

0038-2015/CEB-INDECOPI

27 de enero de 2015

EXPEDIENTE N° 000423-2014/CEB

DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PUEBLO LIBRE

DENUNCIANTE : ENTEL PERÚ S.A.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituyen barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre:*

- (i) *La exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 068-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 097-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.*
- (ii) *El desconocimiento del silencio administrativo positivo que operó respecto de la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones presentada por la denunciante, materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO.*

Se dispone la inaplicación a la denunciante de las barreras burocráticas declaradas ilegales de acuerdo a lo establecido en el artículo 48° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26°BIS del Decreto Ley N° 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 30 de octubre de 2014, Entel Perú S.A.¹ (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre (en adelante, la Municipalidad), por la imposición de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad originadas en:
 - (i) La exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.
 - (ii) El desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones presentada por la denunciante, materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO.
2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) El 11 de febrero de 2014 presentó ante la Municipalidad una solicitud de autorización para instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, a través de una carta notarial (documento N° 1078-2014).
 - (ii) La solicitud que fue presentada, cuenta con todos los requisitos contemplados en el artículo 12° y la Tercera Disposición Complementaria y Final del Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, Reglamento la Ley N°

¹ Cabe indicar que si bien los actos administrativos que materializan las barreras burocráticas materia de denuncia, se encuentran dirigidos a la persona jurídica denominada "Nextel del Perú S.A.", se ha verificado que dicha denominación social ha sido modificada por la de "Entel Perú S.A.", conforme se puede apreciar de la Partida Registral N° 00661651, la cual obra en los Expedientes N° 000235-2014/CEB y N° 000236-2014/CEB (acumulados) en el procedimiento seguido por la misma empresa contra la Municipalidad Distrital de Santa Anita. En la mencionada partida consta lo siguiente:

"(...)

MODIFICACION DE ESTATUTO Y OTORGAMIENTO DE PODERES: Por escritura Pública del 24/04/2014 otorgada ante Notario Dr. Jorge Eduardo Orihuela Iberico en la ciudad de Lima y por Junta General del 21/04/2014 se acordó cambiar la denominación social, en consecuencia se modifica el siguiente artículo del estatuto: ARTICULO PRIMERO: La sociedad se denomina ENTEL PERU S.A., pudiendo utilizar la denominación abreviada de ENTEL S.A. y es una sociedad anónima regida por el presente estatuto (...)"

29022, Ley para el fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones.

- (iii) A través de las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO², N° 030-2014-MPL-GLA-SLO³, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO⁴, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO⁵, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO⁶ y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO⁷, la Municipalidad le indicó que no es factible que se le otorgue la autorización requerida, en tanto no se siguió el procedimiento regular de conformidad con su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- (iv) En reiteradas oportunidades, la Municipalidad ha desconocido la existencia de un procedimiento administrativo al considerar que su solicitud es un documento simple, perjudicando su petición.
- (v) La Municipalidad vulnera el derecho de petición contemplado en los artículos 106° y 107° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (vi) A través de dicha medida, la Municipalidad está renunciando a sus facultades legalmente otorgadas, por lo que también contraviene el artículo 63° de dicha ley.
- (vii) Considerando que la Municipalidad no dio respuesta a su solicitud dentro de los treinta (30) días hábiles a su interposición, el 16 de abril de 2014 presentó una declaración jurada a fin de dejar constancia de la aprobación ficta de su solicitud, en aplicación del silencio administrativo positivo.
- (viii) Mediante las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO⁸ y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO⁹, la Municipalidad desconoce la aplicación del silencio administrativo que ha operado a su favor, rechazando la eficacia de los derechos que se le han generado.

² Del 12 de febrero de 2014.

³ Del 5 de marzo de 2014.

⁴ Del 9 de abril de 2014.

⁵ Del 12 de mayo de 2014.

⁶ Del 10 de julio de 2014.

⁷ Del 21 de agosto de 2014.

⁸ Del 5 de mayo de 2014.

⁹ Del 30 de junio de 2014.

