



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 4 días del mes de marzo de 2024, la Sala Primera del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Pacheco Zerga, Monteagudo Valdez y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Milagros Lissette Millones Trinidad contra la resolución de folio 71, del 13 de abril de 2022, expedida por la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Huaura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Demanda

El 8 de noviembre de 2021, doña Milagros Lissette Millones Trinidad interpuso demanda de amparo¹ contra la Municipalidad Distrital de Hualmay. Sostuvo que se le ha vulnerado su derecho fundamental de petición en tanto la demandada no le ha otorgado una licencia de construcción. Añadió que ha transcurrido en exceso el plazo legal para dar respuesta a su solicitud, por lo que en su caso ha operado el silencio administrativo. Asimismo, solicitó el pago de los costos y las costas procesales.

Auto admisorio

Mediante la Resolución 1, del 12 de noviembre de 2021, el Primer Juzgado Civil de la Corte Superior de Huaura admitió a trámite la demanda². La municipalidad demandada no contestó la demanda.

Sentencia de primera instancia

A través de la Resolución 4, del 10 de enero de 2022³, el citado juzgado declaró fundada la demanda. Argumentó que la autoridad competente está

¹ Folio 21

² Folio 29

³ Folio 47



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

obligada a dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal bajo responsabilidad, cuestión que no ha ocurrido en el presente caso.

Sentencia de segunda instancia

Mediante la Resolución 8, del 13 de abril de 2022, la Sala Civil Permanente de la Corte Superior de Justicia de Huaura declaró improcedente la demanda. Sostuvo que es aplicable el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones, pues se trata de la construcción de un cerco perimétrico de más de veinte metros lineales, por lo que el cargo de la presentación de la solicitud, previo pago de los derechos, constituye la licencia, al tratarse de un procedimiento de aprobación automática sujeta a verificación posterior.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. La pretensión de la recurrente se circunscribe a que se le dé respuesta a su solicitud de licencia de construcción del cerco perimétrico de su propiedad, más el pago de las costas y los costos procesales. Sostuvo que la falta de respuesta de la autoridad competente ha vulnerado su derecho de petición.

Sobre el derecho de petición

2. En el artículo 2, inciso 20, de la Constitución Política del Perú, se reconoce el derecho fundamental de toda persona: *“a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”*.
3. Conforme a la jurisprudencia de este Colegiado, el derecho de petición establece los siguientes deberes de la administración: *“a) Facilitar los medios para que el ciudadano pueda ejercitar el derecho de petición sin trabas absurdas o innecesarias. b) Abstenerse de cualquier forma o modo de sancionamiento al peticionante, por el solo hecho de haber ejercido dicho derecho. c) Admitir y tramitar el petitorio. d) Resolver en el plazo señalado por la ley de la materia la petición planteada,*



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

ofreciendo la correspondiente fundamentación de la determinación. e) Comunicar al peticionante la decisión adoptada”⁴

4. En la misma línea, también se ha venido ratificando en la jurisprudencia, que el contenido esencial de este derecho está conformado por dos aspectos: *el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y el segundo, unido irremediamente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante*⁵.
5. Y que tal respuesta oficial “(...), *deberá necesariamente hacerse por escrito y en el plazo que la ley establezca. Asimismo, la autoridad tiene la obligación de realizar todos aquellos actos que sean necesarios para evaluar materialmente el contenido de la petición y expresar el pronunciamiento correspondiente, el mismo que contendrá los motivos por los que se acuerda acceder o no a lo peticionado, debiendo comunicar lo resuelto al interesado o interesados*”⁶.

Análisis del caso concreto

6. Conforme se aprecia del formato único de trámite presentado por la recurrente ante la Municipalidad Distrital de Hualmay, esta solicitó licencia de construcción de cerco perimétrico⁷. Asimismo, conviene precisar que el inmueble de la recurrente tiene por el frente una longitud de 35.52 m.l., conforme a la memoria descriptiva del bien⁸.
7. Sobre el régimen de aprobación automática, el artículo 31 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, incorporado por el artículo 4 del Decreto Legislativo 1272 – publicado el 21 de diciembre de 2016– dispone lo siguiente:

⁴ Cfr. las sentencias emitidas en los expedientes 01042-2002-PA/TC, 02979-2010-PA/TC, entre otras.

⁵ Cfr. las sentencias emitidas en los expedientes, 02979-2010-PA/TC, 01420-2009-PA/TC, 03410-2010-PA/TC, 03850-2011-PA/TC, entre otras.

⁶ Cfr. las sentencias emitidas en los expedientes 05265-2009-PA/TC, 02979-2010-PA/TC, 01420-2009-PA/TC, 03410-2010-PA/TC, entre otras.

⁷ Folio 13

⁸ Folio 16



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

31.1 En el procedimiento de aprobación automática, la solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente para conocerla, siempre que cumpla con los requisitos y entregue la documentación completa, exigidos en el TUPA de la entidad.

31.2 En este procedimiento, las entidades no emiten ningún pronunciamiento expreso confirmatorio de la aprobación automática, debiendo sólo realizar la fiscalización posterior. Sin embargo, cuando en los procedimientos de aprobación automática se requiera necesariamente de la expedición de un documento sin el cual el usuario no puede hacer efectivo su derecho, el plazo máximo para su expedición es de cinco días hábiles, sin perjuicio de aquellos plazos mayores fijados por leyes especiales anteriores a la vigencia de la presente Ley.

31.3 Como constancia de la aprobación automática de la solicitud del administrado, basta la copia del escrito o del formato presentado conteniendo el sello oficial de recepción, sin observaciones e indicando el número de registro de la solicitud, fecha, hora y firma del agente receptor.

31.4 Son procedimientos de aprobación automática, sujetos a la presunción de veracidad, aquellos que habiliten el ejercicio de derechos preexistentes del administrado, la inscripción en registros administrativos, la obtención de licencias, autorizaciones, constancias y copias certificadas o similares que habiliten para el ejercicio continuado de actividades profesionales, sociales, económicas o laborales en el ámbito privado, siempre que no afecten derechos de terceros y sin perjuicio de la fiscalización posterior que realice la administración.

31.5 La Presidencia del Consejo de Ministros se encuentra facultada para determinar los procedimientos sujetos a aprobación automática. Dicha calificación es de obligatoria adopción, a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial, sin necesidad de actualización previa del Texto Único de Procedimientos Administrativos por las entidades, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 38.7 del artículo 38.

8. Sobre esto último, el número 38.7, de la citada Ley 27444, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1452, dispone lo siguiente:

38.7. En los casos en que por Ley, Decreto Legislativo y demás normas de alcance general, se establezcan o se modifiquen los requisitos, plazo o silencio administrativo aplicables a los procedimientos administrativos, las entidades de la Administración Pública están obligadas a realizar las modificaciones correspondientes en sus respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos en un plazo máximo de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la entrada en vigencia de la norma que establece o modifica los requisitos, plazo o silencio administrativo aplicables a los



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

procedimientos administrativos. Si vencido dicho plazo, la entidad no ha actualizado el TUPA incorporando el procedimiento establecido o modificado en la normatividad vigente, no puede dejar de emitir pronunciamiento respecto al procedimiento o prestar el servicio que se encuentre vigente de acuerdo al marco legal correspondiente, bajo responsabilidad.

9. Asimismo, el artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 29090, modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1426 –publicado el 16 de setiembre de 2018–, dispone lo siguiente:
 1. Modalidad A: Aprobación automática con firma de profesionales
Para obtener las licencias reguladas por la presente Ley mediante esta modalidad, se requiere la presentación ante la municipalidad competente de los requisitos establecidos en la presente Ley y los demás que establezca el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación. El cargo de ingreso constituye la licencia, previo pago del derecho de trámite correspondiente. Pueden acogerse a esta modalidad: (...)
 - d. La construcción de cercos de más de 20 m de longitud, siempre que el inmueble no se encuentre bajo el régimen en que coexistan secciones de propiedad exclusiva y propiedad común.
10. En el artículo 58.1. d) del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por el Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA, se replica la norma citada en el párrafo precedente.
11. En el portal web de la emplazada –[tupa2017.pdf \(munihualmay.gob.pe\)](#)– se aprecia que su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) data del año 2017, y que en el procedimiento 113, que regula la Licencia de edificación –Modalidad A– para construcción de cercos (de más de 20 ml, siempre que el inmueble no se encuentre bajo el régimen de propiedad exclusiva y propiedad común), establece como órgano competente para resolver la mencionada petición y su recurso de reconsideración a la Subgerencia de Infraestructura y Planeamiento Urbano y Rural, otorgándole a la Gerencia Municipal la competencia para resolver el recurso de apelación. Es decir, para la emplazada el procedimiento vigente para la petición de la recurrente requiere una respuesta expresa. Adicionalmente, es importante precisar que el mencionado TUPA cita al Reglamento de la Ley de Habilitaciones y Licencias de Edificación, aprobado por el Decreto Supremo 008-2013-VIVIENDA, que fue derogado por el Decreto Supremo 011-2017-



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

VIVIENDA⁹, emitido tras la entrada en vigor del TUO de la Ley 29090.

12. En tal sentido, aun cuando el legislador, por mandato de las leyes 27444 y 29090, ha establecido un procedimiento de aprobación automática para peticiones como las de la demandante, dadas las circunstancias de falta de actualización del procedimiento 113 del TUPA de la municipalidad emplazada –mencionado en el fundamento 9 *supra*–, la petición de la recurrente requiere de respuesta expresa, razón por la cual, al no haberse emitido esta, se ha vulnerado su derecho invocado, por lo que corresponde estimar la demanda.
13. Finalmente, siendo la demandada una entidad estatal, corresponde ordenar a la emplazada el pago de los costos procesales, mas no el pago de costas, conforme al artículo 28 del Nuevo Código Procesal Constitucional.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda por haberse acreditado la vulneración del derecho de petición.
2. **ORDENAR** que la entidad emplazada, en el lapso de 5 días de notificada con la presente resolución, cumpla con dar respuesta a la solicitud de la recurrente.
3. **CONDENAR** a la parte demandada al pago de los costos procesales.
4. Declarar **IMPROCEDENTE** el pago de costas procesales.

Publíquese y notifíquese.

SS.

⁹ Derogado, a su vez, por el Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 01937-2022-PA/TC
HUAURA
MILAGROS LISSETTE MILLONES
TRINIDAD

**PACHECO ZERGA
MONTEAGUDO VALDEZ
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**

PONENTE PACHECO ZERGA