad.

28. Respecto a la motivación de los actos administrativos, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 0009-2005-PA/TC DEL 18 DE FEBRERO DE 2005

“9. Debido procedimiento administrativo y derecho a la motivación de las resoluciones administrativas denegatorias

*(...) el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, **que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.***

*Cabe acotar que la Constitución no establece una determinada extensión de la motivación, por lo que **su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación, congruencia entre lo pedido y lo resuelto y, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si esta es breve o concisa** o se presenta el supuesto de motivación por remisión.*

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional (...).”

(énfasis agregado)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE 07025-2013-AA/TC DEL 9 DE SEPTIEMBRE DE 2015

*“7. Ahora bien, es verdad que el derecho a la motivación de las resoluciones judiciales **no garantiza que, de manera pormenorizada, todas las alegaciones de las partes tengan que ser objeto de un pronunciamiento expreso y detallado.** En realidad, lo que este derecho exige es que el razonamiento empleado por el juez guarde relación con el problema que le corresponde resolver. De ahí que el deber de motivación de las resoluciones judiciales alcance también a la suficiencia de la argumentación brindada por los órganos jurisdiccionales, dentro del ámbito de sus competencias.”*

(énfasis agregado)

29. De las sentencias citadas, se concluye que el deber de motivación de los actos administrativos se cumple cuando la autoridad competente expide un pronunciamiento exponiendo los hechos relevantes del caso analizado y los fundamentos jurídicos aplicables directamente a estos. Dicha justificación de la decisión adoptada puede ser breve y concisa.

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

(...)

13

TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 004-2019JUS

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

(...)

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

30. Asimismo, al respecto el artículo 6 del TUO de la Ley 27444 dispone lo siguiente:

**DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444,
LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. (...)

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

(...)”

(énfasis añadido)

38. En línea con lo expuesto por el Tribunal Constitucional y lo establecido en el TUO de la Ley 27444, el derecho a la motivación implica que la decisión adoptada por la autoridad que emite el acto administrativo se encuentre debidamente justificada de acuerdo con el estándar indicado.
39. En este caso se verifica que en la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU la Comisión ha detallado en la sección D.1 la normativa aplicable y en la sección D.2 de su pronunciamiento los hechos de la controversia, la normativa aplicable y la relación concreta y directa entre ambas. Así, se aprecia que la primera instancia ha motivado su decisión de acuerdo a los parámetros expuestos.
40. Además, se aprecia que la Comisión ha indicado expresamente, en el fundamento 36 de su pronunciamiento, que considera que ni las ordenanzas 82-00-CMPP y 82-01-CMPP ni el TUPA de la Municipalidad incluyen una justificación del silencio administrativo negativo denunciado.
41. El que la Municipalidad tenga una apreciación diferente de las mismas normas no implica que la resolución de la Comisión no se encuentre debidamente motivada.
31. Por lo expuesto, no se verifica que la primera instancia haya impedido a la Municipalidad presentar sus descargos contraviniendo así el principio de debido procedimiento ni se verifica la falta de debida motivación alegada por lo que corresponde desestimar la apelación en el extremo analizado en este acápite.