- (ix) En procedimientos anteriores la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), se ha pronunciado con relación al desconocimiento de la aplicación del silencio administrativo en casos similares al presente¹⁰.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución N° 0788-2014/STCEB-INDECOPI del 11 de diciembre de 2014 se admitió a trámite la denuncia y se concedió a la Municipalidad un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante, a la Municipalidad y a la Procuraduría Pública de la Municipalidad el 18 de diciembre de 2014, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas¹¹.

C. Contestación de la denuncia:

4. El 26 de diciembre de 2014, la Municipalidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
- (i) La denunciante solicitó una “solicitud de autorización” (sic) a través de una carta notarial. En respuesta a ello, mediante la Carta N° 022-2014-MPL-GLA-SLO del 12 de febrero de 2014, se le comunicó que no se emitiría la autorización solicitada, en tanto no siguió el procedimiento establecido en su TUPA.
 - (ii) Posteriormente, el 26 de febrero de 2014, la denunciante presentó otro documento simple donde indicó que, a su entender, habría operado el silencio administrativo positivo respecto de su solicitud. Mediante la Carta N° 030-2014-PL-GLA-SLO del 5 de marzo de 2014, se le indicó que el silencio administrativo no habría aplicado, toda vez que no existe expediente administrativo que haya sido iniciado de acuerdo con los procedimientos contenidos en su TUPA vigente.
 - (iii) En el entendido que la denunciante se negó a solicitar su petición conforme a la normatividad aplicable al caso, de acuerdo a los procedimientos de su

¹⁰ Cita las Resoluciones N! 0279-2013/CEB-INDECOPI y N° 10147-2009/SC1-INDECOPI.

¹¹ Cédulas de Notificación N° 3433-2014/CEB (dirigida a la denunciante), N° 3434-2014/CEB (dirigida a la Municipalidad) y N° 3435-2014/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la Municipalidad).

TUPA, se le remitió la Carta N° 058-2014-MPL-GLA-SLO del 9 de abril de 2014, donde se resaltó que no existe procedimiento o expediente administrativo alguno.

- (iv) Luego de recibida la Carta N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, la denunciante no realizó acto administrativo alguno para procurar la petición que pretendía.
- (v) Toda vez que la denunciante insistió en que habría operado el silencio administrativo positivo, se le notificó la Carta N° 068-2014-MPL-GLA-SLO del 5 de mayo de 2014, mediante la cual se declara improcedente la aplicación del silencio administrativo positivo, ya que no existe ningún procedimiento que haya sido iniciado.
- (vi) La denunciante ha presentado recursos impugnatorios respecto de las cartas antes mencionadas, no obstante se le ha respondido reiterando que no es posible la aplicación del silencio administrativo positivo.
- (vii) Como se verifica de la información presentada así como de los documentos presentados por la propia denunciante, no se ha impuesto ninguna barrera burocrática.
- (viii) Pese a haberle reiterado en distintas oportunidades, la necesidad de que inicie el procedimiento correspondiente de autorización de instalación, la denunciante ha omitido cumplir con las formalidades que pretenden otorgar seguridad jurídica sobre los actos de edificación que se van a realizar y a la comunidad.
- (ix) No es posible indicar que se ha producido la aplicación del silencio administrativo positivo ya que este se configura únicamente dentro de un procedimiento expedito para resolver, supuesto que no se ha dado en este caso.
- (x) El silencio administrativo no puede aplicarse respecto de los procedimientos de petición graciable o consultas.

D. Otros:

5. El 12 de enero de 2015, la denunciante reiteró sus argumentos.

6. A través del escrito presentado el 14 de enero de 2014, la Municipalidad señaló lo siguiente¹²:

(i) De acuerdo a su TUPA, el procedimiento que debió seguir la denunciante es el denominado “Autorización para Instalación Temporal de Antenas o Similares”, presentado los siguientes requisitos:

- Solicitud dirigida al alcalde.
- De ser el caso, memoria descriptiva y planos de ubicación detallando las características físicas y técnicas de las instalaciones materia de trámite, suscrito por un Ing. Civil y/o electrónico o de telecomunicaciones según corresponda, ambos colegiados, debidamente acreditados.
- Copia de la Resolución emitida por el Ministerio mediante la cual se otorga concesión al operador para prestar el servicio público de telecomunicación.
- En caso de estaciones radioeléctricas:
 - Declaración jurada del ingeniero civil.
 - Carta de compromiso.
- Pago del derecho de trámite correspondiente.

