

00351-2015/CEB-INDECOPI

28 de agosto de 2015

EXPEDIENTE Nº 000155-2015/CEB

DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MALA

DENUNCIANTE : RAUL ENRIQUE NORIEGA BRANDON

#### RESOLUCIÓN FINAL

***SUMILLA: Se declara barrera burocrática ilegal el desconocimiento del silencio administrativo positivo que operó respecto de la solicitud del señor Raul Enrique Noriega Brandon, presentada el 28 de enero de 2014, para la obtención de una regularización de licencia de edificación, materializado en las Cartas N° 825-2014-GDU-MDM y N° 161-2015-GDU-MDM.***

***La ilegalidad de la medida antes indicada tiene sustento en lo siguiente, aplicable a este tipo de procedimientos:***

- ***El plazo máximo para su tramitación es de quince (15) días hábiles de conformidad con el artículo 30° de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (y sus modificatorias), concordado con el numeral 70.1) del artículo 70° del Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.***
- ***Se encuentran sujetos al régimen del silencio administrativo positivo, según el artículo 2° de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.***

***Se dispone la eliminación, al caso concreto del señor Raul Enrique Noriega Brandon, de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y de todos los actos que la materialicen. El incumplimiento de dicho mandato podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) UIT de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.***

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

#### I. ANTECEDENTES:

### **A. La denuncia:**

1. Mediante escrito del 19 de mayo de 2015, precisado por el del 18 de junio del referido año, el señor Raul Enrique Noriega Brandon (en adelante, el denunciante) interpuso denuncia contra la Municipalidad Distrital de Mala (en adelante, la Municipalidad) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad, originada en el desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de su solicitud de regularización de licencia de edificación del 28 de enero de 2014, materializado en las Cartas N° 825-2014-GDU-MDM y N° 161-2015-GDU-MDM.
2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
  - (i) Mediante Expediente N° 00716-2014, admitido a trámite y sin observación alguna el 28 de enero de 2014, se solicitó la regularización de licencia de edificación correspondiente a su inmueble, de acuerdo al Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad.
  - (ii) Con la Carta N° 075-2014-GDU-MDM del 4 de febrero de 2014 la Municipalidad solicitó la copia de los recibos de pago por derecho de revisión de proyecto por el Colegio de Arquitectos del Perú. Asimismo, se le comunicó que debe adjuntar el recibo de pago por derecho de multa administrativa por el importe del 10% del valor de la obra. Por ende, la entidad reconoce la validez del procedimiento de regularización solicitado.
  - (iii) A través de la Ordenanza N° 007-2014/MDM del 20 de junio de 2014 se han otorgado beneficios administrativos y exoneraciones de pagos en los procedimientos para obtener licencias de edificación nueva y/o regularización de edificaciones ejecutadas sin licencia, certificado de obra y declaratoria de fábrica en zonas urbanas y rurales del distrito.
  - (iv) El 25 de junio de 2015 formalizó su solicitud de acogerse a los beneficios de la ordenanza del punto anterior, con lo cual no resultaba necesario cumplir con las observaciones efectuadas por la corporación edil al haber sido eliminadas. Por tanto, la Municipalidad se encontraba obligada a partir de ese momento a emitir un pronunciamiento.
  - (v) La Ordenanza N° 007-2014/MDM es aplicable a su predio ubicado en una

urbanización con habilitación urbana, ello por cuanto este cuerpo normativo solo establece una excepción para zonas arqueológicas, aportes y áreas de uso público.

- (vi) Lo observado por la Municipalidad se subsanó el 25 de junio de 2014 y por consiguiente, en el mes de julio del año en mención habría operado el silencio administrativo positivo al no existir una declaración de la entidad, debidamente notificada, que interrumpa el cómputo del plazo.
- (vii) El artículo 188° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, prescribe que los procedimientos sujetos al régimen del silencio administrativo positivo deberán ser aprobados automáticamente si la entidad no emite el pronunciamiento que corresponda, lo que tiene el carácter de resolución que pone fin al procedimiento.
- (viii) El artículo 3° de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, establece que ante la falta de pronunciamiento de la entidad en un procedimiento de evaluación previa, el administrado puede presentar una declaración jurada ante la autoridad para hacer valer el derecho conferido producto de la aprobación ficta de lo solicitado. Se debe tener en cuenta que la presentación de esta declaración no resulta necesaria de acuerdo al artículo 188° de la Ley N° 27444.
- (ix) Cualquier acto posterior a la configuración del silencio administrativo positivo es nulo de pleno derecho, por cuanto incurre en los vicios de nulidad contenidos en el artículo 10° de la Ley N° 27444.
- (x) Mediante Carta N° 825-2014-GDU-MDM del 26 de septiembre de 2014 la Municipalidad le comunica que la Ordenanza N° 007-2014/MDM no resulta aplicable a su inmueble, lo que es discriminatorio. Esta carta demuestra que el procedimiento ante la entidad edil se encontraba activo (sic.).
- (xi) El 20 de octubre de 2014 dio respuesta a la Carta N° 825-2014-GDU-MDM y se solicitó su nulidad por ser ilegal, lo que no ha sido contestado por la Municipalidad.
- (xii) El 20 de febrero de 2015 presentó el formato de silencio administrativo positivo por el que se dejó constancia que se había superado el plazo para emitir un pronunciamiento y que se acogía a la Ordenanza N° 007-2014/MDM.