32. Por otro lado, la denunciante señaló lo siguiente en su escrito del 13 de abril de 2022:
- (i) La Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU fue notificada a ambas partes el 4 de noviembre de 2021 por lo que el plazo para apelar vencía el 26 de noviembre de 2021, sin embargo, de forma rara y sospechosa la Municipalidad fue notificada el 22 de diciembre de 2021, apelando el 14 de enero de 2022, último día del plazo para apelar.
 - (ii) En el ítem 13 se ve claramente que su empresa y la Municipalidad fueron notificados el 4 de noviembre de 2021 a través de correos de notificación por lo que se debe revisar que la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU haya estado más de 50 días sin ser notificada a la Municipalidad.
 - (iii) La Municipalidad está dilatando el procedimiento porque va a licitar las rutas en mayo de 2022. El 7 de marzo de 2022 presentó una denuncia contra el alcalde de la Municipalidad y el procurador de dicha entidad. Inmediatamente después de que presentó la denuncia el diario La Hora de Piura el 8 de marzo incluyó una noticia relativa a que en marzo de 2022 la Municipalidad licitaría rutas no abastecidas.
 - (iv) La Municipalidad quiere aprovechar la apelación maliciosa que ha sido aceptada por la SRB con el fin de sacar a licitación las rutas en el departamento de Piura cuando el tema principal de su denuncia es el silencio administrativo negativo.
33. A pesar de las contradicciones y la falta de claridad que se aprecia en el escrito de la denunciante, es posible inferir que está cuestionando una presunta contravención al principio de imparcialidad en tanto considera que la Comisión habría otorgado un trato preferente a la Municipalidad permitiéndole presentar su apelación fuera de plazo o notificando la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU de forma posterior para que dicha entidad cuente con un plazo mayor.
34. De lo señalado por la denunciante no queda clara la relación de la referencia a las denuncias que la denunciante ha presentado contra la Municipalidad y los reportes periodísticos con el presente procedimiento por lo que no se tomará en cuenta este extremo del escrito presentado.
35. El TUO de la Ley 27444 señala lo siguiente sobre el principio de imparcialidad:

**DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444,
LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

“TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.5. Principio de imparcialidad.- Las autoridades administrativas actúan sin ninguna clase de discriminación entre los administrados, otorgándoles tratamiento y tutela igualitarios frente al procedimiento, resolviendo conforme al ordenamiento jurídico y con atención al interés general.

(...)"

36. De la revisión del expediente se observa que la denunciante fue notificada con la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU el 4 de noviembre de 2021 mediante su correo electrónico mientras que la Municipalidad consignó un domicilio físico en el procedimiento y el primer intento de notificación fue del 17 de noviembre de 2021.
37. Según se observa en una hoja de rezago, no fue posible notificar a la Municipalidad el 17 de noviembre de 2021 por lo que fue necesario reiterar la diligencia notificando finalmente a la Municipalidad el 22 de diciembre de 2021. Posteriormente, dicha entidad presentó un recuerdo de apelación dentro del plazo legalmente previsto de 15 (quince) días hábiles.
38. La denunciante ha indicado que *"en el ítem 13 se ve claramente que la Municipalidad y la denunciante fueron notificados el 4 de noviembre de 2021 a través de los correos de notificación"* sin embargo, no precisa cuál es el "ítem 13" al que se refiere ni ha presentado un documento donde se verifique lo que alega. Además, es claro que la Municipalidad no fue notificada mediante un correo electrónico debido a que su domicilio procesal es físico.
39. Por lo expuesto se aprecia que la Municipalidad no fue notificada el mismo día de la denunciante, 4 de noviembre de 2021, de modo que el plazo para que presentara un recurso de apelación no vencía el 26 de noviembre de 2021, como erróneamente ha afirmado la denunciante, sino el 14 de enero de 2022. Así, se aprecia que la Comisión no le ha otorgado un plazo adicional a la Municipalidad para presentar su recurso de apelación sino únicamente ha verificado que dicha entidad presentó el referido recurso dentro del plazo legalmente previsto.
40. Asimismo, se verifica que la razón por la cual la Municipalidad fue notificada de forma posterior a la denunciante no se debió a la decisión de la primera instancia sino a la dificultad reportada el 17 de noviembre de 2021, así como a los plazos más largos que supone la notificación física frente a la notificación electrónica.
41. Por lo tanto, no se verifica que la Comisión haya actuado de forma parcial en favor de la Municipalidad como alega la denunciante y corresponde desestimar lo indicado por esta en su escrito del 13 de abril de 2022.