(ii) La denunciante presentó su solicitud a través de una carta notarial, lo cual no está previsto en su TUPA.

(iii) La denunciante adjuntó una copia del recibo de pago de la tasa o derecho administrativo por el trámite de autorización, conforme se indica en su carta notarial.

II. ANALISIS:

A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

7. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868¹³ la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades

¹² En respuesta al requerimiento de información efectuado mediante Oficio N° 0012-015/INDECOPI-CEB.

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 mercado¹⁴.

8. Asimismo, la referida disposición legal, en concordancia con la tercera disposición complementaria transitoria y final de la Ley N° 28335¹⁵ y el artículo 23° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi¹⁶, establecen que la Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa, dentro de las cuales se encuentran específicamente aquellas disposiciones relacionadas a los procedimientos sujetos al silencio administrativo.
9. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la

¹³ Aún 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.

¹⁴ **Decreto Ley N° 25868**

Artículo 26°BIS.- 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. (...).

¹⁵ **Ley N° 28335, Ley que crea el índice de barreras burocráticas de acceso al mercado impuestas a nivel local Disposiciones complementarias transitorias y finales (...)**

Tercera.- Competencia de la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI

La Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública (...) que contravengan las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I del Título II de la Ley N° 27444; de conformidad con lo establecido en el artículo 26° BIS del Decreto Ley N° 25868 y en normas afines.

¹⁶ **Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi**

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.

barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, solo en el caso de comprobada su legalidad, si es (ii) racional o irracional.¹⁷

B. Cuestión Previa:

10. Mediante Resolución N° 0788-2014/STCEB-INDECOPI se admitió a trámite como una de las barreras burocráticas cuestionadas: la exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.

11. No obstante, de la revisión de los documentos que constan en el expediente, se aprecia que dicha exigencia también se encuentra materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO. En consecuencia, corresponde precisar que los actos administrativos señalados contienen la barrera burocrática cuestionada en dicho extremo.

12. La precisión efectuada no afecta el derecho de defensa de la Municipalidad, quien se ha defendido de la exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, más allá de los actos administrativos que la materializan.

C. Cuestión Controvertida:

13. Determinar las siguientes medidas impuestas por la Municipalidad constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad:
- (i) La exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-

¹⁷ Resolución N° 182-97-TDC, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste 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.

GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 068-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 097-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.

- (ii) El desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones presentada por la denunciante, materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO.

D. Evaluación de legalidad:

D.1 La exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones:

14. El numeral 3.2) del artículo 79° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades¹⁸, dispone que las municipalidades distritales tienen como función autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras que utilicen la vía pública o zonas aéreas, así como sus modificaciones. En tal sentido, a fin de ocupar y/o ejecutar obras en la vía pública es necesario contar con una autorización municipal, para lo cual se debe seguir el procedimiento correspondiente ante la Municipalidad cumpliendo con los requisitos y plazos establecidos en la norma respectiva.
15. El artículo VIII° del Título Preliminar de la misma ley, dispone que los gobiernos locales se encuentran sujetos a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público¹⁹.

¹⁸ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo 79°.- Organización del espacio físico y uso del suelo
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

(...)

3.2. Autorizar y fiscalizar la ejecución del plan de obras de servicios públicos o privados que afecten o utilicen la vía pública o zonas aéreas así como sus modificaciones; previo cumplimiento de las normas sobre impacto ambiental.

(...)

¹⁹ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
Artículo VIII.- Aplicación de Leyes Generales y Políticas y Planes Nacionales
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.