- (xiii) Producto de la presentación de su declaración de declaración jurada, la Municipalidad le expide la Carta N° 161-2015-GDU-MDM en el cual adjunta determinados informes y se comunica la improcedencia de la solicitud en una contravención de las Leyes N° 27444 y N° 29060. Asimismo, en este acto la autoridad entiende que se ha impugnado la Carta N° 825-2014-GDU-MDM, lo que deviene en una actuación ilegal.
- (xiv) Los informes contenidos en la Carta N° 161-2015-GDU-MDM precisan que la Ordenanza N° 007-2014/MDM no es aplicable a su caso y que consiste en un procedimiento sancionador. Se debe destacar que no se efectúa el cómputo de plazo para resolver y del silencio administrativo positivo que operó. Adicionalmente, el informe legal no fue suscrito por un abogado titulado y colegiado.
- (xv) Se solicita que se ordene a la Municipalidad presentar el original o copia certificada del expediente tramitado, bajo apercibimiento de tener por ciertas las afirmaciones presentadas.

**B. Admisión a trámite:**

- 3. Mediante Resolución N° 0234-2015/CEB-INDECOPI del 26 de junio de 2015 se admitió a trámite la denuncia y se concedió a la Municipalidad un plazo de cinco (5) días hábiles para que presente sus descargos y la información que permita evaluar la legalidad y razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada.
- 4. En el citado acto administrativo, se resolvió además declarar improcedente la denuncia en los extremos (i) que solicitó ordenar la emisión de la licencia de regularización de edificación correspondiente, (ii) que precisó la materialización de la barrera burocrática cuestionada en los Informes N° 061-2015-MDM/GAL y N° 029-2015-AA-GAL/MDM, y (iii) que se cuestionó las siguientes medidas:
  - La exigencia adicional a la Ordenanza N° 007-2014/MDM consistente en acreditar que su lote ubicado en la zona de playa o balnearios no se encuentre ubicado en el sector de la zona urbana, materializada en las Cartas N° 502-2014-GDU-MDM y N° 825-2014-GDU-MDM.
  - La prohibición a las zonas urbanas de acceso a los beneficios de la Ordenanza N° 007-2014/MDM, materializada en las Cartas N° 502-2014-GDU-MDM y N° 825-2014-GDU-MDM.

- La discriminación respecto de los predios urbanos cercanos a la playa o balnearios del distrito de Mala con relación a la aplicación de la Ordenanza N° 007-2014/MDM, materializada en las Cartas N° 502-2014-GDU-MDM y N° 825-2014-GDU-MDM.

5. La resolución antes señalada fue notificada al denunciante el 3 de julio de 2015 y a la Municipalidad, así como a su Procuraduría Pública, el 7 de julio del mencionado año, conforme consta en los cargos de las respectivas cédulas de notificación que obran en el expediente<sup>1</sup>.

### **C. Contestación de la denuncia:**

6. El 15 de julio de 2015 la Municipalidad presentó sus descargos sobre la base de los siguientes argumentos:

- (i) El 6 de febrero de 2015 el denunciante se apersonó a las instalaciones de la entidad y se le indicó que debía recoger la Carta N° 1039-2014-GDU-MDM, pendiente desde el 26 de diciembre de 2014. Empero, este se negó a recibir y firmar la recepción de dicho documento y solo lo fotografió.
- (ii) El procedimiento en el que interviene el denunciante es un sancionador, motivo por el cual es aplicable el artículo 188° de la Ley N° 27444 que determina el silencio administrativo negativo para la interposición de recursos impugnativos en los procedimientos sancionadores y que, cuando se opte por dicho régimen, se aplicará el del silencio administrativo positivo en las siguientes instancias. Además, en estos procedimientos, aún cuando opere el silencio administrativo negativo, la autoridad tiene la obligación de resolver, bajo responsabilidad.
- (iii) El régimen del silencio administrativo negativo constituye un mecanismo de garantía procedimental que habilita a interponer recursos impugnativos o la apertura de la vía jurisdiccional. Esto es, no implica una manifestación presunta, tan solo es un comportamiento omisivo de la entidad.
- (iv) Con la Carta N° 825-2014-GDU-MDM se ha cumplido con resolver y notificar

---

<sup>1</sup> Cédulas de Notificación N° 1774-2015/CEB (dirigida al denunciante), N° 1775-2015/CEB (dirigida a la Municipalidad) y N° 1776-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la Municipalidad).

lo resuelto al administrado y pese a que se ha solicitado la configuración del silencio administrativo positivo, este no afecta la decisión adoptada.

**D. Otros:**

7. El 18 de agosto de 2015 el denunciante ratificó sus argumentos y agregó que la entidad no se ha pronunciado sobre la configuración del silencio administrativo positivo a su caso o la interrupción del cómputo del plazo de existir observaciones pendientes.