III.2 Sobre el análisis de legalidad

48. Por la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU la Comisión declaró que la calificación con silencio administrativo negativo del procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano” constituye una barrera burocrática ilegal señalando que contraviene lo establecido en el numeral 2 del artículo 53-A del RNAT y en el artículo 38 del TUO de la Ley 27444.
49. En aplicación de lo previsto en el artículo 14¹⁴ del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256), el análisis de legalidad implica, como primer paso, determinar si la medida cuestionada ha sido impuesta en virtud de las atribuciones y competencias conferidas a la Municipalidad, si la entidad respetó las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto; y, finalmente, si la imposición de la barrera burocrática cuestionada contraviene algún otro dispositivo legal.
50. Este análisis se desarrollará teniendo en cuenta la normativa vigente en la fecha en la que se emite este pronunciamiento ya que la medida denunciada se encuentra materializada solo en el TUPA municipal, es decir “en abstracto”.
- A. Sobre las competencias de la Municipalidad
51. Respecto del primer filtro de legalidad se tiene que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1.7 del artículo 81¹⁵ de la Ley 27972 las municipalidades provinciales son competentes para otorgar autorizaciones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.
52. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 17¹⁶ de la Ley 27181,

14

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**Artículo 14.- Análisis de legalidad**

14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:

a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.

b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.

c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.

14.2. Si la Comisión o la Sala, de ser el caso, determina la ilegalidad de la barrera burocrática por la razón señalada en el literal a. puede declarar fundada la denuncia o el procedimiento iniciado de oficio según sea el caso, sin que sea necesario evaluar los aspectos indicados en los literales b. y c.; y así sucesivamente.

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.

15

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**ARTÍCULO 81.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO**

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.7 Otorgar autorizaciones y concesiones para la prestación del servicio público de transporte provincial de personas en su jurisdicción.

(...)

16

LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

las municipalidades provinciales son competentes, entre otros, para emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial, y para otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos.

53. De lo detallado se concluye que la Municipalidad es competente para otorgar la autorización para brindar el servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano en las vías no saturadas de su jurisdicción lo que a su vez implica que es la entidad competente para incluir el procedimiento respectivo para acceder al título habilitante indicado en su TUPA. En consecuencia, la medida bajo análisis cumple el primer filtro.

B. Sobre las formalidades y procedimientos aplicables

54. Respecto del segundo filtro de legalidad se tiene que el TUPA de la Municipalidad que materializa la medida cuestionada fue aprobado por la Ordenanza 0135-06-CMPP, correctamente publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de agosto de 2019, y modificado por el Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP, correctamente publicado el 22 de noviembre de 2021 en el mismo diario. Por lo tanto, se verifica el cumplimiento de lo establecido en el artículo 44¹⁷ de la Ley 27972, y, en consecuencia, el cumplimiento de las formalidades que exige el marco legal vigente para la publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.

C. Sobre la presunta contravención de otros dispositivos legales

55. Respecto del tercer filtro de legalidad se tiene que, en aplicación de lo establecido en el artículo VIII¹⁸ del Título Preliminar de la Ley 27972, los

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su respectivo ámbito territorial.

(...)

Competencias de gestión:

(...)

e) Dar en concesión, en el ámbito de su jurisdicción, los servicios de transporte terrestre en áreas o vías que declaren saturadas; así como otorgar permisos o autorizaciones en áreas o vías no saturadas, de conformidad con los reglamentos nacionales respectivos.

(...)

17

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

ARTÍCULO 44.- PUBLICIDAD DE LAS NORMAS MUNICIPALES

Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:

(...)

2. En el diario encargado de las publicaciones judiciales de cada jurisdicción en el caso de las municipalidades distritales y provinciales de las ciudades que cuenten con tales publicaciones, o en otro medio que asegure de manera indubitable su publicidad.

18

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

TÍTULO PRELIMINAR

ARTÍCULO VIII.- APLICACIÓN DE LEYES GENERALES Y POLITICAS Y PLANES NACIONALES

gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que de manera general regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14¹⁹ de la Ley 27181, las competencias en materia de transporte se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales, lo que incluye al RNAT.

56. Asimismo, se debe tener en cuenta que el numeral 1 del artículo 81²⁰ de la Ley 27972 dispone que las municipalidades provinciales tienen la facultad de normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.
57. Por lo tanto, al ejercer sus competencias la Municipalidad debía observar lo previsto en el RNAT, que establece lo siguiente en su artículo 53-A:

DECRETO SUPREMO 017-2009-MTC, REGLAMENTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE TRANSPORTES

“Artículo 53-A.- Plazo de las autorizaciones para prestar servicio de transporte

(...)