16. La norma técnica en materia de instalación para la infraestructura de telecomunicaciones es la Ley N° 29022, Ley para el fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones²⁰ y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2007-MTC²¹ (vigentes al momento en que la denunciante presentó su solicitud ante la Municipalidad).
17. La denunciante cuestiona que la Municipalidad le exija tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que ya habría presentado una solicitud para dicho trámite²².
18. De la revisión de la documentación que obra en el expediente, se aprecia que el 11 de febrero de 2014 la denunciante presentó la solicitud para obtener la autorización antes indicada, a través de una carta notarial.
19. Para tal efecto, habría presentado todos aquellos requisitos que el reglamento de la Ley N° 29022 contemplaba para la obtención de dicha autorización²³. Sin embargo, a través de distintos actos, la Municipalidad se negó a dar trámite a su solicitud, bajo el argumento que no se habría iniciado ningún procedimiento “formal”, conforme se advierte:

Carta N° 022-2014-MPL-GLA-SLO

“Al respecto, se le comunica que no resulta factible se emita autorización alguna en virtud a lo señalado en su Carta Notarial, toda vez que lo solicitado se enmarca en un procedimiento administrativo establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA de esta Comuna. En tal sentido se advierte que la documentación fue ingresada mediante un Documento Simple amparado en una Carta notarial no constituyendo un procedimiento Administrativo regulado en el documento de gestión antes mencionado, por ende no cumple con los requisitos correspondientes.”

Carta N° 030-2014-MPL-GLA-SLO

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

²⁰ Vigente al momento en que la denunciante presentó la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la implementación de servicio de telecomunicación. La referida disposición fue derogada por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 30228, publicada el 12 julio 2014.

²¹ Vigentes en su texto original al momento en que la denunciante presentó su solicitud ante la Municipalidad.

²² Exigencia materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.

²³ La copia de la solicitud presentada obra en el expediente.

“(...) es preciso señalar que no existe expediente administrativo, sino una Carta Notarial ingresada a esta Comuna a través del Documento Simple N° 1078-2014 de fecha 11 de febrero del 2014 el cual fue atendido oportunamente, no generándose observación alguna que amerite una subsanación.

Siendo ello así se concluye que, no existe la interposición de una barrera burocrática por parte de esta Comuna, evidenciándose que la Carta N° 022-2014-MPL-GLA-SLO de fecha 12 de febrero del 2014 comunica que de convenir a sus intereses podrá iniciar el trámite que corresponda de acuerdo a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA vigente, cumpliendo para ello con todos los requisitos estipulados en este (...)”

Carta N° 058-2014-MPL-GLA-SLO

“Conviene precisar, que la Carta N° 022-2014-MPL-GLA-SLO de fecha 12 de febrero del 2014 señaló oportunamente que lo indicado mediante Documento Simple N° 1078-2014 de fecha 11 de febrero del 2014 (Carta Notarial) se enmarca en un procedimiento administrativo establecido en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA de esta Comuna, por lo que se advierte que la documentación fue ingresada mediante Documento Simple amparado en una Carta Notarial, no constituyendo un procedimiento Administrativo regulado en el documento de gestión precitado, no cumpliendo con los requisitos correspondientes”

Carta N° 068-2014-MPL-GLA-SLO

“(...) siendo que el Documento Simple N° 1078-2014 mediante el cual ingresa Carta Notarial a esta Comuna adjuntando cierta documentación, y que fue ingresado el 11.02.14 ante esta Comuna por la Unidad de Tramite Documentario no corresponde a un procedimiento administrativo (...)” (sic)

Carta N° 075-2014-MPL-GLA-SLO

“En ese sentido, el recurso de reconsideración contra la Carta N° 058-2013-MPL-GLA/SC de fecha 09.04.14 no constituye un acto impugnabile, toda vez que no es un acto definitivo que pone fin a una instancia, ni mucho menos impide la continuidad de un procedimiento administrativo; motivo por el cual corresponde desestimar los argumentos expuestos en el Documento Simple N° 3778-2014 de fecha 08.05.14.

Siendo ello así, se le reitera que de convenir a sus intereses podrá iniciar el trámite que corresponda de acuerdo a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA vigente, cumpliendo con todos los requisitos estipulados en este.”

Carta N° 097-2014-MPL-GLA-SLO

“(...) se le reitera el contenido de la Carta N° 068-2014-MPL-GLA-SLO de fecha 30.04.14 (...)