**II. ANÁLISIS:**

**A. Normativa aplicable y metodología de análisis:**

8. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868<sup>2</sup>, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado.<sup>3</sup>
9. De igual modo, el artículo 23º del Decreto Legislativo N° 1033 dispone que la Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Vigente en virtud de la Primera Disposición Final del Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi, que a la letra dice:

**«Disposiciones Finales**

**PRIMERA.- Vigencia de los Artículos 26 y 26BIS del Decreto Ley N° 25868.-**

*Deróguese el Decreto Ley N° 25868, con excepción de sus Artículos 26 y 26BIS, los que permanecerán vigentes hasta que se dicten las leyes que regularán las competencias de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias y del Servicio Nacional de Acreditación, siendo de aplicación todas las normas complementarias y reglamentarias de las disposiciones citadas, que se encuentren vigentes a la fecha de promulgación de la presente Ley.»*

<sup>3</sup> **Decreto Ley N° 25868**

**Artículo 26ºBIS.-** La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...).

<sup>4</sup> **Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual -Indecopi**

10. Por su parte, según el artículo 40° de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, los procedimientos administrativos que sigan las personas naturales o jurídicas en edificaciones tendrán como característica la simplicidad de sus trámites<sup>5</sup>.
11. Para efectuar la presente evaluación se tomará en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. Por tal motivo, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es razonable o carente de razonabilidad<sup>6</sup>.

## **B. Cuestiones previas:**

### **B.1. De los argumentos del denunciante respecto de la Ordenanza N° 007-2014/MDM:**

12. Durante el transcurso del presente procedimiento el denunciante ha presentado alegaciones respecto de la aplicación de la Ordenanza N° 007-2014/MDM al caso de su inmueble y, de esta manera, concluye que (a su criterio) la conducta de la Municipalidad resulta ilegal.
13. Mediante Resolución N° 0234-2015/CEB-INDECOPI la Comisión admitió a trámite la denuncia 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 con relación a la solicitud de

---

#### **Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-**

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (...) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

5

#### **Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones**

##### **Artículo 40°.- De la seguridad jurídica y eliminación de restricciones administrativas a las inversiones inmobiliarias**

Los procedimientos y trámites administrativos, que sigan las personas naturales o jurídicas, en edificaciones ante las autoridades competentes, deben otorgar certeza en cuanto al curso de las solicitudes, y tendrán como característica la simplicidad y la transparencia de todos los trámites y sus correspondientes requisitos.

Los ministerios, instituciones y organismos públicos, y otras entidades de la Administración Pública, de cualquier naturaleza, ya sean dependientes del Gobierno Central, gobiernos regionales o locales, están obligados a aprobar normas legales destinadas a unificar, reducir y simplificar los procedimientos y trámites administrativos que se siguen ante la respectiva entidad. Cualquier requerimiento adicional a lo previsto en la presente Ley, constituye una barrera de acceso al mercado.

6

Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, este no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Solo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

regularización de licencia de edificación presentada el 28 de enero de 2014 ante la Municipalidad.

14. Por tanto, el análisis que se efectuará en el presente pronunciamiento comprenderá únicamente a la medida admitida a trámite y así, se reitera que este órgano no valorará si al denunciante le debería corresponder o no la aplicación de la Ordenanza N° 007-2014/MDM, salvo que a través de este cuerpo normativo se acredite la legalidad y/o razonabilidad de la barrera burocrática a evaluar.

B.2. De la solicitud adicional del denunciante:

15. El denunciante ha solicitado que se ordene a la Municipalidad presentar el original o copia certificada del expediente tramitado, *«bajo apercibimiento de tener por ciertas nuestras afirmaciones»*.
16. El artículo 2° del Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, establece que este cuerpo colegiado se encuentra facultado para exigir a las personas naturales o jurídicas, entre otros, la exhibición de todo tipo de documentos<sup>7</sup>. El artículo 34° de la norma en mención dispone que, vencido el plazo para presentar los descargos correspondientes y **de considerarlo necesario para resolver**, se notificarán a las partes las observaciones pertinentes<sup>8</sup>.
17. Asimismo, cabe destacar que el referido decreto legislativo no contempla que, ante el incumplimiento injustificado de **requerimientos** de información y/o documentación, se deban tener por ciertas las alegaciones de una de las partes, por el contrario, el artículo 5° ha previsto que en estos supuestos se podrían imponer sanciones administrativas<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> **Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi**

**Artículo 2°.-** Sin que la presente enumeración tenga carácter taxativo cada Comisión u Oficina del Indecopi tiene las siguientes facultades:

a) Exigir a las personas naturales o jurídicas la exhibición de todo tipo de documentos, incluyendo los libros contables y societarios, los comprobantes de pago, la correspondencia comercial y los registros magnéticos incluyendo, en este caso, los programas que fueran necesarios para su lectura, así como solicitar información referida a la organización, los negocios, el accionariado y la estructura de propiedad de las empresas. [...].

<sup>8</sup> **Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi**

**Artículo 34°.-** Vencido el plazo para presentar el descargo o actuadas las pruebas que fueren necesarias, el Secretario Técnico pondrá en conocimiento de la Comisión todo lo actuado. Si de la revisión de la información presentada, la Comisión considera necesario contar con mayores elementos de juicio, le indicará al Secretario Técnico que notifique a las partes a fin de que éstas absuelvan las observaciones que se establezcan en el plazo que aquélla determine, o que actúe las pruebas de oficio que considere necesarias. Las partes deberán absolver las observaciones por escrito, acompañando los medios probatorios que consideren convenientes.

<sup>9</sup> **Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi**

18. De la revisión de la documentación presentada por el denunciante y los descargos de la Municipalidad, este órgano estima que no resulta necesario requerir documentación adicional a alguna de las partes para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto y por consiguiente, se desestima lo solicitado en este punto.

**C. Cuestión controvertida:**

19. En el presente procedimiento corresponde determinar si constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad el desconocimiento del silencio administrativo positivo por parte de la Municipalidad que habría operado respecto de la solicitud de regularización de licencia de edificación presentada por el denunciante el 28 de enero de 2014, materializado en las Cartas N° 825-2014-GDU-MDM y N° 161-2015-GDU-MDM.