53-A.2 Los procedimientos administrativos de otorgamiento o renovación de la autorización para prestar servicios de transporte en todos sus ámbitos y modalidades, son de evaluación previa sujetos a silencio positivo y con un plazo máximo de treinta (30) días hábiles para su tramitación.

(énfasis agregado)

58. Como se verifica de la cita, la norma de alcance nacional establece que todos los procedimientos de otorgamiento de la autorización para prestar servicios de transporte en todos sus ámbitos y modalidades, incluyendo al procedimiento en cuestión: “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”, se sujetan a evaluación previa con silencio administrativo positivo.

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y cumplimiento específicos municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

19

LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 14.- De la asignación de las competencias

14.1 Las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales.

14.2 Las competencias que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

20

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES

ARTÍCULO 81.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

(...)

1.2 Normar y regular el servicio público de transporte terrestre urbano e interurbano de su jurisdicción, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales sobre la materia.

(...)

59. En consecuencia, se verifica que la medida denunciada contraviene el artículo 14 de la Ley 27181 pues impuso la calificación con silencio administrativo negativo a un procedimiento que se encuentra sujeto al silencio administrativo positivo de acuerdo con lo establecido expresamente en el artículo 53-A del RNAT.
60. Por su parte, los artículos 35 y 38 del TUO de la Ley 27444 disponen lo siguiente:

DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS. TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

“Artículo 35.- Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo

35.1 Los procedimientos de evaluación previa están sujetos a silencio positivo, cuando se trate de algunos de los siguientes supuestos:

1.- Todos los procedimientos a instancia de parte no sujetos al silencio administrativo negativo taxativo contemplado en el artículo 38.

(...)

(subrayado añadido)

Artículo 38.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo

38.1 Excepcionalmente, el silencio 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. La calificación excepcional del silencio negativo se produce en la norma de creación o modificación del procedimiento administrativo, debiendo sustentar técnica y legalmente su calificación en la exposición de motivos, en la que debe precisarse la afectación en el interés público y la incidencia en alguno de los bienes jurídicos previstos en el párrafo anterior.

Por Decreto Supremo, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, se puede ampliar las materias en las que, por afectar significativamente el interés público, corresponde la aplicación de silencio administrativo negativo.

(...)

(subrayado añadido)

61. Como se observa de la cita, los procedimientos a instancia de parte se sujetan al silencio administrativo positivo como regla general a menos que, excepcionalmente, la entidad **sustente técnica y legalmente su calificación** de silencio administrativo negativo **precisando la afectación en el interés público y la incidencia** en alguno de los bienes jurídicos detallados en el artículo 38 reseñado o en alguna de las materias que se establezca por Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros.
62. En ese sentido, la excepcional calificación con silencio administrativo negativo para un procedimiento de evaluación previa debe estar necesariamente acompañada del sustento técnico y legal dispuesto en el TUO de la Ley 27444 que debe ser detallado de acuerdo con los parámetros establecidos en la misma disposición (precisar la afectación en el interés público y la incidencia en uno de

los bienes jurídicos previstos en el artículo 38 señalado o en un Decreto Supremo específico). Tal sustento no ha sido presentado por la Municipalidad ni ante la Comisión ni ante esta Sala, tampoco se observa de los documentos que obran en el expediente. Por lo tanto, se verifica la contravención del referido artículo 38 del TUO de la Ley 27444.

D. Otros argumentos de la Municipalidad

63. La Municipalidad ha indicado en su recurso de apelación lo siguiente:

- (i) Las autorizaciones de transporte en la Provincia de Piura no se otorgan por acceso directo sino a través de un proceso de licitación pública de conformidad con la Ordenanza 092-00-CMPP (Plan Regulador de Rutas de la Provincia de Piura) y las ordenanzas municipales 082-00-CMPP y 82-01-CMPP que regulan la prestación del servicio en cuestión.
- (ii) El pronunciamiento de la Comisión genera caos y perjuicio al transporte público de la provincia de Piura al desconocer la existencia de las ordenanzas municipales indicadas que se han emitido en cumplimiento de las atribuciones otorgadas por la Ley 27972.
- (iii) La calificación cuestionada se encuentra justificada y responde a la regulación local en su provincia, dado que existe un procedimiento establecido dentro de las facultades que la ley le otorga, debe primar el procedimiento especial sobre la norma general (el RNAT).