Carta N° 103-2014-MPL-GLA-SLO

“Finalmente, se le reitera que de convenir a sus intereses podrá iniciar el trámite que corresponda de acuerdo a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA vigente, cumpliendo para ello con todos los requisitos estipulados en este”

Carta N° 133-2014-MPL-GLA-SLO

“Siendo ello así, y de convenir a sus intereses podrá iniciar el trámite que corresponda de acuerdo a los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA vigente, cumpliendo para ello con todos los requisitos estipulados en este, así como en la Ley N° 29022 – Ley para la expansión de infraestructura en Telecomunicaciones y su modificatoria regulado a

través de la Ley N° 30228- que modifica la Ley N° 29022, Ley para la Infraestructura en Telecomunicaciones”

20. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 106° y 107° de la Ley N° 27444²⁴, el derecho de petición administrativa, consiste en la facultad que tiene toda persona para promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante cualquier entidad de la Administración Pública, las cuales se encuentran en la obligación de dar una respuesta por escrito a los interesados respecto a dicho petitorio dentro de los plazos establecidos.
21. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 1042-2002-AA/TC, ha precisado los alcances del derecho de petición regulado en el artículo 107° de la Ley N° 27444:

“(…)

b) La petición subjetiva

Es aquella que se encuentra referida a la solicitud individual o colectiva que tiene por objeto el reconocimiento administrativo de un derecho administrativo; es decir, conlleva a la admisión de la existencia de una facultad o atribución para obrar o abstenerse de obrar y para que el administrado peticionante haga exigible a terceros un determinado tipo de prestación o comportamiento.

En ese sentido, la petición prevista en el artículo 107° de la Ley N.° 27444 está destinada a obtener la constitución, declaración, reconocimiento u otorgamiento de un derecho, así como a alcanzar la constatación de un hecho de relevancia administrativa, el ejercicio de una facultad, o la formulación de una legítima oposición o contradicción a una decisión administrativa.

Como manifestación jurídica, la petición subjetiva puede pluralmente consumarse en el reconocimiento de una pretensión, en donde el beneficiado podrá en el futuro exigir a terceros el cumplimiento de un deber y obtener del Estado la ejecución de una sanción contra quien lo incumpla; como expresión de señorío se obtiene el albedrío para optar

24

Ley N° 27444

Artículo 106°.- Derecho de petición administrativa

106.1 Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el Artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.

106.2 El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

106.3 Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal.

Artículo 107°.- Solicitud en interés particular del administrado

Cualquier administrado con capacidad jurídica tiene derecho a presentarse personalmente o hacerse representar ante la autoridad administrativa, para solicitar por escrito la satisfacción de su interés legítimo, obtener la declaración, el reconocimiento u otorgamiento de un derecho, la constancia de un hecho, ejercer una facultad o formular legítima oposición.

entre la ejecución o no ejecución de una acción; como expresión de un poder privativo se puede crear, modificar o extinguir facultades u obligaciones mediante el ejercicio de la autonomía de la voluntad.”

22. Conforme a lo expuesto y de acuerdo a lo indicado por el Tribunal Constitucional en la citada sentencia, el derecho de petición en dicho ámbito (subjetivo) constituye un mecanismo a través del cual el administrado busca el reconocimiento y otorgamiento de un derecho administrativo, como por ejemplo una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.
23. El derecho de petición se encuentra garantizado en lo dispuesto por los artículos 124° y 125° de la Ley N° 27444, según los cuales se establecen las siguientes reglas para las unidades de recepción documental de las entidades públicas²⁵:
- (i) Se encuentran obligadas a recibir y dar ingreso a los documentos presentados por los administrados, para iniciar o impulsar los procedimientos de estos, **sin que en ningún caso pueda calificar, negar o suspender su admisión.**

25

Ley N° 27444

Artículo 124°.- Obligaciones de unidades de recepción

124.1 Las unidades de recepción documental orientan al administrado en la presentación de sus solicitudes y formularios, quedando obligadas a recibirlos y darles ingreso para iniciar o impulsar los procedimientos, sin que en ningún caso pueda calificar, negar o diferir su admisión.

(...)