**D. Evaluación de legalidad:**

20. El artículo 30° de la Ley N° 27444 señala que los procedimientos administrativos que deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican en procedimientos de aprobación automática y de evaluación previa.<sup>10</sup>
21. En el marco de un procedimiento administrativo de evaluación previa, el **régimen legal del silencio administrativo** establece la posibilidad de otorgar efectos jurídicos ante la falta de pronunciamiento de la entidad en el plazo establecido para ello, lo que puede implicar la denegatoria o concesión de lo solicitado, según se configure el silencio administrativo negativo o positivo, respectivamente. De ese modo, resulta una garantía a favor del administrado, pues le otorga la facultad de

---

**Artículo 5°.-** Quien a sabiendas proporcione a una Comisión, a una Oficina o a una Sala del Tribunal Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual información falsa u oculte, destruya o altere cualquier libro, registro o documento que haya sido requerido por la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal o sin justificación incumpla los requerimientos de información que se le haga o se niegue a comparecer o, mediante violencia amenaza, impida o entorpezca el ejercicio de las funciones de la Comisión, Oficina o Sala del Tribunal, será sancionado por ésta con multa no menor de una UIT ni mayor de cincuenta (50) UIT, sin perjuicio de la responsabilidad penal que corresponda. La multa se duplicará sucesivamente en caso de reincidencia.

<sup>10</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 30°.- Calificación de procedimientos administrativos**

Los procedimientos administrativos que, por exigencia legal, deben iniciar los administrados ante las entidades para satisfacer o ejercer sus intereses o derechos, se clasifican conforme a las disposiciones del presente capítulo, en: procedimientos de aprobación automática o de evaluación previa por la entidad, y este último a su vez sujeto, en caso de falta de pronunciamiento oportuno, a silencio positivo o silencio negativo. Cada entidad señala estos procedimientos en su Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, siguiendo los criterios establecidos en el presente ordenamiento.

ser quien active el efecto jurídico en mérito a su decisión<sup>11</sup>.

22. El artículo 30° de la Ley N° 29090 y sus modificatorias<sup>12</sup>, establecen que toda edificación ejecutada sin licencia puede ser regularizada por la vía procedimental, **con observancia del procedimiento establecido por Decreto Supremo.**<sup>13</sup>
23. En concordancia con lo anterior, el numeral 70.1) del artículo 70° del Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, dispuso que las entidades cuentan con un **plazo de quince (15) días hábiles desde la presentación de la solicitud** para la emisión (o no) de la correspondiente Resolución de Licencia de Regularización de la Edificación, lo que incluye resolver la improcedencia de corresponder.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Ver GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual del procedimiento administrativo general*. Lima: Instituto Pacífico, 2013. Págs. 553 - 570.

<sup>12</sup> **Ley N° 29300**  
**Artículo único.-** Modificación del primer párrafo del artículo 30 de la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones  
Modifícase el primer párrafo del artículo 30 de la Ley N° 29090, Ley de regulación de las habilitaciones urbanas y de edificaciones, en los siguientes términos:  
«Artículo 30.- De la regularización de habilitaciones urbanas y de edificaciones ejecutadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley

Las habilitaciones urbanas y las edificaciones que hayan sido ejecutadas sin licencia o que no tengan conformidad de obra después del 20 de julio de 1999 hasta la publicación de la Ley N° 29090, Ley de regulación de las habilitaciones urbanas y de edificaciones, pueden ser regularizadas en el plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, conforme al procedimiento que se establezca mediante decreto supremo.

Todas aquellas edificaciones que no cumplen con las normas urbanísticas y de protección del patrimonio histórico, o que no se hayan regularizado al vencimiento del plazo establecido en el primer párrafo, serán materia de demolición, de conformidad con lo previsto en el artículo 93 de la Ley N° 27972, Ley orgánica de municipalidades.»

**Ley N° 29476**

**Primera Disposición Transitoria.- Ampliación de plazos**

Ampliase el plazo establecido en la Ley N° 29300, Ley que modifica el primer párrafo del artículo 30° de la Ley N° 29090, hasta el 31 de diciembre de 2010.

**Ley N° 29898**

**Disposición Complementaria Transitoria**

**Única. Regularización de habilitaciones urbanas y de edificaciones ejecutadas entre julio de 1999 y setiembre de 2008**

Las habilitaciones urbanas ejecutadas con anterioridad a la vigencia de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, y las edificaciones que hayan sido ejecutadas sin licencia o que no tengan conformidad de obra después de julio de 1999 hasta el 27 de setiembre de 2009, podrán ser regularizadas dentro del plazo que vence el 31 de diciembre de 2013, conforme al procedimiento que establece el reglamento de la Ley N° 29090, modificada por la presente Ley.

<sup>13</sup> **Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones**

**Artículo 30°.- De la regularización de habilitaciones urbanas y de edificaciones ejecutadas con anterioridad a la vigencia de la presente Ley**

Las habilitaciones urbanas y las edificaciones que hayan sido ejecutadas sin licencia o que no tengan conformidad de obra después del 20 de julio de 1999 hasta la publicación de la Ley N° 29090, Ley de regulación de las habilitaciones urbanas y de edificaciones, pueden ser regularizadas en el plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, **conforme al procedimiento que se establezca mediante decreto supremo.** [...] (Énfasis añadido)

<sup>14</sup> **Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación**

**Artículo 70°.- Procedimiento para Licencia de Regularización de Edificaciones**

70.1 Las Municipalidades cuentan con un plazo de quince (15) días hábiles contados desde la presentación del expediente, para la Verificación Administrativa y la constatación de la edificación; la elaboración del informe respectivo y la emisión de la Resolución de Licencia de Regularización de la Edificación.  
[...]