64. Al respecto se debe considerar que la Ley 27181 dispone claramente en su artículo 14²¹ que las competencias en materia de transporte se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales, lo que incluye al RNAT, por lo que la Municipalidad no puede regular en contra de lo expresamente previsto en dicho reglamento, en particular debe tener en cuenta el artículo 53-A del RNAT.

65. Sin perjuicio de ello, de la revisión de la ordenanza municipal 082-00-CMPP, modificada por la ordenanza 82-01-CMPP, se advierte que la Municipalidad no ha dispuesto que todas las rutas en la provincia de Piura se encuentran saturadas de modo que la única posibilidad de acceso sea a través de una concesión.

66. Por el contrario, la Ordenanza Municipal 082-00-CMPP indica lo siguiente:

²¹

LEY 27181, LEY GENERAL DE TRANSPORTE Y TRÁNSITO TERRESTRE

Artículo 14.- De la asignación de las competencias

14.1 Las competencias en materia de transporte y tránsito terrestre se asignan de acuerdo a lo establecido en la presente Ley y se ejercen con observancia de los Reglamentos Nacionales.

14.2 Las competencias que no sean expresamente asignadas por la presente Ley a ninguna autoridad corresponden exclusivamente al Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

ORDENANZA MUNICIPAL 082-00-CMPP
REGLAMENTO DEL TRANSPORTE MASIVO PÚBLICO REGULAR DE PERSONAS
URBANO E INTERURBANO EN LA PROVINCIA DE PIURA

“Artículo 3.- De las definiciones

Área Saturada.- Parte del territorio, de una ciudad o población, o área urbana en general en la que existen dos o más arterias o tramos viales con apreciable demanda de usuarios de transporte o exceso de oferta; el área saturada se determina mediante un estudio técnico.

(...)

Autorización.- Acto administrativo, mediante el cual la autoridad competente autoriza a prestar Servicio de Transporte Masivo Público Regular de Personas Urbano e Interurbano, mercancías o mixto a una persona natural o jurídica, según corresponda.

(...)

Concesión.- Acto jurídico de derecho público mediante el cual la autoridad competente, otorga por un plazo determinado a una persona jurídica, la facultad de realizar Servicio de Transporte Masivo Público Regular de Personas Urbano e Interurbano en vías de la jurisdicción, calificada como área saturada.

(...)

Servicio de Transporte Masivo Público Regular de Personas Urbano e Interurbano.- Servicio de transporte público de personas realizado, con regularidad, continuidad, generalidad, obligatoriedad, y uniformidad, para satisfacer necesidades colectivas de viaje de carácter general a través de una ruta determinada.

Artículo 5.- Emisión de Autorizaciones y Renovaciones

Autorizar a la Oficina de Transporte y Circulación Vial de la Municipalidad Provincial de Piura para el otorgamiento de autorizaciones, renovaciones de los permisos de operación del Servicio de Transporte Masivo Público Regular de Personas Urbano e Interurbano, lo cual se incluye, sustituciones, incrementos de flota vehicular a las personas jurídicas, para prestar el servicio en el ámbito de su jurisdicción.

Para efecto de la presente Ordenanza, se entenderá como Nueva Autorización aquella que se otorgue a una nueva empresa de transporte, cumpliendo con lo que señala el D.S. 017-2009-MTC y sus modificatorias con o sin plan regulador de rutas lo que permitirá el acceso y habilitación para prestar el servicio público y como Renovación de Autorización aquellas que se otorgan a las empresas de transporte autorizadas las cuales deben adecuarse al D.S. 017-2009-MTC, sus modificatorias, así como la R.M. 634-2011-MTC/02 y a la presente norma.