Artículo 125°.- Observaciones a documentación presentada

125.1 Deben ser recibidos todos los formularios o escritos presentados, no obstante incumplir los requisitos establecidos en la presente Ley, que no estén acompañados de los recaudos correspondientes o se encuentren afectados por otro defecto u omisión formal prevista en el TUPA, que amerite corrección. En un solo acto y por única vez, la unidad de recepción al momento de su presentación realiza las observaciones por incumplimiento de requisitos que no puedan ser salvadas de oficio, invitando al administrado a subsanarlas dentro de un plazo máximo de dos días hábiles.

125.2 La observación debe anotarse bajo firma del receptor en la solicitud y en la copia que conservará el administrado, con las alegaciones respectivas si las hubiere, indicando que, si así no lo hiciera, se tendrá por no presentada su petición.

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.

125.3.3 La unidad no cursa la solicitud o el formulario a la dependencia competente para sus actuaciones en el procedimiento.

125.4 Transcurrido el plazo sin que ocurra la subsanación, la entidad considera como no presentada la solicitud o formulario y la devuelve con sus recaudos cuando el interesado se apersona a reclamarles, reembolsándole el monto de los derechos de tramitación que hubiese abonado.

(...)

(El resaltado es nuestro)

- (ii) Se encuentran obligadas a recibir todos los formularios o escritos presentados, **no obstante incumplir los requisitos establecidos en la ley u omitan requisitos del TUPA**, lo cual podrá ser requerido para ser cumplido en un plazo máximo de 2 días hábiles, lo cual será anotado en el mismo cargo de recepción.
24. En el caso en particular, pese a que la denunciante presentó -vía carta notarial- su solicitud para instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, la Municipalidad no se pronunció respecto de la solicitud presentada, sino que se negó a aceptar que se haya dado inicio a un procedimiento administrativo, situación que ha sido confirmada por la Municipalidad a través de su escrito de descargos.
25. Cabe mencionar que, de acuerdo con el artículo 75° de la Ley 27444, las autoridades en los procedimientos (como es el caso de la Municipalidad), tienen el deber de encausar de oficio el procedimiento²⁶.
26. De ese modo, al haber advertido que la denunciante presentó una solicitud y los requisitos para obtener una autorización para instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, la Municipalidad se encontraba obligada a encausar el pedido a la modalidad que correspondía según su TUPA y tramitar el procedimiento. Sin embargo, dicha entidad se limitó a señalar que no se había iniciado procedimiento alguno, por lo cual no se pronunció respecto del fondo de la solicitud presentada.
27. Conforme se advierte del escrito presentado el 14 de enero de 2015 por la propia Municipalidad, dicha comuna conocía cuál era el procedimiento que la denunciante solicitó; por lo cual debió darle el trámite que correspondía con prescindencia de que este haya sido iniciado a través de una carta notarial.
28. Por tanto, la Municipalidad ha vulnerando el derecho de petición administrativa de la denunciante al negarse a tramitar su solicitud, habiendo transgredido lo dispuesto por los artículos 106°, 107°, 124° y 125° de la Ley N° 27444; y al no haber encausado de oficio el trámite iniciado por la denunciante ha vulnerado el artículo 75° del mismo cuerpo legal.

²⁶ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 75°.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:
(...)

3. Encausar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

29. En ese sentido, corresponde declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 068-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 097-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.

D.2 El desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de la denunciante:

30. El denunciante cuestiona que a través de las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO la Municipalidad desconoce el silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones presentada.
31. El régimen legal del silencio administrativo constituye un mecanismo de simplificación administrativa en favor del administrado frente a la eventual inactividad de la administración pública en la tramitación de procedimientos administrativos.
32. De conformidad con lo establecido en el artículo 5° de la Ley N° 29022, todos los permisos municipales vinculados con la instalación, en propiedad pública, de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, están sujetos al silencio administrativo positivo, en el plazo de treinta (30) días calendario. En esa misma línea, el artículo 6° del reglamento de dicha ley señala que una vez vencido dicho plazo sin que la entidad administrativa haya emitido pronunciamiento sobre lo solicitado, opera automáticamente el silencio administrativo positivo²⁷.