24. Asimismo, el artículo 2° de la Ley N° 29090 establece el **régimen del silencio administrativo positivo regulado por la Ley N° 29060** para todos sus procedimientos, con excepción del caso de la habilitación urbana de oficio.<sup>15</sup>
25. En el presente caso, con fecha 28 de enero de 2014 el denunciante presentó ante la Municipalidad un Formulario Único de Edificación (FUE), mediante el cual solicitó la regularización de una licencia de edificación, tal como se muestra a continuación:

**CARGO**

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MALA  
MESA DE PARTES  
CENTRO DE EXPEDIENTES 000  
28 ENE 2014  
00716-14  
10:10 A 48

PERU Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

FÓRMULARIO ÚNICO DE EDIFICACIÓN - FUE LICENCIA

(Sello y Firma)

Municipalidad de \_\_\_\_\_  
N° de Expediente \_\_\_\_\_

Llene con letra de imprenta y marcar con X lo que corresponde

1. SOLICITUD DE LICENCIA DE EDIFICACIÓN:		
1.1 TIPO DE TRÁMITE:	1.2 TIPO DE OBRA:	Fecha Inicio de obra: [ ] [ ] [ ]
<input type="checkbox"/> ANTEPROYECTO EN CONSULTA <input type="checkbox"/> LICENCIA DE OBRA <input checked="" type="checkbox"/> REGULARIZACIÓN DE LICENCIA	<input checked="" type="checkbox"/> EDIFICACIÓN NUEVA <input type="checkbox"/> AMPLIACIÓN <input type="checkbox"/> REMODELACIÓN <input type="checkbox"/> REFACCIÓN (*)	<input type="checkbox"/> ACONDICIONAMIENTO (*) <input type="checkbox"/> PUESTA EN VALOR HISTORICO MONUMENTAL <input type="checkbox"/> CERCADO <input type="checkbox"/> DEMOLICIÓN <input type="checkbox"/> OTROS

(\*) Sólo para obras que constituyen parte del Patrimonio Cultural de la Nación - Art. 8° Ley N° 28090

<sup>15</sup> Se debe considerar de modo adicional que el artículo 2° del Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA precisa lo siguiente con relación a la aplicación del régimen del silencio administrativo positivo:

**«Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA, Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación  
Artículo 2.- Ámbito de Aplicación»**

2.1 Los procedimientos administrativos que se desarrollan en el presente Reglamento son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional. Ninguna norma, directiva, formulario o requerimiento administrativo podrá exigir mayores requisitos que los establecidos en la Ley y el presente Reglamento.

2.2 Todos los procedimientos establecidos en el presente Reglamento están sujetos al silencio administrativo positivo de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo; con excepción de:

a) Procedimiento de habilitación urbana de oficio.

b) Procedimiento de aprobación automática.

c) Procedimientos comprendidos en lo previsto en la Primera Disposición Complementaria y Final de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.»

(Énfasis añadido).

26. En atención a lo expuesto, el procedimiento de regularización requerido por el denunciante consistió en uno de evaluación previa sujeto al régimen del silencio administrativo positivo, cuyo plazo de tramitación es de quince (15) días hábiles desde la presentación de la solicitud.
27. Precisamente, en el contexto de una regularización de una licencia de edificación, es la satisfacción del interés recaído en el denunciante, el sustento por el cual el ordenamiento jurídico ha previsto que sea este quien deba iniciar el procedimiento correspondiente a través de una solicitud.
28. Sobre esta base, contrariamente a lo argumentado por la Municipalidad, el procedimiento en cuestión tramitado por el denunciante no corresponde con uno sancionador, iniciado siempre de oficio y en el que la autoridad decide la imposición de una sanción o la no existencia de una infracción administrativa<sup>16</sup>, por lo que se desestiman las alegaciones de la entidad edil en este extremo.
29. El artículo 186° de la Ley N° 27444, establece que se puede poner fin a los procedimientos administrativos, además del **silencio administrativo positivo**, entre otros, mediante la **declaración de abandono**.<sup>17</sup>
30. Para el caso de los procedimientos sujetos al silencio administrativo positivo, los artículos 188° de la Ley N° 27444<sup>18</sup> y 2° de la Ley N° 29060<sup>19</sup> establecen que estos

---

<sup>16</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 235°.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

[...]

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. [...].

<sup>17</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 186°.- Fin del procedimiento**

186.1 Pondrán fin al procedimiento las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo del asunto, el silencio administrativo positivo, el silencio administrativo negativo en el caso a que se refiere el inciso 4) del Artículo 188, el desistimiento, la declaración de abandono, los acuerdos adoptados como consecuencia de conciliación o transacción extrajudicial que tengan por objeto poner fin al procedimiento y la prestación efectiva de lo pedido a conformidad del administrado en caso de petición graciable. [...].

<sup>18</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 188°.- Efectos del silencio administrativo**

188.1. Los procedimientos administrativos sujetos a silencio administrativo positivo quedarán automáticamente aprobados en los términos en que fueron solicitados si transcurrido el plazo establecido o máximo, al que se adicionará el plazo máximo señalado en el numeral 24.1 del artículo 24° de la presente Ley, la entidad no hubiere notificado el pronunciamiento respectivo.