Artículo 6.- Requisitos para el otorgamiento de la autorización

Además de los requisitos estipulados en el TUPA vigente, las personas jurídicas que soliciten autorización, deberán acreditar un patrimonio neto o capital mínimo suscrito y pagado de treinta (30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) exigibles, y:

(...)"

(subrayado agregado)

67. De las citas se aprecia que no solo la Ordenanza Municipal 82-00-CMPP no establece que la única forma de acceder a prestar el servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano es a través de la concesión, sino que regula específica a la autorización y sus requisitos.
68. Es decir, en armonía con lo regulación nacional que también distingue entre la autorización como título habilitante general y la concesión como título habilitante para las vías o áreas saturadas²², la regulación local en la provincia de Piura

prevé la autorización como título habilitante para prestar el servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano y la concesión como título habilitante en el caso de las vías saturadas.

69. En el presente caso se ha cuestionado la calificación del procedimiento de “Permiso de operación de servicio de transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”, procedimiento diferente al de concesión y que se lleva a cabo respecto de vías no declaradas como saturadas por lo que los argumentos relativos a las vías saturadas y las concesiones no resultan relevantes.
70. Por su parte, la Ordenanza 092-00-CMPP, modificada por la Ordenanza Municipal 092-01-CMPP, tiene como único propósito aprobar el Plan Regulador de Rutas por el que se determinaron 19 rutas urbanas e interurbanas en la jurisdicción de la Municipalidad que tendrán un tratamiento especial.
71. Como se ha indicado, la medida en cuestión no se refiere a las rutas que requieren de una concesión para que se determine al agente económico que brindará el servicio de transporte sino únicamente a los permisos o autorizaciones en rutas regulares y al respecto la Municipalidad no ha emitido regulación especial que se sustraiga de la regla general, en particular el artículo 53-A del RNAT, ni ha justificado técnica y legalmente el uso excepcional del silencio administrativo negativo conforme lo dispone el artículo 38 del TUO de la Ley 27444.
72. Asimismo, la constatación de la ilegalidad de la calificación denunciada y su inaplicación se aplica únicamente a las rutas regulares y no implica que las rutas declaradas como saturadas modifican su forma de ingreso de concesión a permiso bajo un procedimiento de evaluación previa sujeto al silencio administrativo positivo.
73. Por lo expuesto, se verifica que la calificación denunciada contraviene lo previsto en el artículo 14 de la Ley 27181, en concordancia con el artículo 53-A del RNAT, y del artículo 38 del TUO de la Ley 27444.

Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento, se entiende por: (...)

3.11 Autorización: Acto administrativo otorgado por la autoridad competente mediante el cual se autoriza a una persona, natural o jurídica, que cumpla con los requisitos exigidos en el presente Reglamento, a prestar el servicio de transporte terrestre de personas o mercancías conforme a la clasificación establecida en el título I del presente reglamento.

(...)

3.22 Concesión: Es el acto jurídico de derecho público mediante el cual la autoridad competente, otorga por un plazo determinado, a una persona jurídica, la facultad de realizar servicio de transporte público de personas en vías urbanas calificadas como “áreas saturadas” ó de acceso restringido. El otorgamiento de una concesión se expresa en un contrato que contiene derechos y obligaciones para su titular y es consecuencia de un proceso de licitación pública.

(...)

74. Conforme a lo previsto en numeral 14.3 del artículo 14²³ del Decreto Legislativo 1256, una vez que se ha determinado la ilegalidad de una barrera burocrática no es necesario continuar con el análisis de razonabilidad.
75. En consecuencia, corresponde confirmar la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU en el extremo que declaró fundada la denuncia y barrera burocrática ilegal la medida bajo análisis en este acápite.
76. Adicionalmente, cabe precisar que los argumentos presentados por la Municipalidad relativos al caso concreto de la solicitud presentada por la denunciante ante dicha entidad no resultan pertinentes en el marco del presente procedimiento y la Sala no se referirá a tal extremo debido a que únicamente se ha analizado una barrera burocrática en abstracto y no el caso concreto de la solicitud de la denunciante.