²⁷ **Ley N° 29022, Ley para la expansión de infraestructura en Telecomunicaciones.**

Artículo 5°.- Régimen de permisos y/o autorizaciones

Todos los permisos sectoriales, regionales, municipales o de carácter administrativo en general, que se requieran para abrir pavimentos, calzadas y aceras de las vías públicas para ocupar las vías o lugares públicos, así como para instalar en propiedad pública la Infraestructura Necesaria para la Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, estarán sujetos al silencio administrativo positivo, en el plazo de treinta (30) días calendario.

Decreto Supremo N° 039-2007-MTC, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29022.

Artículo 6°.- Silencio administrativo positivo

33. Por su parte, el artículo 188° de la Ley N° 27444 y el artículo 2° de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo, establecen que los procedimientos sujetos al silencio administrativo positivo deberán considerarse automáticamente aprobados si, vencido el plazo máximo o el establecido para resolver, la entidad no hubiera emitido pronunciamiento, independientemente de si la solicitud cumple o no con los requisitos necesarios para su aprobación²⁸.
34. En tal sentido, transcurrido el plazo de treinta (30) días calendario previsto en las normas indicadas, sin que medie un pronunciamiento expreso de la Municipalidad, se entenderá que la solicitud efectuada para la instalación de infraestructura necesaria para brindar el servicio de telecomunicaciones, ha sido otorgada.
35. De la información y documentación que obra en el expediente, se puede apreciar que la denunciante presentó su solicitud el 11 de febrero de 2014 (en ese sentido, el plazo de 30 días calendario previsto en las disposiciones citadas se habría cumplido el 13 de marzo de 2014). No obstante, la Municipalidad no emitió pronunciamiento alguno sobre el fondo de la solicitud presentada²⁹ habiendo transcurrido más de treinta (30) días.

Vencido el plazo de treinta (30) días calendario a que se refiere el artículo 5 de la Ley sin que la Entidad de la Administración Pública hubiera emitido pronunciamiento sobre lo solicitado, opera automáticamente el silencio administrativo positivo.

Sin perjuicio de ello, los administrados podrán presentar una Declaración Jurada ante la propia Entidad de la Administración Pública que configuró dicha aprobación ficta con la finalidad de hacer valer el derecho conferido ante la misma o terceras Entidades de la Administración Pública, constituyendo el cargo de recepción de dicho documento, prueba suficiente de la aprobación de la solicitud o trámite iniciado, de conformidad con lo establecido en la Ley del Silencio Administrativo Positivo aprobado mediante Ley N° 29060.

En el supuesto que la Entidad de la Administración Pública 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.

28 **Ley N° 27444**

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. **Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo**

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. (...)

- 29 Conforme ha sido analizado en el acápite anterior la Municipalidad únicamente indicó a la denunciante que no se había dado inicio a un procedimiento administrativo, toda vez que la solicitud había sido ingresada por vía notarial.

36. Posteriormente, ante la presentación de la declaración jurada de la denunciante, con la cual puso en conocimiento que habría operado el silencio administrativo positivo, la Municipalidad negó la aplicación de este régimen señalando lo siguiente:

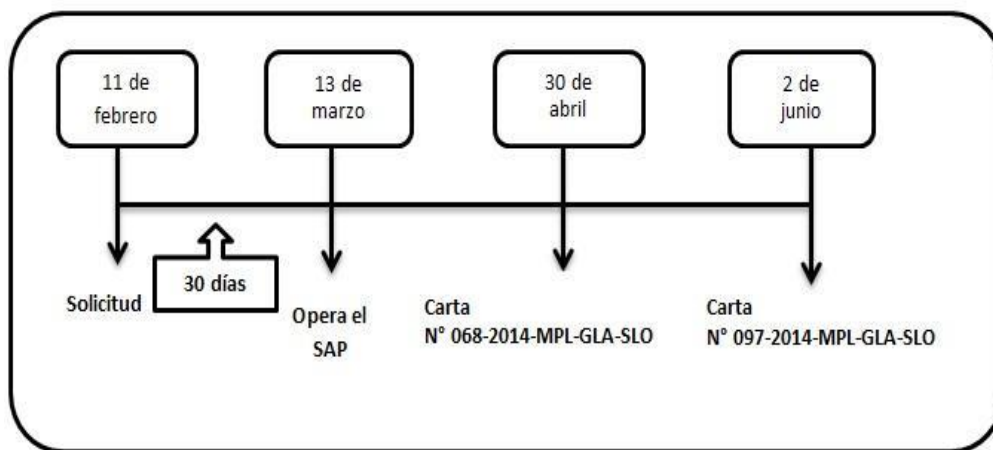
Carta N° 068-2014-MPL-GLA-SLO del 30 de abril de 2014