La declaración jurada a la que se refiere el artículo 3° de la Ley del Silencio Administrativo, Ley N° 29060 no resulta necesaria para ejercer el derecho resultante del silencio administrativo positivo ante la misma entidad.

<sup>19</sup> **Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo**

deberán considerarse automáticamente aprobados en los términos en los que fueron solicitados si, vencido el plazo establecido o máximo para resolver, la entidad no hubiera emitido el pronunciamiento correspondiente.

31. Por su parte, el artículo 191° de la precitada ley precisa que, en los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la autoridad declarará el abandono ante el incumplimiento de algún trámite por parte del administrado que ocasione su paralización por treinta (30) días. **Esta declaración deberá ser notificada y contra ella proceden los recursos administrativos pertinentes.**<sup>20</sup>
32. De esta manera, la declaración de abandono en un procedimiento iniciado de parte debe ser **expresa**, para que, de considerarlo, el interesado notificado presente el recurso impugnativo que estime conveniente.
33. Así, de conformidad con el artículo precitado, para que opere el abandono la entidad (en el presente caso, la Municipalidad) deberá (i) **emitir una resolución de declaración de abandono**, y (ii) **notificar dicho pronunciamiento** al administrado quien tendrá el derecho de interponer los recursos impugnativos correspondientes.
34. De modo adicional, de conformidad con el numeral 125.5) del artículo 125° de la Ley N° 27444, cuando la documentación presentada por el administrado no se ajusta a lo requerido e impide la continuación del procedimiento o si resultara necesaria una actuación a su cargo para dicho fin, la autoridad deberá emplazarlo a fin de que realice la subsanación correspondiente.<sup>21</sup>

---

**Artículo 2°.- Aprobación automática**

Los procedimientos administrativos, sujetos a silencio administrativo positivo, se considerarán automáticamente aprobados si, vencido el plazo establecido o máximo, la entidad no hubiera emitido el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera. [...].

20

**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 191°.- Abandono en los procedimientos iniciados a solicitud del administrado**

En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, cuando el administrado incumpla algún trámite que le hubiera sido requerido que produzca su paralización por treinta días, la autoridad de oficio o a solicitud del administrado declarará el abandono del procedimiento. Dicha resolución deberá ser notificada y contra ella procederán los recursos administrativos pertinentes.

21

**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo 125°.- Observaciones a documentación presentada**

[...]

125.5 Si la documentación presentada no se ajusta a lo requerido impidiendo la continuación del procedimiento, lo cual por su naturaleza no pudo ser advertido por la unidad de recepción al momento de su presentación, así como si resultara necesaria una actuación del administrado para continuar con el procedimiento, la Administración, por única vez, deberá emplazar inmediatamente al administrado, a fin de que realice la subsanación correspondiente. Mientras esté pendiente dicha subsanación son aplicables las reglas establecidas en los numerales 125.3.1 y 125.3.2. [...].

35. El numeral del artículo aludido precisa que **mientras se encuentre pendiente la subsanación no procede el cómputo de plazos para que opere el silencio administrativo** (positivo, conforme se ha determinado en el presente caso)<sup>22</sup>.
36. En la denuncia objeto de análisis, se cuestionó el desconocimiento por parte de la Municipalidad del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de regularización de licencia de edificación presentada el 28 de enero de 2014, materializado en las Cartas N° 825-2014-GDU-MDM y N° 161-2015-GDU-MDM.
37. A fin de determinar la configuración o no del silencio administrativo positivo respecto del caso del denunciante, la Comisión considera conveniente determinar si durante el transcurso del plazo para que la Municipalidad emita su pronunciamiento, su cómputo fue suspendido por algún requerimiento y en dicha situación, si dicho plazo habría sido reanudado debido a una supuesta subsanación por el interesado.
38. Para tal efecto, es menester tener presente la secuencia de hechos acreditados por las partes en el presente expediente que se detallan en el siguiente esquema:

---

<sup>22</sup>

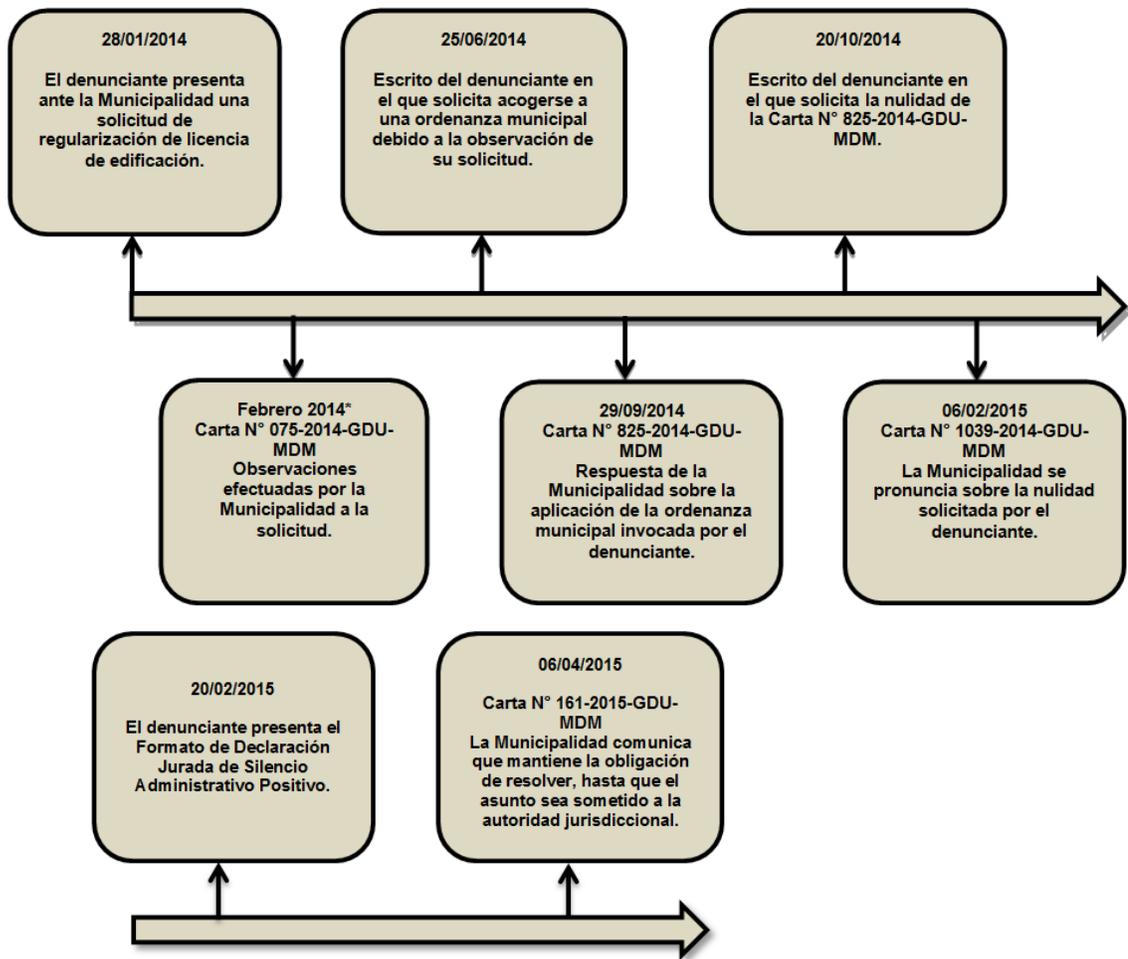
**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 125°.- Observaciones a documentación presentada**

[...]

125.3 Mientras esté pendiente la subsanación, son aplicables las siguientes reglas:

125.3.1 No procede el cómputo de plazos para que opere el silencio administrativo, ni para la presentación de la solicitud o el recurso.

125.3.2 No procede la aprobación automática del procedimiento administrativo, de ser el caso.



\* De la Carta N° 075-2014-GDU-MDM, únicamente se cuenta con la fecha de emisión del documento (4 de febrero de 2014); sin embargo, este documento fue reafirmado con posterioridad por la Municipalidad en el procedimiento de regularización de licencia de edificación seguido por el denunciante.

39. Conforme se aprecia, con la Carta N° 075-2014-GDU-MDM (**febrero de 2014**) la corporación edil realizó determinadas observaciones a la solicitud presentada y, en los términos del numeral 125.5) del artículo 125° de la Ley N° 27444, se suspendió el cómputo del plazo para que opere el silencio administrativo positivo. En dicho documento la corporación edil señaló que al denunciante «*se le comunica las observaciones antes mencionadas con la finalidad de que proceda a subsanar*

*dentro de los plazos establecidos en Ley».*

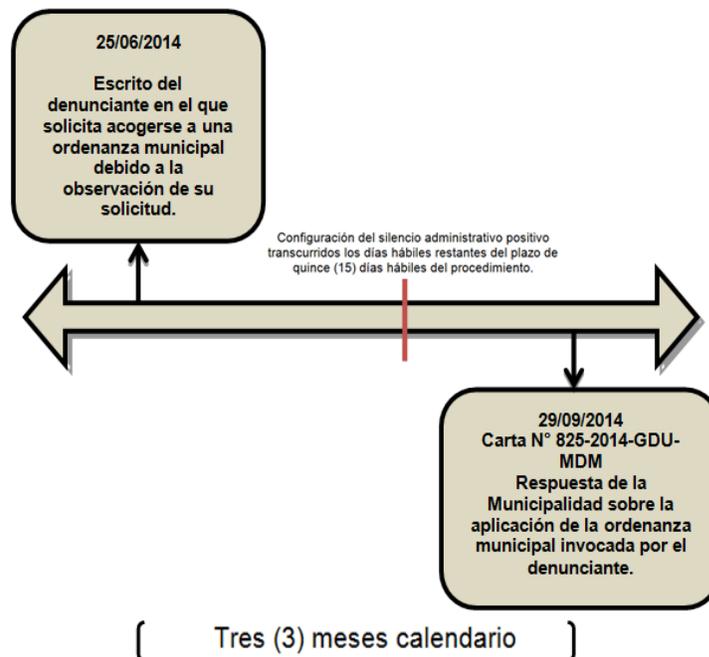
40. Con posterioridad, el **25 de junio de 2015** el denunciante dio respuesta a lo objetado con relación a su procedimiento de regularización y manifestó que le resultaba aplicable la Ordenanza Municipal N° 007-2014/MDM, por lo que ya no eran exigibles las observaciones de la entidad.
41. El numeral 125.5) del artículo 125° de la Ley N° 27444 precisa que, durante el transcurso del tiempo que tome una subsanación por parte del administrado, **no se computa el plazo para la configuración del silencio administrativo.**
42. Cabe precisar que, de la revisión de la documentación que obra en el expediente, la Municipalidad **no emitió resolución alguna que declare expresamente el abandono del procedimiento** de regularización de licencia de edificación en los términos del artículo 191° de la Ley N° 27444, incluso emitió un pronunciamiento (Carta N° 825-2014-GDU-MDM del 29 de septiembre de 2014) respecto del escrito de respuesta presentado por el denunciante; actuación que evidencia que dicho trámite continuó<sup>23</sup>.
43. Del numeral 125.5) del artículo 125° de la Ley N° 27444 se colige que una vez se produzca la respuesta del interesado por la que (a su criterio) se subsane la observación efectuada, **el plazo en cuestión se reanuda.**
44. El escenario antes indicado tiene fundamento en tanto, a partir de la **respuesta** del administrado como una subsanación, el deber de pronunciarse sobre el particular y estimar o no lo solicitado recae en la entidad.
45. En el presente caso, tomando en consideración que (i) el **25 de junio de 2015** existió una respuesta del denunciante con relación a las observaciones efectuadas por la Municipalidad a su solicitud y que (ii) no se presenta una declaración expresa de abandono del procedimiento; **el cómputo del plazo de tramitación en el procedimiento de regularización de licencia de edificación no se interrumpió y por el contrario, se reanudó en la fecha mencionada.**
46. No obstante, **desde la supuesta subsanación del denunciante a las observaciones el 25 de junio de 2014 hasta el 29 de septiembre del referido año,** la entidad no emitió un pronunciamiento sobre la regularización de licencia de

---

<sup>23</sup> Tal como se explica en el párrafo 46 de la presente resolución.

edificación solicitada, con lo cual se computan más de sesenta (60) días hábiles de tramitación y en ese sentido, se supera el plazo de **quince (15) días hábiles** establecido para este procedimiento según el artículo 30° de la Ley N° 29090, concordado con el numeral 70.1) del artículo 70° del Decreto Supremo N° 008-2013-VIVIENDA.

47. Por esta razón, se configuró el silencio administrativo positivo, previsto para los procedimientos de edificaciones en el artículo 2° de la Ley N° 29090, en el lapso de tiempo que a continuación se grafica dentro del esquema antes citado:



48. A pesar de lo desarrollado, la Municipalidad emitió la Carta N° 161-2015-GDU-MDM, notificada el 6 de abril de 2015, que continuó con la tramitación del procedimiento, incluso cuando el denunciante había presentado el 20 de febrero de 2015 el formato de declaración jurada de silencio administrativo positivo, en observancia de la facultad que ha previsto el artículo 3° de la Ley N° 29060 para los administrados<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo  
Artículo 3°.- Aprobación del procedimiento

No obstante lo señalado en el artículo 2, vencido el plazo para que opere el silencio administrativo positivo en los procedimientos de evaluación previa, regulados en el artículo 1, sin que la entidad hubiera emitido pronunciamiento sobre lo solicitado, los administrados

49. Por consiguiente, el desconocimiento por parte de la Municipalidad del silencio administrativo positivo que operó respecto de la solicitud del denunciante para la obtención de una regularización de licencia de edificación, presentada el 28 de enero de 2014, materializado en las Cartas N° 825-2014-GDU-MDM y N° 161-2015-GDU-MDM, constituye una barrera burocrática ilegal.
50. Finalmente, se debe resaltar que lo resuelto en el presente pronunciamiento no afecta las atribuciones de la Municipalidad de efectuar el procedimiento que estime pertinente para la revisión de actos administrativos en ejercicio de lo establecido en la Ley N° 27444.

**E. Evaluación de razonabilidad:**

51. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, al haberse identificado que el desconocimiento del silencio administrativo positivo evaluado constituye una barrera burocrática ilegal, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

**POR LO EXPUESTO:**

En ejercicio de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868, modificado por la Ley N° 30056 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996; así como en la Sexta Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 807;

**RESUELVE:**

**Primero:** declarar barrera burocrática ilegal el desconocimiento del silencio administrativo positivo por parte de la Municipalidad Distrital de Mala que operó respecto de la solicitud de regularización de licencia de edificación del señor Raúl Enrique Noriega Brandon, presentada el 28 de enero de 2014, materializado en las Cartas N° 825-2014-GDU-MDM y N° 161-2015-GDU-MDM; y en consecuencia, fundada la denuncia.

---

podrán presentar una Declaración Jurada ante la propia entidad que configuró dicha aprobación ficta, con la finalidad de hacer valer el derecho conferido ante la misma o terceras entidades de la administración, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la resolución aprobatoria ficta de la solicitud o trámite iniciado.

Lo dispuesto en el primer párrafo será aplicable también al procedimiento de aprobación automática, reemplazando la resolución de aprobación ficta, contenida en la Declaración Jurada, al documento a que hace referencia el artículo 31 párrafo 31.2 de la Ley N° 27444.

En el caso que la administración se niegue a recibir la Declaración Jurada a que se refiere el párrafo anterior, el administrado podrá remitirla por conducto notarial, surtiendo los mismos efectos.

**Segundo:** disponer la eliminación al caso concreto del señor Raúl Enrique Noriega Brandon de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y de todos los actos administrativos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

**Tercero:** declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) UIT de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

**Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Cristian Ubía Alzamora, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither y Víctor Sebastián Baca Oneto.**

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ  
PRESIDENTE**