III.3 Otros extremos de la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU

77. Por Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU, la Comisión también resolvió lo siguiente respecto de la medida declarada barrera burocrática ilegal:
- (i) Disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al caso concreto de la denunciante.
 - (ii) Disponer la inaplicación con efectos generales de la barrera burocrática declarada ilegal en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.
 - (iii) Disponer la publicación de un extracto de la resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala.
78. Las medidas detalladas en el párrafo anterior se impusieron en mérito a la declaración de barrera burocrática ilegal de la medida denunciada lo que ha sido confirmado por esta Sala. Por tanto, corresponde confirmar también la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU en los extremos referidos en el párrafo anterior del presente pronunciamiento.

III.4 Sobre las costas y costos del procedimiento

79. En su denuncia, la denunciante solicitó el reembolso de las costas y costos

²³

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
Artículo 14.- Análisis de legalidad

(...)

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.

incurridos en el presente procedimiento.

80. Al respecto, el Decreto Legislativo 1256 prevé en sus artículos 8 y 25²⁴ que la Comisión o la Sala, de ser el caso, podrá ordenar a la entidad denunciada el reembolso de las costas y costos del procedimiento cuando declare la ilegalidad de una barrera burocrática, siempre que el denunciante lo haya solicitado al inicio o durante el procedimiento.
81. En consecuencia, considerando que esta Sala ha declarado la ilegalidad de la barrera burocrática denunciada y que la denunciante ha formulado su solicitud al inicio del procedimiento, corresponde ordenar a la Municipalidad que cumpla con el pago de las costas y costos del procedimiento.

III.5 Sobre la solicitud de cita con el presidente de la Sala

82. El 3 de mayo de 2022 y el 2 de agosto de 2022 la denunciante solicitó una reunión con el presidente de la Sala indicando que el expediente habría concluido el 26 de noviembre de 2021.
83. Al respecto se debe considerar que, dado que a través de la presente resolución se está resolviendo la materia controvertida, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de la solicitud formulada por la denunciante.
84. Asimismo, se debe precisar que el Decreto Legislativo 1256 no ha previsto la posibilidad de que, en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas, las partes se encuentren habilitadas a solicitar una reunión, en particular, con el presidente de la Sala.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Confirmar la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU del 27 de octubre de 2021 que declaró fundada la denuncia presentada por Accionistas y Propietarios El Renacer del Norte S.A.C. contra la Municipalidad Provincial de Piura y, en consecuencia, barrera burocrática ilegal la calificación con silencio administrativo negativo del procedimiento denominado “Permiso de operación de servicio de

24

DECRETO LEGISLATIVO 1256, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales.

8.2. En estos procedimientos, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede emitir medidas correctivas, ordenar la devolución de las costas y costos e imponer sanciones, cuando corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

(...)

Artículo 25.- De las costas y costos

25.1. En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar a la entidad vencida el reembolso de las costas y costos en los que haya incurrido el denunciante, siempre que este lo hubiese solicitado al inicio o durante el procedimiento.

25.2. Las reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos son las dispuestas en la Directiva 001-2015-TRI-INDECOPI del 6 de abril de 2015 o la que la sustituya.



transporte masivo público regular de personas urbano e interurbano”, materializado en el procedimiento 4.4.14 del Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Provincial de Piura, aprobado por Ordenanza Municipal 135-06-CMPP y modificado por Decreto de Alcaldía 025-2019-A/MPP.

SEGUNDO: confirmar la Resolución Final 0672-2021/INDECOPI-PIU del 27 de octubre de 2021 en el extremo que ordenó lo siguiente respecto de la medida detallada en el resuelve precedente:

- (i) Disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al caso concreto de Accionistas y Propietarios El Renacer del Norte S.A.C.
- (ii) Disponer la inaplicación con efectos generales de la barrera burocrática declarada ilegal en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición.
- (iii) Disponer la publicación de un extracto de la resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.

TERCERO: disponer que la Municipalidad Provincial de Piura pague las costas y costos del procedimiento en favor de Accionistas y Propietarios El Renacer del Norte S.A.C.

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama y Julio César Molleda Solís

GILMER RICARDO PAREDES CASTRO
Presidente