“Tengo a bien dirigirme a Usted para comunicarle que no resulta procedente el acogimiento al silencio Administrativo Positivo solicitado mediante el anexo 1 de la referencia, toda vez que éste solo aplicaría respecto de un procedimiento administrativo, siendo que el Documento Simple N° 1078-2014 mediante el cual ingresa Carta Notarial (...) no corresponde a un procedimiento administrativo regulado en el Texto Único de Procedimiento administrativo (TUPA) vigente (...)”

Carta N° 097-2014-MPL-GLA-SLO del 30 de junio de 2014

“Al respecto, se le reitera el contenido de la Carta N° 068-2014-MPL-GLA-SLO de fecha 30.0414, mediante la cual se le comunicó que no resulta procedente en Acogimiento al Silencio Administrativo Positivo solicitado, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29060 – Ley del Silencio Administrativo Positivo, que regula dicha normatividad”

37. Lo indicado en los párrafos anteriores puede visualizarse en el siguiente cuadro:



38. Teniendo en cuenta que transcurrieron los treinta (30) días establecidos en la Ley N° 29022 desde el momento en que la denunciante presentó su solicitud, se aprecia que operó el silencio administrativo positivo a favor de la denunciante. Ello implica que desde ese momento obtuvo la autorización para instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones que solicitó.
39. Por lo tanto, al emitir las Cartas N°068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO del 30 de junio de 2014 y señalar que el silencio administrativo no habría operado, la Municipalidad está desconociendo la aplicación de dicho régimen al caso concreto de la denunciante.
40. En virtud a lo expuesto, corresponde barrera burocrática ilegal el desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones presentada por la denunciante, materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO.
41. El pronunciamiento emitido no desconoce las facultades de la Municipalidad para verificar que la denunciante haya cumplido con presentar los requisitos para obtener la autorización solicitada, pudiendo declarar la nulidad de oficio del acto administrativo generado por efectos del silencio administrativo positivo, de

conformidad con el numeral 188.2) del artículo 188º y el artículo 202º de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 10º del mismo cuerpo legal³⁰.

E. Evaluación de razonabilidad:

42. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución N° 182-97-TDC, habiendo identificado que los aspectos cuestionados por la denunciante constituyen la imposición de barreras burocráticas ilegales, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48º 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: precisar que la barrera burocrática denunciada, consistente en la exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, también se encuentra materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO.

Segundo: declarar barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas impuestas por la Municipalidad Distrital de Pueblo Libre; y en consecuencia, fundada la denuncia presentada por Entel Perú S.A.:

- (i) La exigencia de tramitar una autorización para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, pese

30

Ley N° 27444

Artículo 10º.- 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.
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.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

a que la denunciante ya habría presentado una solicitud para dicho trámite, materializada en las Cartas N° 022-2014-MPL-GLA-SLO, N° 030-2014-MPL-GLA-SLO, N° 058-2014-MPL-GLA-SLO, N° 068-2014-MPL-GLA-SLO, N° 075-2014-MPL-GLA-SLO, N° 097-2014-MPL-GLA-SLO, N° 103-2014-MPL-GLA-SLO y N° 133-2014-MPL-GLA-SLO.

- (ii) El desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado respecto de la solicitud de instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones presentada por la denunciante, materializada en las Cartas N° 068-2014-MPL-GLA-SLO y N° 097-2014-MPL-GLA-SLO.

Tercero: disponer la inaplicación a Entel Perú S.A. de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento y de los actos que las materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996.

Cuarto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley N° 25868.

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

**LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE**