

Sobre el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM

Cecilia Pacheco Nightingale
Área de Asesoría Legal
Proyecto Qhapaq Ñan – Sede Nacional

El **Decreto Supremo N° 054-2013-PCM**, publicado el 16 de mayo del presente año, tiene por objeto aprobar disposiciones especiales para los procedimientos administrativos de autorizaciones y/o certificaciones para los proyectos de inversión en el ámbito del territorio nacional¹, en materia de construcción y mejoramiento de carreteras, infraestructura educativa, de salud, saneamiento, masificación del gas, electrificación rural y pequeñas y medianas irrigaciones (entre otros) a fin de reducir los índices de pobreza y marginalidad, además de lograr un mayor dinamismo en la economía. Dichas inversiones pueden ser efectuadas por los distintos niveles de gobierno y el sector privado, a manera de concesiones.

En su octavo considerando, se manifiesta que (para poder llevar a cabo las obras de inversión antes referidas) resulta necesario aprobar *disposiciones especiales* con la finalidad de reducir plazos para una ejecución de los procedimientos con mayor celeridad y menores costos. Pues bien, dichas disposiciones deben provenir del ente rector en la materia: el Ministerio de Cultura, que ya ha aprobado la Resolución Viceministerial [N° 037-2013-VMPCIC-MC](#) y otras que están por sancionarse.

Debido a que la publicación del **Decreto Supremo N° 054-2013-PCM**, aprobado en Consejo de Ministros, ha suscitado diversas opiniones entre distintos profesionales e instituciones dedicadas a la preservación del Patrimonio Cultural en nuestro país, creemos conveniente difundir entre nuestros seguidores la siguiente información, que es un recuento de normas emitidas en los últimos años.

1. En relación a los plazos para la emisión de los CIRA

En enero del año 2000, el **Reglamento de Investigaciones Arqueológicas (R.S. N° 004-2002-ED)** estableció en su artículo 65° que sólo se expedirían Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos después de ejecutado un Proyecto de Evaluación Arqueológica de Reconocimiento con o sin excavaciones, según sea el caso.

El **Decreto Supremo N° 022-2002-ED**, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos del Instituto Nacional de Cultura en agosto del 2002, incluía dos procedimientos cuya resolución estaba a cargo de la Dirección General de Patrimonio Arqueológico: i) la expedición de CIRA (solo fuera de bienes culturales inmuebles arqueológicos) y ii) la expedición de CIRA para explotación energética; ambos con un plazo de treinta días naturales y silencio administrativo negativo.

En enero del año 2009, se emitió el **Decreto Supremo N° 003-2009-ED**, con el que se establecieron nuevos (y menores) plazos para la expedición del CIRA para proyectos de inversión

¹ Artículo 1° de la norma referida.

privada vinculados a la concesión de obras públicas de infraestructura y servicios declarados de necesidad nacional con los **Decretos de Urgencia N° 047-2008 y N° 010-2009**. De esta forma, el artículo 1° de dicha norma determinó que para el caso de los proyectos considerados en los Decretos arriba referidos, y en forma excepcional, el plazo para la expedición del CIRA no debía ser mayor a quince días calendario.

Este Decreto Supremo fue complementado con la **Resolución Directoral Nacional N° 218-INC**, aprobada en febrero de 2009², la misma que indica que en los proyectos de inversión pública sobre infraestructura pre-existente, bastaría con la presentación de un Plan de Monitoreo Arqueológico; por lo que el CIRA sólo debía ser emitido en la ejecución de proyectos de inversión de distinta naturaleza.

Posteriormente, en marzo de 2009, se publicó el **Decreto Supremo N° 004-2009-ED**, estableciendo distintos plazos para la elaboración y aprobación de Proyectos de Evaluación Arqueológica y la emisión de Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos, en el caso de la ejecución de cualquier tipo de obra (incluyendo a las provenientes de la iniciativa privada en general). Así, la autorización de la elaboración de un PEA debía formularse en un plazo no mayor a quince días calendario; la aprobación de los informes de estos últimos debía realizarse por la Comisión Nacional Técnica de Arqueología en no más de cuarenta y cinco días hábiles; y (manteniendo el plazo de la norma anterior) la expedición de los CIRAno debía exceder los quince días calendario.

Estos plazos fueron nuevamente modificados con la publicación, en agosto del mismo año, del **Decreto Supremo N° 009-2009-ED**. A consecuencia de este último³, no se requiere de autorización del ente rector en Cultura para la elaboración de Proyectos de Evaluación Arqueológica para el desarrollo de proyectos de inversión de obras públicas y privadas; la aprobación de los informes de dichos Proyectos debe producirse en un plazo no mayor de treinta días hábiles, transcurridos los cuales, se aplicará el silencio administrativo positivo; y el plazo para emitir el CIRA no es mayor a diez días calendario, pasados los cuales, el titular del proyecto queda autorizado a iniciar las obras y actividades.

Posteriormente, en el año 2011 y con la **Resolución Ministerial N° 127-2011-MC**, se eliminan diversos procedimientos administrativos contenidos en el TUPA de la institución. Entre ellos figuró la expedición del CIRA para explotación energética (líneas de transmisión, pequeños sistemas eléctricos) y, como consecuencia directa de lo dispuesto por el **Decreto Supremo N° 009-2009-ED**, el 26 de julio del año 2011 se aprobó la **Resolución Ministerial N° 271-2011-MC**. Esta última, en su artículo 1°, resuelve modificar, en el Procedimiento N° 01 del TUPA (“Expedición del CIRA”) la calificación del mismo, de silencio administrativo negativo a silencio administrativo positivo.

En abril del 2012, con la dación del **Decreto Legislativo N° 1105**, se establecen disposiciones para el proceso de formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal. En marzo del presente año, y con el **Decreto Supremo N° 003-2013-MC**, se aprueba el Procedimiento Simplificado para el Otorgamiento de Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos

² Directiva N° 002-2009-DN/INC.

³ Artículo 1°.

(PROSIC) aplicable, según su artículo 8°, cuando el área sea menor o igual a 10 hectáreas, el plazo para emitir el CIRA no será mayor a doce días hábiles; y, si es mayor, el CIRA deberá ser emitido con la resolución que apruebe el Informe Final en el marco del Proyecto de Evaluación Arqueológica de Reconocimiento con Excavaciones en un plazo no mayor a veinte días hábiles⁴.

Actualmente, con la aprobación del **Decreto Supremo N° 054-2013-PCM**, el CIRA debe ser emitido en un plazo no mayor a los veinte días hábiles siguientes a su presentación ante la Dirección de Arqueología del Ministerio de Cultura o ante la Dirección Regional de Cultura pertinente, según corresponda⁵; estando sujeto este procedimiento al silencio administrativo positivo.

2. En relación al silencio administrativo positivo

El artículo 33° de la **Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General** (promulgada en abril del año 2001) hacía referencia a los procedimientos de evaluación previa a los que se aplicaría el silencio positivo; y su artículo 34° a los procedimientos de evaluación con silencio administrativo negativo. Por ejemplo, cuando la solicitud versase sobre asuntos de interés público, incidiendo en la salud, medio ambiente, recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa nacional y *el patrimonio histórico cultural de la nación*⁶; entre otros.

Como ya ha sido mencionado, el TUPA del Instituto Nacional de Cultura del año 2002, estableció que los CIRA se expedirían en un plazo de 30 días naturales. De no producirse el pronunciamiento respectivo, el silencio administrativo se interpretaba negativamente. Ante ello, el interesado podía impugnar la decisión.

Sin embargo, en junio de 2007, se promulgó la **Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo**, que en su primer artículo establece que los procedimientos de evaluación previa están sujetos al silencio positivo cuando –entre otras- se trata de solicitudes cuya estimación habilite para el ejercicio de derechos preexistentes o para el desarrollo de actividades económicas que requieran autorización previa del Estado y siempre que no se encuentren contempladas en su Primera Disposición Transitoria Complementaria y Final.

Tal disposición refiere que, excepcionalmente, el silencio negativo será aplicable en aquellos casos en los que se afecte significativamente el interés público, incidiendo en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y (nuevamente) el patrimonio histórico cultural de la nación, en aquellos procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado; y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas; entre otros.

Para ello, mediante la Séptima Disposición Transitoria, Complementaria y Final de esta Ley, se otorga un plazo de ciento ochenta días a las entidades públicas para que justifiquen, ante la

⁴ Ver artículos 11°, 12° y 13° del D.S. N° 003-2013.MC.

⁵ Esto significa que el plazo normado por el Decreto Supremo N° 054-2013-PCM no es menor al de la norma vigente a la fecha de su publicación.

⁶Literal “a” del artículo 34° de la LPAG.

Presidencia del Consejo de Ministros, aquellos procedimientos que requieran la aplicación del silencio administrativo negativo por afectar significativamente el interés público, conforme a lo señalado en su artículo 1° (arriba citado). Ello debido a que en el último párrafo de la Séptima Disposición, esta Ley concede (de manera excepcional, mediante justificación debida y por Decreto Supremo) la facultad de señalar los procedimientos administrativos especiales que requieran una tramitación distinta a la prevista en su articulado, especificando la naturaleza del procedimiento, la justificación de su excepción y su nueva configuración en el TUPA correspondiente.

Adicionalmente, la Ley del Silencio Administrativo deroga, con su Novena Disposición Transitoria, Complementaria y Final, tanto las disposiciones sectoriales que establecen el silencio administrativo negativo que contraviniera lo señalado en el literal a) de su artículo 1°, como los artículos 33° y 34° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, descritos en el primer párrafo del punto 2 del presente documento.

En consecuencia, pudieron aprobarse nuevas normas como el Decreto Supremo N° 009-2009-ED, el que además de acortar el plazo para la emisión de los CIRA, establece que el silencio administrativo a aplicarse es positivo, tal y como se señala en el TUPA del Ministerio de Cultura a partir del 26 de julio del año 2011, luego de aprobada la **Resolución Ministerial N° 271-2011-MC** que así lo señala.

3. A manera de conclusión

Como puede apreciarse, el plazo para la emisión de los CIRA ha sido modificado en varias y anteriores oportunidades, como graficamos en el siguiente cuadro:

Norma	Emisión de CIRA	Silencio administrativo
D.S. N° 022-2002-ED	30 días naturales	Negativo
D.S. N° 003-2009-ED y D.S. N° 004-2009-ED	No mayor a 15 días calendario	Negativo
D.S. N° 009-2009-ED	No mayor a 10 días calendario	Positivo
R.M. N° 271-2011-MC	No señala	Positivo
D.S. N° 003-2013-MC	Área menor o igual a 10 ha: no mayor a 12 días hábiles. Área mayor a 10 ha: no mayor a 20 días hábiles.	No señala
D.S. N° 054-2013-PCM	No mayor a 20 días hábiles	Positivo

Con lo expuesto, confirmamos que el **Decreto Supremo N° 054-2013-PCM** no establece el silencio administrativo positivo en el caso que se ha descrito ampliamente en el punto 1, puesto que el mismo ya estaba vigente años atrás; y que su publicación y entrada en vigor tampoco deriva en la disminución de los plazos para el otorgamiento de los Certificados de Inexistencia de Restos Arqueológicos, sino que por el contrario, lo amplía en relación a la norma anterior.