



Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Periodo Anual de Sesiones 2023 - 2024

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, el Proyecto de Ley 1173/2021-CR, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

El presente dictamen fue aprobado por UNANIMIDAD en la décimo tercera sesión ordinaria de la Comisión, de fecha 26 de marzo de 2024, con 15 votos a favor de los congresistas: CAVERO ALVA, Alejandro; OBANDO MORGAN, Auristela; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro; ARRIOLA TUEROS, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUETO ASERVI, José; DOROTEO CARBAJO, Raúl; ESPINOZA VARGAS, Jhaec; GUTIÉRREZ TICONA, Paul; JULÓN IRIGOÍN, Elva; PAREDES GONZÁLES, Alex; REVILLA VILLANUEVA, César; YARROW LUMBRERAS, Norma y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1173/2021-CR, Ley que modifica la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto de la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, fue presentado por la congresista Norma Yarrow Lumbreras, del grupo parlamentario Avanza País, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 19 de enero de 2022, y fue decretado el 21 de enero de 2022 para estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como comisión principal, y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, como comisión secundaria.

Con fecha 11 de abril de 2023, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos aprobó en mayoría la fórmula sustitutoria del Proyecto de Ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de ley sobre la agilización del procedimiento de ejecución coactiva, demolición y descerraje

Antes de empezar el análisis, es necesario reparar en la existencia de otros proyectos de ley presentados al Congreso que tuvieran por objeto la agilización del procedimiento de ejecución coactiva, demolición y descerraje. Para ello, se detalla a continuación un recuento de los proyectos de ley ingresados durante el período 2016-2021:

Cuadro 1
Proyectos de ley ingresados que tengan por objeto la agilización del procedimiento de ejecución coactiva, demolición y descerraje
Período 2016-2021

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	COMISIÓN	ÚLTIMO ESTADO
1090/2016-GL	Ley que modifica el artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva	Propone modificar el artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.	Justicia y Derechos Humanos	Al Archivo - por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR/ 09.12.2021 al Archivo
1881/2017-MP	Ley que modifica los artículos 23 y 33-B.2 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva	Propone modificar los artículos 22 y 33-B.2 de la Ley 26979, que regula la revisión judicial del procedimiento coactivo como medida de racionalización de la carga procesal que afrontan la Corte Suprema y las Fiscalías Supremas en lo Contencioso Administrativo	Justicia y Derechos Humanos	Al Archivo - por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR
3104/2017-GL	Ley que modifica los artículos 16, 17 y numeral 23.3 del artículo 223 e incorpora el artículo 21-A a la Ley 26979, Ley de	Propone modificar el literal e) del numeral 16.1 del artículo 16, del numeral 17.1 del artículo 17 y el numeral 23.3 del	Justicia y Derechos Humanos	Al Archivo - por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

	Procedimiento de Ejecución Coactiva, cuyo Texto Único Ordenado se aprobó mediante Decreto Supremo 018-2008-JUS	artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por el Decreto Supremo 018-2008-JUS		
4522/2018-PJ	Ley que modifica el artículo 23 y el numeral 2 del artículo 33-B de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva	Propone modificar el artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.	Justicia y Derechos Humanos	Al Archivo - por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2021-2022/CONSEJO-CR

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

a) Opiniones solicitadas por escrito

Se solicitó opinión a los siguientes especialistas:

Cuadro 2
Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 1173/2021-CR

OFICIO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
1110-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Presidencia del Consejo de Ministros	Mirtha Esther Vásquez Chuquilín	24/01/2022
1111-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	Geiner Alvarado López	24/01/2022
1112-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Municipalidad Metropolitana de Lima	Jorge Muñoz Wells	24/01/2022
1113-2021-2022/CDRGLMGE-CR	Asociación de Municipalidades del Perú	Álvaro Paz de la Barra Freigeiro	24/01/2022

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

1308-2021- 2022/CDRGLMGE- CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ángel Fernando Ydelfonso Narro	07/03/2022
1309-2021- 2022/CDRGLMGE- CR	Poder Judicial	Elvia Barrios Alvarado	07/03/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

b) Opiniones recibidas¹

A la fecha de elaboración del presente dictamen se recibieron las siguientes opiniones:

Cuadro 3
Opiniones recibidas respecto del Proyecto de Ley 1173/2021-CR

OFICIO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE RECEPCIÓN
1928-2022-JUS/SG	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ramón Fernando Alcalde Poma	25/07/2022
D002172-2022- PCM-SG	Presidencia del Consejo de Ministros	Carlos Alberto Cavagnaro Pizarro	02/09/2022

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

- Al respecto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio 1928-2022-JUS/SG, de fecha 25 de julio de 2022, remite el Informe Legal 150-2022-JUS/DGDNCR, a través del cual indica que el proyecto es jurídicamente viable, con precisiones.

En primer lugar, estima conveniente que la incorporación de la medida de descerraje en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, deba sea autorizada por el juez, permitiendo así la ejecución de medidas sancionatorias principales, como la demolición, evitando la vulneración de la inviolabilidad de domicilio, reconocido en el artículo 9 de la Constitución Política del Perú.

¹ Hasta el día 01 de febrero de 2024, a las 15:25 horas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

En segundo lugar, respecto del otorgamiento de competencia para conocer las solicitudes de autorización de descerraje, el Ministerio advierte que tanto el descerraje como la demolición pueden ser conocidos por los juzgados de paz letrados, según lo dispuesto por los artículos 54 y 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los cuales autorizan a que puedan atender materias civiles y materias posesorias. Sin perjuicio de ello, repara en que la Exposición de Motivos no detalla por qué los jueces de paz letrados podrían garantizar el debido proceso y la resolución de las materias mejor que los especializados en lo civil.

Respecto de la adecuación de la medida de demolición en un procedimiento de ejecución coactiva, la entidad nota la intención de articular y organizar el procedimiento de autorización judicial propuesta por la autoridad municipal y el rol del ejecutor coactivo. Así, tras repasar el Informe de Adjuntía 001-2021-DP/AAE normativa prevea que la autorización judicial de ejecución de la medida de demolición requiera, previamente, de la orden del Ejecutor Coactivo correspondiente, facilitando el procedimiento.

Respecto de la modificación del artículo 19 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, el Ministerio señala que la ejecución forzosa es un acto administrativo supone un mecanismo para procurar el cumplimiento de las obligaciones y deberes generados a través de un acto administrativo, previo apercibimiento y negativa a cumplir del obligado. Por ello, la modificación de dicho artículo "*desnaturaliza*" su materia y contenido: El descerraje, por un lado, operativiza el cumplimiento de un acto administrativo en tanto el obligado haya incumplido con un mandato administrativo en los plazos previstos por el artículo 17; la demolición, por otro lado, es un acto de ejecución forzosa, según el artículo 12.

Con base en lo anterior, no estima adecuado que ambas figuras sean reguladas en la misma disposición, debiendo corregirse.

- La Presidencia del Consejo de Ministros, por su parte, mediante Oficio D002172-2022-PCM-SG, de fecha 02 de septiembre de 2022, remite el Informe D001259-2022-PCM-OGAJ, a través del cual manifiesta que no corresponde a la entidad emitir opinión sobre el proyecto de ley.

Sin perjuicio de las opiniones anteriormente reseñadas, la Comisión estima necesario reparar en aquellas remitidas a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dada su relevancia de cara a la elaboración del presente Dictamen. Tal es el caso de la opinión remitida por el Poder Judicial y la Municipalidad Metropolitana de Lima:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

- Al respecto, el Poder Judicial, mediante Oficio 000704-2022-SG-CS-PJ, de fecha 02 de marzo de 2022, remite el Informe 000057-2022-GA-P-PJ, a través del cual considera que la propuesta es inviable.

En primer lugar, advierte que la modificación al artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, consistente en modificar el término "demandar autorización judicial" por "solicitar autorización judicial" resulta innecesaria, al no modificar el sentido de la norma.

En segundo lugar, precisa que la Exposición de Motivos del proyecto no contiene justificación para incluir al descerraje como materia para solicitar autorización judicial. En el particular, alude el segundo párrafo del artículo 49, el cual dispone que la sola intervención del ejecutor coactivo de una entidad municipal habilita el uso de medidas como el descerraje, en los términos de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Es este, indica la entidad, quien debe solicitar al juez especializado en lo civil hacer uso de la medida, por lo que es innecesario incluirlo en la Ley 27972.

En tercer lugar, respecto de la determinación de la competencia del juez de paz letrado de la circunscripción en la que se encuentre el inmueble o edificación afectada para conocer las solicitudes de demolición o descerraje, el Poder Judicial cuestiona que pretenda atribuirse a estos la competencia para conocer dichas solicitudes, alegando el principio de territorialidad, cuando la propuesta no lo señala de esa manera. Cuestiona también la falta de justificación relativa a la celeridad esperada por parte del juez de paz letrado en contraste con la del juez civil.

Lejos de suponer un mecanismo que dote de celeridad al procedimiento, trasladaría la misma carga procesal a otra instancia judicial, siendo intrascendente para tales efectos, más aún cuando no se plantea ningún plazo distinto al vigente para la resolución de dichas solicitudes. Además, comparando cifras de los 34 distritos judiciales a nivel nacional a enero de 2022, el Poder Judicial arguye la existencia de distritos judiciales cuya carga procesal de juzgados de paz letrados es mayor que la de los juzgados especializados en lo civil, entre los cuales resaltan los distritos judiciales de Ayacucho, Huancavelica y Sierra Central.

Finalmente, sobre la modificación del artículo 19 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, la entidad advierte que la sumilla del artículo no referencia a la demolición, cuando debería. Asimismo, advierte que la redacción del proyecto otorga competencia al juez de paz letrado para proceder con la anotación de la orden de demolición en la partida del bien inmueble afectado,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

manteniendo la competencia del juez especializado en lo civil para resolver las solicitudes cursadas por el ejecutor coactivo en veinticuatro horas.

- En otro sentido, la Municipalidad Metropolitana de Lima, mediante Oficio D000138-2022-MML-SGC, de fecha 21 de febrero de 2022, remite los Informes D001099-2022-MML-PPM y D000164-2022-MML-GAJ. Al respecto, la Municipalidad arguye que, efectivamente, el artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, no especifica a qué órgano jurisdiccional compete conocer la demanda de autorización judicial para proceder con la demolición de inmuebles antirreglamentarios. Señala, además, que la Municipalidad cuenta con 119 procesos de autorización judicial de demolición tramitados ante juzgados especializados en lo civil de Lima, los cuales, pese al vencimiento de los plazos de vía sumarísima, establecidos en el Código Procesal Civil, aún no habían sido resueltos a la fecha de envío del Oficio.²

Además, precisa que, dada la necesidad de solicitar el descerraje como medida complementaria para proceder con la demolición, es imprescindible que ambas medidas sean tramitadas ante la misma instancia. Asimismo, estima crucial la anotación de la orden de demolición en el registro del bien inmueble afectado, a efectos de ser oponible al nuevo propietario, en virtud del carácter público del registro, asegurando la ejecutabilidad de la medida. Dada su publicidad, esta genera seguridad jurídica, así como un potente desincentivo a las transacciones comerciales sobre construcciones informales e ilegales, así como una posible transferencia del inmueble que podrían mellar la efectividad de la medida.

Con base en ello, y en las observaciones de sus distintas áreas, presenta una propuesta de mejora a la fórmula legal del proyecto.

2.3. Opiniones ciudadanas

A la fecha de elaboración del presente dictamen se recibió una opinión ciudadana favorable.³⁴

² Se trata de un (01) expediente pendiente desde 2010, cuatro (04) expedientes de 2017, treinta y seis (36) de 2018, veintiséis (26) de 2019, tres (03) de 2020, y veintinueve (29) de 2021. Existe, a la fecha de envío del Oficio, un único proceso -iniciado en 2008- cuya demolición fue ejecutada según lo resuelto por el Poder Judicial.

³ Hasta el día 01 de febrero de 2024, a las 15:25 horas.

⁴ Como figura en la sección de opinión ciudadana de la página digital del Congreso de la República en el enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4952>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Al respecto, el ciudadano Alfonso Arones Vivanco indica que el proyecto será muy beneficioso a los propietarios de inmuebles antiguos que requieren refacciones o modificaciones, quienes enfrentan dificultades con las distintas municipalidades, dada la exigencia de permisos y autorizaciones, así como por la imposición de sanciones como multas o demolición inmediata de la obra. Con esto, la aprobación del proyecto cesaría las *"medidas de abuso de autoridad, explotación, extorsión y corrupción de las municipalidades"*.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 1173/2021-CR, propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a efectos agilizar la tramitación de las solicitudes de autorización judicial referidas a la ejecución de la demolición de obras inmobiliarias que contravengan al ordenamiento jurídico, además de adecuar la medida complementaria de demolición en un procedimiento de ejecución coactiva.

Para ello, propone modificar el artículo 49 de dicha ley, especificando que la autoridad municipal puede solicitar la autorización judicial para el descerraje y la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, las cuales deben ser tramitadas por el juez de paz letrado de la circunscripción donde se encuentre el inmueble o edificación, a solicitud del ejecutor coactivo. Del mismo modo, propone que la autorización de demolición sea anotada en la partida del bien inmueble afectado, debiendo oficiarse a registros públicos.

En línea con lo anterior, el Proyecto propone modificar el artículo 19 de la Ley 26979, Ley de procedimiento de ejecución coactiva, concordando lo dispuesto en el párrafo anterior.

IV. MARCO JURÍDICO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso.
- Decreto Legislativo 295, Código Civil Peruano.
- Decreto Legislativo 1272, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo
- Decreto Legislativo 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

- Decreto Legislativo 1595, Decreto Legislativo de regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones.
- Decreto Supremo 011-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.
- Decreto Supremo 017-93-JUS, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 767, Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Decreto Supremo 018-2008-JUS, Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.
- Decreto Supremo 069-2003-EF, Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- Ley 26366, Ley que crea el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- Resolución Ministerial 010-93-JUS, Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo 768, Código Procesal Civil.
- Resolución de Superintendencia 097-2013-SUNARP-SN, Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP.
- Resolución de Superintendencia 126-2012-SUNARP-SN, Texto Único Ordenado del Reglamento General de los Registros Públicos.

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y en lo pertinente del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta a la formalidad de la exigencia del cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 1173/2021-CR reseña una exposición de motivos que describe los problemas públicos que busca resolver, y señala sus objetivos. Igualmente cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente, siendo concordante con el Acuerdo Nacional, y a la Agenda Legislativa según la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

2023-CR, con las firmas correspondientes tanto del portavoz como de otros miembros del grupo parlamentario Avanza País.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

A. Identificación del Problema

La exposición de motivos del proyecto inicia su sustentación en lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en lo relativo a la demolición de edificaciones, construcciones y obras de infraestructura que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales. En el particular, se alude a un presunto vacío en la norma, al no disponer qué órgano jurisdiccional es competente para conocer dichas solicitudes. Por ello señala que es necesario determinarlo a efectos de hacer efectiva la medida. Para ello, propone que sea el juez de paz letrado del lugar donde se encuentre el bien inmueble el competente para conocer el caso.

Asimismo, indica la iniciativa de ley que, en la actualidad, dichas solicitudes son tramitadas ante jueces especializados en lo civil de la Corte Superior de Lima, cuya carga procesal dificulta significativamente su atención célere y oportuna. Además, resalta que dichas cortes no se limitan, contrario a lo que deberían, a revisar los requisitos de procedencia de la solicitud, sino que amplían el análisis a otros aspectos que dilatan el proceso.

Además, la exposición de motivos comenta que la demolición de la propiedad privada que incurra en las causales del artículo 49 de la Ley 27972 solo puede realizarse a través del Ejecutor Coactivo del lugar donde se encuentre la edificación. Por tanto, esta debe ser solicitada al juez de paz de la jurisdicción, y no al juez especializado, lo cual haría más expeditivo este proceso, facultando la óptima culminación de los procesos de demolición de infraestructura antirreglamentaria.

En efecto, el párrafo tercero del artículo 49 de la Ley 27972 habilita a las autoridades municipales a demandar la autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales. Bien comenta Mállap Rivera⁵ que la demolición, en tanto sanción extrema, requiere de un procedimiento administrativo

⁵ Mállap Rivera, J.2013. *Comentarios al Régimen Normativo Municipal. Comentarios, artículo por artículo, a la Ley Orgánica de Municipalidades y a la Ley de Bases de Descentralización*. Lima: Gaceta Jurídica. P. 279. https://dataonline.gacetajuridica.com.pe/resource_apc/PubOnlinePdf/06032015/04%20COMENTARIOS%20A%20L%20REGIMEN%20NORMATIVO%20MUNICIPAL.pdf

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

sancionador previo, además de -refraseando el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 4068-2008-PA/TC- una autorización judicial para su ejecución.

En dicha ocasión, el Tribunal precisó dos aspectos que la Comisión estima cruciales para comprender a cabalidad la figura de la demolición: (i) la autorización judicial es indispensable para poder ejecutar la medida de la demolición, no resultando posible hasta contar con ella; y, (ii) la orden de demolición por parte del Ejecutor Coactivo no da lugar a la ejecución, sino que constituye un paso previo para solicitar la autorización correspondiente.

Ahora bien, la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, dispone, en el literal c) de su artículo 12, que la demolición configura un acto de ejecución forzosa. Adicionalmente, dispone que la medida del descerraje (o similares) solo pueden ser utilizadas previa autorización judicial, siempre que medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por el personal de las fuerzas policiales. Solo tras ello cabe la posibilidad de cursar solicitud motivada ante cualquier juez especializado en lo civil, el cual debe resolver en un máximo de 24 horas.

La Exposición de Motivos, sin embargo, comenta una situación concreta, relativa a la *"adecuación de los pisos superiores para utilizarlos como almacenes, con infraestructura inadecuada y peligrosa para la seguridad de las personas"*. En otras palabras, si bien el Proyecto es enfático en ocuparse de la regulación de las medidas de demolición y descerraje, demuestra una preocupación específica respecto de la demolición de infraestructura inadecuada dentro de predios privados, para las cuales es necesaria la medida del descerraje como vehículo para la satisfactoria ejecución de la demolición.

Así las cosas, siendo que la demolición y el descerraje son medidas independientes, tramitadas en vías distintas, pero resultan complementarias y necesarias entre sí para la demolición de infraestructura inadecuada y antirreglamentaria, la Comisión considera que el problema público radica, efectivamente, la duplicidad de procesos y en la necesidad de agilizarlos.

No obstante, el proyecto de ley no presenta información respecto de la magnitud del problema público relativo a la sobrecarga procesal y su impacto en la resolución de casos de demolición y descerraje que amerite la modificación de la vía procesal prevista en la Ley. Sin perjuicio de ello, dado que es un aspecto necesariamente

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

contingente, la Comisión evaluará en el presente dictamen la pertinencia de dicha reforma.

En ese sentido, el presente dictamen abordará, en primer lugar, la normativa que regula a la demolición y al descerraje, así como los lineamientos existentes para su aplicación. En segundo lugar, se analizarán las disposiciones que rigen la competencia de los jueces para conocer casos relativos a la demolición y al descerraje. En tercer lugar, se analizará la información estadística del Poder Judicial relativa a la resolución de casos de demolición y descerraje, y sus implicancias en la ejecución de estas medidas.

Finalmente, se analizará el proyecto de ley materia de dictamen, comprendiendo tanto la idoneidad de la propuesta contenida en este como aquellas otras que surjan de su estudio por parte de la Comisión.

El dictamen concluirá con una propuesta de texto sustitutorio que satisfaga y responda a los problemas públicos detectados en la presente sección.

B. Regulación sobre la demolición y del descerraje

1. Naturaleza de la figura de la demolición

Es importante precisar que la demolición es una medida administrativa regulada en distintos artículos de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

La demolición se halla contemplada en los artículos 46 y 49 de la Ley como una medida sancionadora, la cual puede ser impuesta por parte de la autoridad municipal ante el incumplimiento de sus normas. En estos casos, a su solicitud, o del Ejecutor Coactivo correspondiente, la Policía Nacional presta su apoyo para la ejecución de la medida.

Sin embargo, la demolición también es una acción materia de habilitación por parte de las autoridades municipales, según lo dispuesto por el inciso 1.4.1 del numeral 1.4 del artículo 79 de la Ley.

En efecto, es en virtud de la competencia de las municipalidades provinciales en materia de organización del espacio físico y uso del suelo que son competentes específica y exclusivamente para aprobar la regulación provincial sobre el otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición. Las municipalidades distritales, por su parte, son competentes -sobre esta materia en

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

específico- para *"normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de (...) construcción, remodelación o demolición de inmuebles y declaratorias de fábrica"*.

En esa línea, como indica Mállap Rivera⁶, la demolición constituye una de las herramientas de materia de habilitación urbana, en el marco de la organización del espacio físico y uso del suelo con la que cuentan las municipalidades. Esto, en tanto ellas son competentes para regular y dar lugar a la construcción o destrucción de inmuebles en parte o todo, según las normas legales, técnicas y municipales.

Es pertinente mencionar que el artículo 88 de la Ley dispone que corresponde a las municipalidades velar por el uso armónico de la propiedad inmueble con el bien común, en línea con lo dispuesto por el artículo 70 de la Constitución. Así, el ordenamiento jurídico reconoce a las municipalidades como veedores o fiscalizadores del correcto uso y disfrute de la propiedad inmueble, cerciorándose de que este sea armónico con el bien común, cumpliendo el mandato constitucional en defensa del interés público. Consecuencia lógica de dicha carga es que las municipalidades no solo sean las encargadas de fiscalizar el seguimiento de la regulación en edificaciones en su jurisdicción, sino que puedan imponer y ejecutar sanciones ante su incumplimiento.⁷⁸

Es en ese mismo sentido que el artículo 93 de la Ley prevé que las municipalidades, en marco del uso de la propiedad en armonía con el bien común, tengan facultades para ordenar la demolición de: (i) edificios construidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación; (ii) obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción; y, (iii) obras que no hayan conservado el alineamiento y retiro establecido o que sobrepasen la altura máxima permitida.

En sentido distinto, el artículo 96 considera a la demolición por peligro inminente como una causa de necesidad pública para efectos de la expropiación con fines municipales.

⁶ Ob. Cit. p. 412-420, 422.

⁷ Ibid. P. 491.

⁸ Ejemplo de estas medidas, comenta Mállap^o Rivera, son *"la demolición de construcciones irregulares, el retiro de desmonte, entre otras medidas similares, llegando hasta la expropiación en el marco de la ley especial que regula esta institución"*.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Ahora bien, la demolición también está regulada en el Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Así, esta norma entiende a la demolición como la acción de eliminar una edificación parcial o totalmente, regulándola en los artículos 10.1.e), 10.2.d) y 10.3.k), según su aplicabilidad en función al tipo de edificación; y, en el artículo 25, según los requisitos para solicitar la licencia correspondiente, en función al tipo de edificación. El reglamento de la Ley, aprobado por Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA, por su parte, regula la figura de demolición de manera más específica.⁹

Considerando el sentido y la propuesta abordada por el proyecto de ley materia de dictamen, la Comisión analizará, de manera específica y exclusiva, la figura de la demolición como en su regulación, planteada por los artículos 46 y 49, correlativa a lo dispuesto por los artículos 88 y 93 de la Ley.

2. La demolición con sanción administrativa

Como se detalló anteriormente, la demolición se encuentra regulada en los artículos 46 y 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, como una sanción administrativa y, como tal, se sujeta a las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 004-2019-JUS, cuyo artículo 247 y siguientes regulan las facultades y límites de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados. Parte medular de estos límites son los llamados "principios de la potestad sancionadora", los cuales exigen, entre otras cosas, que esta facultad esté subsumida a la legalidad, al debido procedimiento, a la razonabilidad y la tipicidad.

Ahora bien, el artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que sanciones -como la demolición- pueden ser aplicadas ante el incumplimiento de normas municipales. Solo a solicitud de esta, o del Ejecutor Coactivo

⁹ La demolición es regulada en su artículo 17, como una acción materia de habilitación urbana en el marco del proceso de reurbanización, para lo cual exige el cumplimiento de lo dispuesto por el Reglamento Nacional de Edificaciones. La figura, sin embargo, está también regulada en los artículos (i) 58.1.e), 58.2.1.c), 58.2.1.d), 58.3.h) y 58.6, en función a su aplicabilidad según el tipo de edificación; (ii) 61.1.c), 61.1.d) y 61.1.e), describiendo requisitos comunes para su autorización en el marco de procedimientos administrativos; (iii) 63.7, 64.3.b), 64.3.c), 64.5, 65.8.c), y 65.8.d), relativos a los requisitos específicos según el tipo de edificación; (iv) 66.8, relativo a la obtención de dictamen por parte de la Comisión Técnica para la emisión de determinadas licencias de edificación; (v) 80.4, relativo a los requisitos para realizar una inscripción registral; (vi) 83.e) y 83.f), relativos a la obtención de la licencia de regularización de edificaciones; y, (vii) 85, sobre la demolición de las edificaciones que no se hayan regularizado.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

correspondiente, al Policía Nacional presta su apoyo para su cumplimiento, bajo responsabilidad.

El artículo 49, por su parte, prevé, en particular, dos supuestos en los que procede la demolición: (i) obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; y, (ii) de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, para lo cual la municipalidad puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima.

Con base en lo anterior, es evidente que la ejecución de la demolición requiere, primero, del agotamiento de un procedimiento administrativo sancionador, de su consentimiento o de su confirmación en la vía judicial. A ello, se suma lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 4068-2008-PATC, por cuanto:

"(...) no resulta posible a la Municipalidad ejecutar la referida medida sino hasta que la misma hubiere sido autorizada judicialmente conforme se desprende del artículo 49º de la Ley Orgánica de Municipalidades. No obstante, ello, en el presente caso no se observa que el demandado haya pretendido ejecutar la medida en cuestión, sino tan solo que la misma ha sido ordenada por el ejecutor coactivo, lo cual se constituye como un paso previo para solicitar la autorización judicial correspondiente". (Énfasis agregado).

Según el Tribunal, la autorización judicial es un requisito indispensable para ejecutar la medida referida, y la sola orden de demolición por parte del Ejecutor Coactivo no da lugar a la ejecución, sino que supone un paso previo para solicitar dicha autorización.

En ese sentido, Mállap Rivera¹⁰ afirma que la aplicación de la sanción de demolición por parte de la municipal debe cumplir con 3 requisitos: (i) La conclusión de un procedimiento administrativo sancionador; (ii) Contar con una resolución que quede consentida o firme; y, (iii) Solicitar y obtener una autorización judicial que habilite la ejecución del acto.

Es en este punto donde las disposiciones de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva cobran relevancia.

Al respecto, esta establece, como rezan sus primeros artículos, el marco de legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la

¹⁰ *Ibidem.*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

administración pública, destinados al cumplimiento coactivo de una obligación, trátase esta del pago de una acreencia o la ejecución de una obligación de hacer o no hacer. Así, es el ejecutor coactivo, como dispone el artículo 3 de dicha norma, el único titular del procedimiento coactivo y quien ejerce las acciones de coerción para el cumplimiento de la obligación.

Como es evidente, la obligación en cuestión es exigible coactivamente tras la emisión de un acto administrativo que lo establece, el cual debe haber sido debidamente notificado y debe haber causado estado en la vía administrativa. En otras palabras, el procedimiento de ejecución coactiva supone el paso siguiente a la determinación de una obligación administrativa, contenida en un acto administrativo, respecto de cuyo incumplimiento oportuno es exigido mediante el uso de la fuerza.

Es en el marco de dicha situación que el Ejecutor Coactivo puede recurrir a distintas medidas de ejecución forzosa, en tanto descritas en el artículo 12 de la Ley, cuyo literal c) contempla a la demolición como alternativa válida.¹¹

De una lectura concordada con la Ley Orgánica de Municipalidades, que es la norma especial que atañe al presente dictamen, dicha ejecución forzosa puede darse, tanto respecto de (i) obras e instalaciones que ocupen la vía pública, como respecto de (ii) obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.

Respecto del primer caso, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0005-2013-PCC/TC, concluyó que *"las vías y áreas públicas, con subsuelo y aires, playas, plazas, parques, infraestructura vial, vías férreas caminos, entre otros"* son bienes cuya administración, conservación y mantenimiento corresponden a una entidad pública, la cual, si bien no ejerce un derecho de propiedad, está facultada a intervenir administrativamente, *"sea con medidas reglamentarias, de tutela o de conservación, en garantía de la preservación de su finalidad pública"*. Así las cosas, la intervención procede sin mayores requisitos ante la ocupación del espacio público.

¹¹ En este extremo, cabe señalar que, como medida cautelar, el párrafo 13.7 del artículo 13 de la Ley dispone que el Ejecutor Coactivo, por disposición de la entidad, puede ejecutar las medidas y disposiciones necesarias para la demolición urgente, siempre que su fiscalización sea competencia de la entidad y que peligre la salud, higiene o seguridad pública, así como en los casos en los que se vulnere las normas sobre urbanismo y zonificación. Así, el sistema habilita un supuesto adicional, en el cual la demolición no supone solamente una medida de ejecución forzosa, sino también una medida cautelar, en tanto se satisfaga determinados requisitos, relacionados con la seguridad pública o la vulneración de normas sobre urbanismo y zonificación.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Respecto del segundo caso, en contraste, exige de una diferenciación conceptual con una repercusión eminentemente práctica. En efecto, la obra inmobiliaria puede ser parte o todo de un inmueble. Por tanto, la ejecución de la medida de demolición respecto de un inmueble antirreglamentario se sujetará a reglas distintas que parte de un inmueble levantado en condiciones antirreglamentarias. Para este último supuesto, la demolición requiere, necesariamente, de la aplicación de la medida de descerraje.

El descerraje, por su parte, está regulado en el artículo 19 del Decreto Supremo 018-2008-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Este dispone que el uso de esta medida, que requiere previa autorización judicial y de la existencia de circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, constatadas por la Policía, debe ser autorizada por un Juez Especializado en lo Civil en un plazo de 24 horas.

Lo anterior agrega un paso adicional al procedimiento de demolición de una obra inmobiliaria antirreglamentaria, al cual debe tramitarse, además, ante una instancia distinta a aquella que habría conocido el proceso hasta ese momento. Así, según la regulación vigente, además de la vía administrativa, se necesitarían hasta dos autorizaciones judiciales para poder proceder y efectivizar la medida de demolición: una primera, para estar habilitado a ejecutar la demolición, y una segunda, para descerrar el inmueble dentro del cual se haya dispuesto y autorizado la demolición.

A este punto, se hace evidente que existen situaciones en las cuales el descerraje no solo supone una medida complementaria a la demolición, sino que encarna un requisito *sine qua non* para su ejecución. Dicho de otro modo, el descerraje es una condición para poder ejecutar satisfactoriamente la medida sancionadora de demolición. En tanto ambas medidas requieren autorización judicial, y se hallan estrechamente relacionadas, carece de sentido que tramitarse de manera independiente y desvinculada.

C. Sobre las disposiciones que rigen la competencia de los jueces para conocer casos relativos a la demolición y al descerraje.

Como se mencionó en la sección anterior, si bien la demolición es una sanción aplicable por las autoridades municipales, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, esta no es aplicable por sí sola. En efecto, a diferencia de sanciones como la clausura, las multas, la retención, y el decomiso, la regulación vigente de la demolición le otorga un rol preponderante y determinante al Poder Judicial, al ser el único que puede autorizar esta medida.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Así, el artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades dispone que las autoridades municipales pueden demandar la autorización judicial en la vía sumarísima para poder proceder con la demolición.

A saber, esta vía procesal se encuentra regulada por los artículos 546 al 607 del Código Procesal Civil y supone la vía en la cual se tramitan asuntos contenciosos, dentro de los cuales se hallan los procesos de interdicción y desalojo, así como aquellos señalados expresamente por ley, aquellos que no cuenten con una vía procedimental propia, siempre que la situación lo amerita, y aquellos cuya estimación patrimonial no supere a las 100 Unidades de Referencia Procesal (o 10 UIT), entre otros.

La competencia de los jueces sobre estos casos, sin embargo, es variada, hallándose estrechamente vinculada con (i) la materia discutida; y, (ii) el valor patrimonial. Así, por ejemplo, mientras que un juez civil es competente para conocer casos de mayor relevancia económica, los jueces de paz (letrados y no letrados) asumen competencia respecto de casos de baja complejidad y relevancia, comparativamente.

De la revisión de los artículos 546 y 547 del Código Procesal Civil, la Comisión advierte que ninguno de los dos regula la competencia de los jueces respecto de los casos contenidos en el párrafo 8 del artículo 546, mediante el cual se dispone que se tramitan en la vía sumarísima aquellos casos previstos por la ley. Así, traslada la determinación a la ley especial que regule el proceso específico, salvo que no lo determine, en cuyo caso asumen competencia, según el primer párrafo del artículo 547, los jueces civiles.

Es en este punto donde es necesario revisar una vez más el articulado de la Ley 27972 y la Ley 26979: La primera dispone que las autoridades municipales pueden demandar autorización judicial en la vía sumarísima para proceder con la demolición de una obra inmobiliaria antirreglamentaria. La segunda dispone que, en caso fuere necesario y se cumpliera con los requisitos previstos, serían los jueces especializados en lo civil los competentes para autorizar el descerraje del inmueble sobre el que pesa la medida sancionadora de demolición.

Visto ello, la Comisión repara en que, efectivamente, la demolición no cuenta con una vía procedimental clara en el Poder Judicial, mientras que el descerraje sí. En ese sentido, y considerando el primer párrafo del artículo 547, un asunto contencioso que no cuente con una vía procedimental propia es competencia de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

los jueces civiles, como bien menciona Tantaleán Odar¹². Así las cosas, ambos procesos pueden ser vistos, aunque en canales distintos, por los jueces civiles.

Ahora bien, la regulación examinada exige, sin embargo, que ambos procesos sean tramitados de manera independiente, pese a su carácter complementario y, muchas veces, interdependiente.

Como se repasó anteriormente, el Proyecto de Ley materia de dictamen propone modificar el artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a efectos de que sean los jueces de paz letrados de la circunscripción donde se halle el inmueble antirreglamentario quien conozca las solicitudes de descerraje y demolición. Esto, arguye el Proyecto, dado que los casos suelen ser conocidos por los jueces especializados, quienes tardan plazos considerables en resolverlos.

D. Sobre el letargo procesal y la constante sobrecarga del Poder Judicial

En este punto corresponde realizar una distinción entre tres conceptos: (i) vía procedimental, tratado líneas arriba; (ii) plazo de resolución; y, (iii) nivel del órgano jurisdiccional.

El plazo de resolución, como bien comenta el Poder Judicial en el oficio remitido a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos con oportunidad del Proyecto de Ley materia de dictamen, es precisamente el aspecto que marcaría la diferencia real entre distintos procesos judiciales. Siendo que la vía procedimental alude a la complejidad del proceso y a las actuaciones procesales de las partes, mas no necesariamente repercute en el término que tardan los procesos en ser resueltos.

A diferencia de un procedimiento administrativo, sea contencioso (trilateral o sancionador) o no contencioso, pese a que los procesos judiciales cuentan con plazos máximo del cual disponen los jueces para poder pronunciarse sobre un caso que llegue a sus despachos. En efecto, pese a que disponen de plazos diferenciados respecto de las actuaciones procesales de las partes involucradas, no suelen disponer de responsabilidad alguna para los jueces que excedan el plazo máximo de resolución, en caso la norma disponga, ni por hacer de un proceso sumarisimo uno, en la práctica, de conocimiento.¹³

¹² Arce, Y. et al.; coordinador, Cavani, R. 2016. *Código procesal civil comentado por los mejores especialistas. Tomo IV*. Lima. Gaceta Jurídica. P. 356 Ver: <https://andrescusiarrredondo.files.wordpress.com/2020/09/codigo-procesal-civil-comentado-tomo-iv.pdf>

¹³ Para el caso particular de los procesos civiles ventilados ante el Poder Judicial.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Ello ha conllevado a que, como reporta el Informe titulado "*La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento preliminar 2014-2015*", procesos sumarísimos, como el desalojo por ocupación precaria, duren 46 meses más que el plazo dispuesto en la norma procesal, tardando, en promedio, 4 años y 3 meses (o 51 meses). Lo mismo sucede con los procesos de ejecución de garantías, los cuales tardan 49 meses más que el plazo legal en ser resueltos.¹⁴

A mayor abundamiento, dicho Informe señala acertadamente que "*considerando los plazos previstos en el Código Procesal Civil para los procesos sumarísimos y de ejecución, tenemos que los procesos de desalojo por ocupación precaria y de ejecución de las garantías hipotecarias deberían finalizar en solo cinco meses. Este tiempo incluye el inicio del proceso, la emisión de la sentencia de primera instancia, la sentencia de vista y la sentencia en casación emitida por la Corte Suprema, con lo cual la decisión adquiere el estatus de cosa juzgada.*" (Énfasis agregado) Incluso, agrega, "*las diferencias entre el plazo legal y el plazo real son mayores si sumamos el tiempo que demora ejecutar la sentencia (...) [para lo cual] se requiere un plazo adicional de aproximadamente año y medio.*" La situación, sin dudas, es alarmante.¹⁵

Para evidenciarlo, el Informe presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Cuadro comparativo de la duración legal y real de los procesos judiciales
(a noviembre de 2015)

Proceso	Duración real	Plazos por ley	Meses de demora
Desalojo por ocupación precaria *	4 años y 3 meses	5 meses	46 meses más
Ejecución de garantías *	4 años y 6 meses	5 meses	49 meses más
Hábeas corpus	1 año y 8 meses	1 mes y medio	18 meses y medio
Corrupción de funcionarios	4 años y 6 meses	10 meses	44 meses
Robo agravado **	4 años y 2 meses	7 meses	43 meses más

¹⁴ Gutiérrez et. al. 2015. *La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento preliminar 2014-2015*. Lima: Gaceta Jurídica. P. 33 y 34. Ver:

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/EF99C31BB79EA115052581D90064B554/\\$FILE/INFORME-LA-JUSTICIA-EN-EL-PERU.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/EF99C31BB79EA115052581D90064B554/$FILE/INFORME-LA-JUSTICIA-EN-EL-PERU.pdf)

¹⁵ *Ibid.* P. 33 y 34.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Violación sexual **	4 años y 1 mes	7 meses	42 meses más
---------------------	----------------	---------	--------------

Fuente y elaboración: Gutiérrez et. al. 2015. La Justicia en el Perú. Cinco grandes problemas. Documento preliminar 2014-2015. Lima: Gaceta Jurídica. P. 36.

* El cómputo del tiempo incluye la fecha de inicio del proceso hasta la emisión de la sentencia con calidad de cosa juzgada. En el promedio no se incluye el plazo de ejecución de la sentencia judicial, el cual asciende a un año y medio adicional.

** El cómputo es realizado sobre la base del proceso penal ordinario del Código de Procedimientos Penales.

Lo anterior ya ha sido advertido por el Poder Ejecutivo. En efecto, con fecha 09 de noviembre de 2021, este presentó el Proyecto de Ley 670/2021-PE Proyecto de Ley que promueve la celeridad y la congruencia procesal en los procesos sumarísimos y precisa los deberes, infracciones, sanciones y criterios de evaluación de los jueces en los procesos judiciales¹⁶, cuya exposición de motivos toma, como primer punto, la evaluación de la dilación de los procesos sumarísimos.

Al propósito del principio de "celeridad procesal" contenido en el artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Civil, la Exposición de Motivos del proyecto alude al diseño de los procesos sumarísimos, los cuales han sido, precisamente, diseñados para la atención oportuna de determinadas controversias de baja complejidad. *"Sin embargo, en la práctica, estos (...) no cumplen con el objetivo de brindar una tutela especialmente célere para las controversias ventiladas a través de este. Así, los plazos en los cuales deben ser resueltos se ven muchas veces dilatados"*¹⁷, lo cual, en sus palabras, *"tienen un importante impacto social (...) y (...) directo en la dinámica económica (...) del país"*. Incluso, según cifras¹⁸ de la actual Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial¹⁹, el principal motivo de denuncias contra los magistrados en el período enero 2020 a noviembre 2021 es el "retardo en la administración de justicia", las cuales superan en 242.25% a la segunda causa más común durante 2021, agrupando casi el 67% de las denuncias presentadas.

Asimismo, este diagnóstico ha sido refrendado recientemente por el Informe de Competitividad 2023-2024, elaborado por el Consejo Privado de la Competitividad - Perú Compite, lanzado el 06 de junio de 2023. A lo largo de sus 332 páginas, este presenta un conglomerado de 130 propuestas de política pública, priorizadas en función a su impacto competitivo. Estas se centran en 11 factores: Sistema de

¹⁶ Para mayor detalle: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/NTA5NQ==/pdf>

¹⁷ *Ibid.* P. 10.

¹⁸ *Ibid.* P. 16.

¹⁹ Según la Ley 30943, la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial reemplazó a la Oficina de Control de la Magistratura.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Justicia, Eficiencia del Sector Público, Infraestructura, Desarrollo Digital, Estabilidad Macroeconómica, Capital Humano y Competencias, Salud, Mercado Laboral, Logística, Ambiente de Negocios y Ciencia, Tecnología e Innovación.

En el caso particular del Sistema de Justicia, medular para brindar seguridad jurídica, indispensable para las transacciones en el mercado, un funcionamiento ineficiente, materializado en la demora en la resolución de controversias, así como la prolongación de los procesos de apelación, entre otros, *"tendrán un impacto negativo en la performance económica del país"*. Es pertinente, entonces, examinar la variación interanual del número de expedientes ingresados y resueltos, con la información disponible.

Sobre los expedientes ingresados y resueltos, *"durante el período enero-junio de 2022, [el número] aumentó en 9.1% (63,980) y 14.9% (104,579), respectivamente, con respecto al mismo período en 2021."* Mientras tanto, la carga procesal total a junio de 2022 alcanzó los 2'715,435 expedientes suponiendo un incremento del 11.2% respecto del mismo período en 2021.²⁰

Estas cifras, a saber, varían con respecto del período enero-junio de 2023. De esta manera, como revela el Informe Estadístico del Poder Judicial enero-junio de 2023, *"los procesos principales resueltos en trámite y ejecución (...) suman 875,604, de los cuales la especialidad (...) civil, resolvió 155,454 (17,8%)"*.²¹ En contraposición a ello, el mismo Informe reporta un ingreso de 938,354 procesos, 17.2% de los cuales ingresaron a la especialidad civil. En términos absolutos, reparando únicamente en los procesos en trámite, es decir, pendientes de sentencia, se tuvo un decremento neto 44,102 procesos (-0.96%).

Todo ello suma al inventario de procesos registrados, pendientes al primero de enero de 2023, monto que asciende a los 3'231,350, 16.2% (522,310) de los cuales se halla en trámite y ejecución de la especialidad civil.²²

La congestión del Poder Judicial y el letargo en la resolución de casos es, a este punto, evidente. Conviene, sin embargo, un estudio de la distribución territorial y competencial de las distintas dependencias jurisdiccionales del Poder Judicial.

²⁰ Consejo Privado de Competitividad. 2023. *Informe de Competitividad 2023-2024*. Lima. P. 217. Ver: <https://drive.google.com/file/d/1CUat3cYkMYrgP3CxfH3jtzCipAZANCiV/view>

²¹ Sub-Gerencia de Estadística. Gerencia de Estadística. Poder Judicial. 2023. *Informe Estadísticas de la Función Jurisdiccional a Nivel Nacional. Período: Enero - junio 2023*. P. 9. Ver: https://drive.google.com/file/d/1DM_S8B-Arg7HiWXFIBVSiGEm_wi_w3Y/view

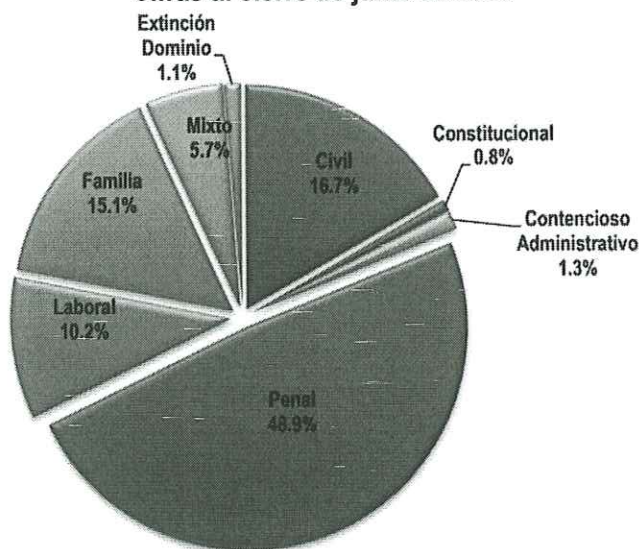
²² Ibid. P. 9

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Al respecto, el Informe citado señala que, al cierre de junio de 2023, existían 2,821 dependencias judiciales, implementadas en 35 Cortes Superiores y el Subsistema de Extinción de Dominio, las cuales se hallan organizadas en 239 Salas Superiores (8,5%), 1,939 Juzgados Especializados y Mixtos (68,7%) y 643 Juzgados de Paz Letrados (22,8%).²³

En el caso particular de los 1,939 Juzgados Especializados y Mixtos, divididos en distintas especialidades²⁴, que administran justicia en primera instancia -y en segunda instancia, en el caso de los procesos iniciados en Juzgados de Paz Letrados-, mientras que la especialidad penal engloba casi al 48,6% de los juzgados (949), la especialidad civil comprende apenas el 16,7% (324), posicionándose en segundo lugar entre las 8 especialidades, considerando a los Juzgados Mixtos. Lo anterior se aprecia con claridad en el siguiente gráfico.²⁵

Gráfico 1
Organización de los Juzgados Especializados y Mixtos por especialidad
Cifras al cierre de junio de 2023



Fuente: Sistema Integrado Judicial (SIJ) / Formulario Estadístico Electrónico (FEE). En:

²³ Ibid. P. 13.

²⁴ A saber: Civil, Penal, Laboral, Familia, Contencioso Administrativo, Constitucional, así como las subespecialidades: Comercial, Previsional, Tránsito y Seguridad Vial, Tributario, Aduanero y Anticorrupción.

²⁵ Ibid. P. 14.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Elaboración: Subgerencia de Estadística de la Gerencia de
Planificación del Poder Judicial

Los 643 Juzgados de Paz Letrados, por su parte, se hallan divididos en "*asuntos civiles, labores y de familia, así como las faltas en penal*"²⁶.

Es preciso mencionar que, según el referido Informe, en el período enero - junio 2023, si bien los Juzgados Especializados y Mixtos resolvieron 475,590 de los 674,594 procesos pendientes al inicio de 2023, lo cual redujo la carga a 199,004, el número de procesos ingresados superó en 3,25% (14,593) el número de expedientes resueltos, arrojando una Tasa de Resolución de Procesos (TRP) de 1.03 (653,631 procesos pendientes). Nótese que esta instancia arroja una Tasa de Congestión Procesal (TCP) de 2.41, siendo significativamente alta.

La situación es similar respecto de los Juzgados de Paz Letrados. Estos resolvieron, en el referido período 255,789 de los 262,935 procesos pendientes al inicio de 2023. Si bien esto redujo la carga pendiente a apenas 7,146, el número de procesos ingresados superó en 5.67% (13,733) el número de procesos resueltos, arrojando una TRP 1.06 (249,202 procesos pendientes). Nótese que esta instancia arroja una TCP de 1.97, siendo, aunque alta, 0.5 puntos porcentuales menor a la del órgano inmediato superior.²⁷

Visto lo anterior, el letargo y subóptimo funcionamiento del Poder Judicial, traducido en altas Tasas de Congestión Procesal y bajas Tasas de Resolución de Procesos,²⁸ no debe ni puede suponer un impedimento para que la Administración Pública, a través de las autoridades municipales, ejerza, en el marco del Estado de Derecho, el imperio de la ley, coaccionando su cumplimiento ante violaciones flagrantes.

La solución al problema público identificado, sin embargo, difícilmente pasa por modificar la instancia conocedora de estos casos. En efecto, y como se desprende de la data estudiada a lo largo del presente acápite, es evidente la sobrecarga procesal, más aún respecto de los Juzgados de Paz Letrados, cuya tasa de

²⁶ Ibid. P. 14.

²⁷ Ibid. P. 17.

²⁸ La Tasa de Congestión Procesal (TCP) mide el grado de saturación o de trabajo de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial, siendo $x > 1$, congestionado, y, $x \leq 1$, descongestionado. La TCP es el cociente resultante de dividir la totalidad de la carga procesal (procesos pendientes en trámite + procesos nuevos ingresados) entre la cantidad de procesos resueltos en el período evaluado. Así:

- Juzgados Especializados y Mixtos: $1,111,106 / 475,590 = 2.34$
- Juzgados de Paz Letrados: $504,991 / 255,789 = 1.97$

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

resolución de procesal²⁹ es poco menos de un tercio respecto de los nuevos procesos ingresados.

Dado que no se cuenta, en la actualidad, con información clara y precisar respecto de la magnitud de procesos o solicitudes de descerraje y demolición en el Poder Judicial, no es viable calcular la capacidad operativa de los Juzgados de Paz Letrados de atender dicha demanda de manera satisfactoria. Menos aún, por lo mismo, cabe la posibilidad de estimar mayor agilización por parte del Poder Judicial en la resolución de los casos. Al margen de que el artículo 19 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva disponga que la solicitud de descerraje, cursada por el Ejecutor Coactivo, es resuelta en el término de 24 horas, bajo responsabilidad.

Por lo anterior, no hay razón para concluir que trasladar la carga procesal de una instancia a otra supondría agilización alguna de los trámites. Muy por el contrario, la carencia de información en la materia podría gatillar un escenario aún más pernicioso que el actual, generando una sobrecarga sobre una instancia jurisdiccional que, actualmente, no llega satisfacer de manera íntegra su propia demanda.

Visto lo anterior, es necesario evaluar otra solución al problema público identificado, en este extremo en particular.

Dicho ello, y si bien no es materia de evaluación de la Comisión, con oportunidad del dictamen en cuestión, esta estima imprescindible, en el marco de la modernización de la gestión del Estado, que el Código Procesal Civil deba contemplar plazos de resolución y emisión de sentencia diferenciados para las vías procedimentales, a efectos de significar, en la práctica, vías procedimentales más expeditivas. Para ello, sugiere no solo la delimitación de un plazo máximo de extensión, sino también la inclusión de incentivos tanto positivos como negativos, así como consecuencias jurídicas para los involucrados en el proceso, a efectos de disuadir cualquier dilación que pudiese afectar los plazos legales para su resolución.

²⁹ La Tasa de Resolución Procesal (TRP) mide la ratio de resolución de procesos de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. La TRP es el cociente resultante entre el número de procesos resueltos, dividido entre la cantidad de procesos ingresados en el período evaluado. Así:

- Juzgados Especializados y Mixtos: $475,590 / 436,512 = 1.09$
- Juzgados de Paz Letrados: $255,789 / 242,056 = 1.06$

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

**E. Sobre el Informe de Adjuntía 001-2021-DP/AEE sobre actuación municipal en
materia de demolición y sus sugerencias a la Comisión**

La Comisión estima pertinente y necesario realizar una revisión del Informe de Adjuntía 001-2021-DP/AEE³⁰, referido por el Ministerio de Justicia en la opinión remitida a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, dado que, no solo desarrolla conceptos íntimamente relacionados con aquellos tratados por el proyecto materia de dictamen, sino que estudia y evidencia diversos problemas relacionados con la aplicación normativa de los artículos que el proyecto busca modificar, formulando, además, sendas sugerencias para el trabajo de esta comisión en específico.

Dicho informe, titulado "Opinión sobre la regulación y actuación municipal en materia de demolición de obras irregulares", elaborado por la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo, realiza un análisis sumamente detallado sobre las categorías jurídicas de sanción administrativa, medida correctiva, y medida provisional, todas las cuales son necesarias para dilucidar un caso contra la Municipalidad Provincial de Trujillo.

En ese sentido, el informe desglosa, en primer lugar, la distinción de dichos conceptos, los cuales pueden bien resumirse³¹ de la siguiente manera:

- Sanciones administrativas: Sujetas a las reglas y principios del Derecho Administrativo Sancionador, buscan gravar, reprimir o reaccionar frente a una conducta ilícita, teniendo un carácter represivo y disuasivo.
- Medidas correctivas: También llamadas "medidas de restitución de legalidad, suelen ser medidas accesorias a la sanción, con la finalidad, no de castigar, sino de atender al interés público, ordenando la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior. Esto, independientemente del perjuicio económico que acarree para el infractor. Suelen confundirse con las sanciones administrativas. Según la Ley del Procedimiento Administrativo General, pueden dictarlas en el marco de las "actividades de fiscalización".

³⁰ Defensoría del Pueblo. 2021. *Informe de Adjuntía 001-2021-DP/AEE: Opinión sobre la regulación y actuación municipal en materia de demolición de obras irregulares*. Lima. P. 13. Ver: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/01/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-001-2021-DPAEE.pdf>

³¹ Ibid. P. 2 - 5.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

- Medidas provisionales: Vinculadas a las medidas cautelares, suelen confundirse con las medidas correctivas. Procuran asegurar la eficacia de la resolución final en la que pudiera recaer, por lo que comprenden un abanico de medidas orientadas a dicha finalidad que, según lo dispuesto por la LPAG, pueden ser reguladas por normas de rango distinto al de la ley.

La distinción conceptual elaborada por la Defensoría en el referido Informe resulta determinante, a criterio de la Comisión, al realizar una diferenciación que puede conllevar a la efectiva agilización de los procesos de demolición y descerraje. Ello será detallado a continuación:

Al respecto, la sección cuarta del documento arguye que la redacción actual del párrafo tercero del artículo 46 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, relativo a las sanciones, es la principal generadora de confusión entre las sanciones administrativas y las medidas correctivas al contemplarlas de manera conjunta.

Así, dicho artículo dispone que las sanciones que aplique la autoridad municipal pueden ser las de *"multa, revocación de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras"*, de lo cual deviene literalmente, que las demoliciones son sanciones administrativas. Consecuencia de ello, estas suponen, primero, actos gravosos y represivos ante una infracción determinada, y, segundo, la necesidad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador que la determine y cuya ejecución habilite. Bien comenta el Informe *"la Ley Orgánica de Municipalidades habría optado por identificar a la 'demolición' por contravención al 'derecho urbanístico' como una 'sanción' y no como una 'medida de restitución de la legalidad', 'medida correctiva' o 'medida accesorio'"*.³²

Es, empero, esta misma conceptualización la que obstruye, en la práctica, la ejecución de la medida, tanto por el letargo judicial como por los propios requisitos impuestos por el sistema para hacerlo, que, justamente, da lugar al proyecto materia de dictamen.

Cabe resaltar, sin embargo, que el artículo 93 de la Ley Orgánica de Municipalidades dispone de una serie de facultades administrativas, las cuales distan de ser sanciones administrativas, sino que coadyuvan a la capacidad de ejecución y materialización de las competencias de los gobiernos provinciales y

³² Ibid. P. 9.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

distritales en materia urbana, en cuanto al uso de la propiedad en armonía con el bien común. Dentro de dichas facultades se halla, por ejemplo, la posibilidad de ordenar la demolición de inmuebles contraviniendo el Reglamento Nacional de Construcciones, así como las que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción, o hacer cumplir, bajo apercibimiento de demolición y multa, la obligación de conservar el alineamiento y retiro establecidos.

Todas estas facultades refieren, efectivamente, no a sanciones *per se*, sino a medidas que, si bien afectan tangencialmente al propietario del bien que ha incurrido en una conducta antirreglamentaria, buscan *corregir* la situación anómala, a través de una medida como la demolición, restaurando a la urbe a su estado inmediatamente anterior a la comisión de la conducta irregular.

Tomando lo anterior, la Adjuntía de Administración del Estado de la Defensoría del Pueblo concluye que la regulación separada de estas medidas, en los artículos 46 y 49, respecto de las sancionadoras, y luego en el 93, respecto de las correctivas o de restitución de legalidad en el ámbito organismo, siempre habría buscado marcar una clara separación entre ambas.

Al respecto, cabe repasar lo interpretado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 6751-2015-PATC:

*"En el caso de autos, la parte recurrente alega que los emplazados están afectando su derecho a la propiedad por cuanto está **pendiente de ejecución una orden de demolición del tercer piso y de la azotea de su propiedad**, pese a que nunca tuvieron conocimiento del inicio del procedimiento sancionador, ni del de ejecución coactiva, tanto más si cuando adquirió el bien no pesaba sobre el mismo ninguna carga, gravamen, medida administrativa o judicial (...)*

*Ahora bien, la parte recurrente (...) no ha acreditado que cuenta con la licencia correspondiente ni el cumplimiento de normas sobre parámetros urbanísticos, tanto más si **la medida concreta dispuesta en el caso del recurrente es una medida correctiva cuyo objeto es componer la situación o estado de cosas al momento previo a la infracción cometida por la anterior propietaria del bien inmueble**. Por consiguiente, **no existe afectación al derecho de propiedad**" (Énfasis agregado)*

Como se desprende lo anterior, para el Tribunal Constitucional, la orden de demolición, o la demolición en sí misma, no es una sanción administrativa, por naturaleza, muy contrario a lo que expresan los artículos 46 y 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, sino que reconoce que es una "*medida correctiva cuyo objeto*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

es componer la situación o estado de cosas al momento previo a la infracción cometida por la anterior propietaria del bien inmueble".

Con ello, no solo interpreta que la demolición tiene una naturaleza distinta a la regulada por los artículos 46 y 49 de la Ley, sino que, además, interpreta que: (i) su imposición no está sujeta al inicio de un procedimiento administrativo sancionador; y, (ii) la contravención a las normas sobre parámetros urbanísticos o la carencia de una licencia correspondiente pueden ser causales suficientes para su aplicación sobre un inmueble u obra, en tanto irregular o antirreglamentario.

De esta manera, y tomando lo zanjado por el Tribunal Constitucional, es evidente que la medida de demolición guarda una naturaleza completamente distinta a la de una sanción administrativa, no pudiendo -menos aun debiendo- sujetarse a las reglas y principios que rigen un procedimiento administrativo sancionador. Correctamente, la Defensoría, en el Informe citado, afirma que *"las medidas correctivas o de restitución de legalidad no buscan castigar, sino devolver las cosas al estado anterior de la legalidad, que fue alterado"*.

En el entendido, entonces, de que la demolición se trata de una medida correctiva o de restitución de legalidad, y no de una sanción administrativa, debe anotarse una implicancia adicional sumamente trascendente para la ejecución propia de la medida: la falta de desaparición de la causalidad.

En efecto, a diferencia de una sanción administrativa, que busca, justamente, generar un gravamen o represión para con el sujeto infractor, debiendo guardarse identidad entre el sujeto que realiza la conducta constitutiva y el responsable de aquella, así como estrecha causalidad entre su actuación y la comisión de dicha infracción, una medida correctiva dista largamente de aquello. Esto es así dado que esta no se encuentra dirigida a un sujeto en particular, sino a una situación irregular, la cual busca neutralizar.

Por lo mismo, esta puede ser aplicada de modo genérico, al igual que un acto administrativo de efecto general, en tanto tenga un destinatario identificado e identificable³³, en tanto propietario de un inmueble en situación irregular. Además

³³ Morón, J. 2019. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I*. Gaceta Jurídica. Lima. P. 195, 199-200. Ver: <https://andrescusi.files.wordpress.com/2020/06/tomo-i-comentarios-a-la-ley-general-del-procedimiento-administrativo.pdf>

Cabe resaltar que el numeral 23.1.1 del artículo 23 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, exige que para que estos actos administrativos de alcance general procedan, deben ser publicados en la vía principal, a efectos de dar publicidad a las decisiones tomadas que no tengan identificado y delimitado a un grupo de interesados.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

de su eficacia inmediata, su emisión permitirá *"su aplicación a futuros propietarios que pudieran subsumirse en lo dispuesto aquellos, sin tener que expedir nuevos actos en el mismo sentido de lo ya decidido o evaluado"*, para lo cual solo basta identificar al nuevo propietario.

De lo contrario, cabe anotar, la demolición de un inmueble podría suspender su eficacia indefinidamente en tanto cambie de titular, al ser este, y no la propiedad, el objetivo de la medida. *"Eso abre la posibilidad de que se tengan que imponer sanciones a cada propietario del inmueble concernido hasta que la medida se ejecute"*³⁴, señala el Informe. No obstante, ello, la ejecución coactiva, necesaria para poder concretar dicho mandato, siempre será suspendida si se halla en trámite o pendiente de vencimiento de plazo para la presentación de un recurso administrativo.

Con base en lo anterior, si bien adecuar la regulación de la demolición a su naturaleza, en tanto medida correctiva, así como a su resolución conjunta al descerraje, en caso fuere necesario, agilizaría significativamente la ejecución de dicha medida, esta seguiría requiriendo de la autorización judicial para concretarla.³⁵

Precisamente por lo anterior resulta interesante que el Informe refiera a una *práctica municipal* de demandar autorización judicial.

Al respecto, la Defensoría incide en la redacción del artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el cual dispone que *"la autoridad municipal puede demandar autorización judicial"*³⁶, mandato que ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional como un requisito *sine qua non*. El verbo *"poder"*, sin embargo, no supone un deber, sino una facultad o una potestad, pasible de ser ejercida en el marco de la discrecionalidad de la entidad.

³⁴ Ibid. P. 11.

³⁵ Esto, no solamente por lo dispuesto en los artículos 46 y 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, y en el artículo 19 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, sino también por el párrafo 9 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú de 1993, el cual reconoce el derecho a la inviolabilidad de domicilio. Al respecto, dicha disposición señala que: *"Toda persona tiene derecho: (...) A la inviolabilidad del domicilio: Nadie puede ingresar en él ni efectuar investigaciones o registros sin autorización de la persona que lo habita o sin mandato judicial, salvo flagrante delito o por muy grave peligro de su perpetración. Las excepciones por motivos de sanidad o de grave riesgo son reguladas por la ley."* (Énfasis agregado). La regla es clara, por cuanto el domicilio es inviolable, autorizándose, únicamente, en caso medie autorización judicial.

³⁶ Al respecto, ver los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente 4068-2008-PA/TC.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

De esta manera, comprendiendo el impacto que una medida como la demolición puede tener en el derecho constitucional de inviolabilidad de domicilio, la Defensoría señala que es *"necesario dejar anotado que el establecimiento de la 'potestad' de solicitar 'autorización judicial' en materia de demoliciones en realidad tendría otro sentido o un sentido más específico.(...) La necesidad de contar con [esta] está destinado a obtener la autorización de la autoridad competente para ingresar a un domicilio"*. Así, la Defensoría refiere a que la autorización judicial no versaría, como tal, respecto de la demolición *per se*, sino de la posibilidad de ingresar a un domicilio para *ejecutarla*.

Cierto es que una interpretación de ese tipo no solo salvaguardaría la aplicabilidad de la medida correctiva de demolición, revestida de la autoridad del gobierno local para poder ejecutar disposiciones y actos administrativos dentro del ámbito de su competencia, sino que importaría un sentido más armonioso para con el funcionamiento del sistema.

En efecto, siendo que las autoridades municipales, según lo dispuesto por los artículos 46, 49 y 93 de la Ley Orgánica de Municipalidades, ya pueden, válidamente, ordenar la demolición de un inmueble -o parte de este- por resultar irregular o antirreglamentario, carece de sentido que dicha disposición -que, además, busca retrotraer el estado de las cosas al momento anterior a la comisión del hecho infractor- esté sujeta a la autorización judicial. Menos aún, claro, cuando la Ley ya las habilita a hacerlo.

Resulta más coherente, por tanto, que la autorización judicial requerida por la autoridad municipal verse sobre el ingreso al inmueble irregular o antirreglamentario, el cual sí está protegido constitucionalmente, y no sobre la posibilidad de ejecutar una medida reconocida y dispuesta por la Ley. Ello guarda coherencia también con la redacción legal del artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, por cuanto la autoridad municipal puede -cuando sea necesario- solicitar autorización judicial para ejecutar la medida -correctiva- de demolición -de una obra irregular o antirreglamentaria ubicada dentro de un inmueble-.

A criterio de la Comisión es este sentido el que debe ser interpretado. Vistas las interpretaciones incorrectas en sentido contrario, corresponde realizar una modificación al articulado, a efectos de precisar la interpretación correcta.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

F. Sobre la naturaleza y aplicabilidad de las medidas correctivas

Para entender correctamente la figura de la medida correctiva es imprescindible reparar en el Decreto Legislativo 1272, que modificó a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, su Exposición de Motivos, al ser el conducto legal que introdujo el concepto de medida correctiva a la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Así, su artículo 2 dispuso que estas son *"medidas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, (...) [y] deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto."* De lo anterior se desprenden dos elementos esenciales de las medidas correctivas: (i) su finalidad, al estar orientadas a reponer o reparar una situación alterada por una infracción; y, (ii) su necesaria tipicidad y proporcionalidad.

Además, su artículo 5 dispuso que estas medidas podían ser adoptadas en el marco de actuaciones de fiscalización, pudiendo las entidades adoptarlas siempre que estuviesen habilitadas por Ley o Decreto Legislativo y mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.

Al respecto, la página 51 de la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo señala que, a diferencia de una sanción administrativa, las medidas correctivas encarnan una medida con una finalidad distinta, que puede ser dictada *"al lado de las sanciones administrativas que se reputen pertinentes"*, siempre que estén previamente tipificadas, *"sean razonables y se ajusten a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los bienes jurídicos tutelados"*. A través de estas, reza la Exposición de Motivos, *"la autoridad puede ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción producida a su estado anterior, incluyendo dentro de ello lo referido a los bienes que hayan sido afectados"*.³⁷

En esa línea, Morón Urbina³⁸ diferencia, dentro de la misma categoría de actos de gravamen, a las sanciones, las fiscalizaciones, y las medidas correctivas, entre otros. En el particular, sobre la actividad de fiscalización -que, según la Ley, es la

³⁷ Exposición de Motivos. Decreto Legislativo 1272. P. 51. Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2016/Diciembre/21/EXP-DL-1272.pdf>

³⁸ Morón, J. 2017. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley 27444. Tomo I. Gaceta Jurídica*. Lima. P. 276. Ver: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/stein/wp-content/uploads/sites/734/2020/05/LPAG-comentada-T1-2017-Morón-Perú.pdf>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

actividad en la cual cabe el dictado de medidas correctivas-, el autor arguye que esta es ejecutada en dos "*niveles de finalidades*": naturalmente, la primera resulta "*preventiva*", mientras que la segunda, señala, es de naturaleza "*correctiva*".³⁹

Al respecto, señala, "*la fiscalización no deja de tener una finalidad correctora ante los incumplimientos ya consumados al momento de verificar, por lo que activa diversos mecanismos de reacción previstos en la normativa ante estas situaciones [la puede ser, entre otras,] la adopción de medidas correctivas*".⁴⁰

Una vez más, el autor es enfático al señalar, no solo que no se trata de una medida represiva, sino que, en esencia, importa de una medida que, sin perjuicio de levantar información para una posterior y eventual sanción, busca la corrección de la conducta y la reversión del daño generado por la infracción a través de mandatos que son "*consecuencia natural del incumplimiento de requisitos para realizar alguna actividad sujeta a autorizaciones operativas*".⁴¹

No obstante "*surgen también con ocasión de la comisión de ilícitos que afectan intereses confiados a la autoridad administrativa*", al igual que las sanciones, estas buscan "*reponer el orden legal vulnerado por el infractor, asumiendo en algunos casos claramente un rol preventivo de futuros daños (...), pero en otras asume tendencias restitutivas (por ejemplo, demoler una construcción realizada indebidamente)*".⁴² La diferencia, entonces, es clara.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta interesante la conclusión a la que arriba Morón, afirmando que las medidas correctivas "*no dependen del procedimiento en curso ni de futuras medidas, siendo (...) destinada[s] (...) a concluir con el estado de cosas y efectos legales creado mediante infracción, sin necesidad de apertura previa de un procedimiento sancionador o la necesidad de ser dictada al interior del mismo.*" (Énfasis agregado).

En otras palabras, siendo que no se tratan de sanciones administrativas, justamente porque no buscan reprimir una conducta infractora, sino que buscan reparar, mitigar

³⁹ Morón, J. 2019. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley 27444. Tomo II.* Gaceta Jurídica. Lima. P. 305. Ver: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/stein/wp-content/uploads/sites/734/2020/05/LPAG-comentada-T2-a-2017-Mor%C3%B3n-Per%C3%BA.pdf>

⁴⁰ Ibid. P. 306.

⁴¹ Ibid. P. 360.

⁴² Huergo, A. 2007. *Las sanciones administrativas.* Iustel. Madrid. P. 250. En: Morón, J. 2019. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley 27444. Tomo II.* Gaceta Jurídica. Lima. P. 355.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

o anular sus consecuencias⁴³, no están sujetas a las mismas reglas. Además, pudiendo ser dictadas en el marco de una fiscalización, no están sujetas al marco normativo de un procedimiento administrativo sancionador, ni requieren de este para ser impuestas. Así, si bien son actos administrativos, distan diametralmente, en naturaleza y consecuencias, de sanciones administrativas. Por lo mismo, se sujetan a reglas más dinámicas y acordes con la necesidad de corregir el problema.

Con base en lo anterior, es evidente que la adecuación regulatorio-legislativa de la demolición a los estándares, tanto de la doctrina como de la jurisprudencia constitucional, como a su naturaleza, agilizaría sustantivamente el procedimiento y su consiguiente ejecución, resolviendo parcialmente el problema público identificado por la Comisión.

Sin perjuicio de ello, a criterio de la Comisión, hacerlo, libera la figura de la demolición de las reglas, parámetros y principios que regulan a las medidas sancionadoras, permitiéndole a las propias municipalidades ejecutarla cuando se hallen frente a una obra que contravenga las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales. Su aplicación abierta y discrecional, sin embargo, podría ser una consecuencia inmediata de la reforma. Siendo una medida sumamente gravosa, ello no resulta en lo absoluto compatible ni con el Estado de Derecho ni con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad.

Así las cosas, la Comisión considera tan crucial como necesario que la regulación propuesta por el presente Dictamen, si bien gatille una importante agilización en la ejecución de las demoliciones, en tanto medidas correctivas, restitutorias de legalidad, permitiendo a las Autoridades Municipales ejecutar sus decisiones y ejercer plenamente sus competencias fiscalizadoras y ordenadoras, no abra paso ni cobije decisiones arbitrarias, desproporcionadas ni abusivas. Por ello, esta debe comprender un cúmulo de mecanismos que generen reglas claras y predecibles, asegurando la posibilidad de cuestionar las decisiones de la Administración Pública, la doble instancia y el debido procedimiento. Ello, sin menguar la efectividad de la reforma.

En ese sentido, es necesario que la imposición de la medida correctiva de demolición confiera la posibilidad, primero, de subsanar o regularizar la obra respecto de la cual se procura la demolición, en caso fuere posible, y, segundo, de

⁴³ Santamaría, J. *Principios de Derecho Administrativo General*. Tomo II. Iustel. Madrid. P. 403 y ss. En: Morón, J. 2019. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley 27444*. Tomo II. Gaceta Jurídica. Lima. P. 357.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

cuestionar la medida correctiva, para lo cual resultan aplicables las disposiciones de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

G. Sobre el Procedimiento de Ejecución Coactiva

La Ejecución Coactiva, regulada por el Texto Único Ordenado de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo 069-2003-EF, es la herramienta con la cual cuenta la Administración Pública para exigir el cumplimiento de obligaciones, las cuales pueden ser acreencias de naturaleza tributaria o no tributaria, o, incluso, la ejecución incumplida de una prestación de hacer o no hacer en favor de la Administración Pública. Dicho de otro modo, es la herramienta que le permite a la Administración ejecutar sus decisiones.

Esta, dispone la Ley, es responsabilidad del Ejecutor Coactivo, quien es el único funcionario competente habilitado legalmente para realizar actuaciones propias del procedimiento, y que, además, debe cumplir con sendos requisitos, expresos en el artículo 4 de la norma.

Ahora bien, la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva regula dos grandes bloques, correspondiente, cada uno de ellos, a un tipo de obligación exigible coactivamente: (i) las tributarias; y, (ii) las no tributarias. Estas últimas, reguladas en los artículos 8 a 23-A de la Ley, resultan de especial relevancia para el estudio del proyecto materia de dictamen.

En esos términos, una obligación no tributaria es exigible en aplicación del procedimiento de ejecución coactiva, según el artículo 8, en tanto esta *"haya sido establecida mediante acto administrativo emitido conforme a ley, debidamente notificado y que no haya sido objeto de recurso impugnatorio alguno en la vía administrativa, dentro de los plazos de ley o en el que hubiere recaído resolución firme confirmando la Obligación."* La demolición, en tanto acto administrativo, es contemplado por el literal c) del artículo 12 de la Ley como un acto de ejecución forzosa de, como es evidente, la ejecución -incumplida- de una prestación de hacer o no hacer en favor de la Administración Pública.

Para exigirse, indica el artículo 14 de la Ley, es necesario notificar la Resolución de Ejecución Coactiva, dando inicio al procedimiento. Esta resolución dispone un mandato de cumplimiento de una obligación exigible en el marco del artículo 9 de la ley -por ejemplo, demoler una obra irregular o antirreglamentaria- y confiere el

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

plazo de siete días hábiles para acatarlo, bajo apercibimiento de dictarse alguna medida cautelar o iniciarse su ejecución forzada.⁴⁴

Como se desprende de lo anterior, el Procedimiento de Ejecución Coactiva es, sin dudas, expeditivo, dado que la sola notificación de la Resolución de Ejecución Coactiva otorga un plazo sumamente breve para cumplir el mandato contenido en esta, en virtud del acto administrativo que le dio lugar.

H. Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

Ahora bien, el proyecto de ley materia de estudio, como se mencionó líneas arriba, propone acelerar la tramitación de las solicitudes de autorización judicial referidas a la ejecución de la medida de demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas, contemplada en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Dicha regulación, propuesta por el artículo 2 del proyecto, se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro 5
Comparativo de la fórmula legal de la Ley 27972, Ley Orgánica de
Municipalidades, y reglas propuestas por el proyecto de ley 1173/2021-CR

Ley 27972	Proyecto de Ley 1173/2021-CR
ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, conforme a ley. La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda. La autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.	ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, conforme a ley. La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda. La autoridad municipal puede solicitar autorización judicial para el descerraje y la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.

⁴⁴ En caso ya se hubieran dictado según el artículo 17 de la Ley. A saber, este dispone que, vencido el plazo de siete días hábiles referido, el Ejecutor puede, ante el incumplimiento, dispone que se trabé cualquier medida cautelar establecida en el artículo 33 (relacionado a formas de embargo) o manda a ejecutar forzosamente la obligación de hacer o no hacer.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE DEMOLICIÓN

	El juez de paz letrado de la circunscripción donde se encuentre el inmueble o edificación que no cumple las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, a solicitud del ejecutor coactivo, dispone la anotación de la autorización de demolición en la partida del inmueble afectado, debiendo oficiar a registros públicos, bajo responsabilidad.
--	--

Fuente: Proyecto de Ley 1173/2021-CR; Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

En consonancia con dicho artículo, el artículo 3 del Proyecto modifica el artículo 19 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, referido al descerraje, en los siguientes términos:

Cuadro 6
Comparativo de la fórmula legal de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, y el proyecto de ley 1173/2021-CR

Ley 26979	Proyecto de Ley 1173/2021-CR
Artículo 19.- Descerraje El Ejecutor sólo podrá hacer uso de medidas como el descerraje o similares previa autorización judicial, cuando medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por personal de las fuerzas policiales. Para tal efecto, el Ejecutor deberá cursar solicitud motivada ante cualquier Juez Especializado en lo Civil, quien debe resolver en el término de veinticuatro (24) horas, sin correr traslado a la otra parte, bajo responsabilidad.	Artículo 19.- Descerraje El Ejecutor solo podrá hacer uso de medidas como el descerraje, demolición o similares previa autorización judicial, cuando medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por el personal de las fuerzas policiales. Para tal efecto, el Ejecutor deberá cursar solicitud motivada ante cualquier Juez Especializado en lo Civil, quien debe resolver en el término de veinticuatro (24) horas, sin correr traslado a la otra parte, bajo responsabilidad. El ejecutor solicita al juez de paz letrado de la circunscripción la anotación de la orden de demolición en la partida del bien inmueble afectado, debiendo este último oficiar a registros públicos, bajo responsabilidad.

Fuente: Proyecto de Ley 1173/2021-CR; Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

Además, el proyecto propone, por una parte, que la ultraactividad de la norma bajo la cual se iniciaron las solicitudes realizadas de manera previa a su entrada en

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

vigencia y, por otra, que toda referencia realizada al juez especializado en lo civil se entienda referido al juez de paz letrado.

Con base en lo anteriormente desarrollado, la Comisión analizará el nuevo texto del proyecto de ley, remitido por su autor. Para ello, la Comisión estima crucial utilizar como insumo tanto las opiniones escritas recibidas, como las opiniones, comentarios y sugerencias alcanzados y recopilados durante las mesas de trabajo sostenidas con los sectores público y privado.

1. Sobre la necesidad de agilizar el trámite de la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.

Tanto la Exposición de Motivos del proyecto, como las propias propuestas de modificación normativa tienen un único objetivo: agilizar el trámite de demolición de obras inmobiliarias antirreglamentarias.

En efecto, y según lo analizado en los distintos acápite la sección VI del presente Dictamen, la aplicación y ejecución de la demolición presenta más de una complicación. Estas pueden ser resumidas *grosso modo* en los siguientes puntos:

- Es regulada como una sanción, requiriendo un Procedimiento Administrativo Sancionador, y dirigiéndose a un sujeto en particular.
- La práctica municipal (y la jurisprudencia) exige la autorización judicial.
- Suele requerir del descerraje como medida accesorio, pero indispensable.
- Es tramitada, por defecto, ante los Jueces Especializados en lo Civil, los cuales están sobre cogestionados.

Como se desarrolló en el acápite E de la sección VI, la errada regulación de la demolición como una sanción, en los artículos 46 y 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, es la primera barrera para la ejecución de la medida.

En efecto, esta requiere de la instrucción y conclusión de un Procedimiento Administrativo Sancionador, en los términos de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para su imposición, cuya vía contempla hasta dos mecanismos de revisión (Reconsideración y Apelación), además de la posibilidad de cuestionar la decisión en la vía contencioso-administrativa ante el poder judicial que permite, a su vez, una doble instancia, además de la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

casación. Solo a su conclusión cabe la posibilidad de iniciar el Procedimiento de Ejecución Coactiva, que, por supuesto, permite revisión judicial.

Así las cosas, una primera conclusión a la que puede fácilmente arribarse es que la incorrecta regulación de una medida correctiva como sancionadora es una de las causas principales de la dificultad de su aplicación.

Un segundo problema es la mala práctica de las municipalidades, avalada por los tribunales judiciales, -comentada por la Defensoría del Pueblo en el Informe de Adjuntía referido- de interpretar la facultad reconocida por el artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, como una exigencia. Así las cosas, una errada interpretación, secundada en una confusa regulación, ha dado lugar a una mala práctica edil que obstruye innecesariamente la aplicación de una medida concebida -y entendida por la doctrina- como una de tipo correctivo o restitutoria de legalidad.

El tercer elemento, como se mencionó anteriormente, que tiene injerencia directa en la compleja aplicación de la medida de demolición es la necesidad de tramitar el descerraje como medida accesorio no relacionada con la demolición. En efecto, como se ha repasado a lo largo del presente dictamen, si bien resulta carente de razonabilidad que la Administración Pública solicite autorización judicial para poder ejecutar sus decisiones -más aún cuando la Ley la faculta a ello-, es aún menos razonable que la Ley le exija que tramitar, primero, una autorización para ejecutar su decisión (orden de demolición) y, segundo, una autorización para viabilizar la ejecución de la decisión (descerraje), cuando esta última, muchas veces, resulta indispensable para ejecutarla.

Finalmente, el cuarto punto radica en que, si bien la norma contempla una vía procesal para la tramitación de estos procesos, esta omite señalar qué juez es competente para hacerlo, haciendo necesaria la aplicación de las reglas procesales por defecto, o le otorga competencia a los Jueces Especializados en lo Civil que, en sencillo, no puede satisfacer su propia demanda. Como se comentó en el acápite D de la sección VI, estos evidencian una elevada tasa de congestión procesal y una relativamente baja tasa de resolución de procesos.

Todos estos confluyen y dificultan la ejecución de la medida, burocratizando su aplicación y dilatando innecesariamente su concreción.

Dada la relevancia de la demolición como herramienta administrativa para mitigar los daños y riesgos devenidos de obras inmobiliarias que contravienen

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, esta no puede hallarse sujeta a regulaciones o interpretaciones erradas, ni mucho menos autorizaciones que dilaten su aplicación en perjuicio del interés público. Por tanto, a criterio de esta comisión, su agilización, sin dudas, es apremiante.

Consecuencia de lo anterior, corresponde retirar a las paralizaciones de obras y demoliciones del artículo 46 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ya que estas son tipos de medidas correctivas que buscan la restitución de legalidad y no medidas sancionadoras, reguladas por dicho artículo. Por consiguiente, corresponde también remover su regulación del artículo 49 de la mismas norma.

A criterio de la Comisión, por cuestiones de técnica legislativa, y a efectos de ordenar la regulación, facilitando la interpretación de las modificaciones e incorporaciones sugeridas por el presente dictamen, esta recomienda la incorporación del subcapítulo IV al capítulo II del título III de la Ley 27972, que regule a las medidas correctivas, en general, así como a la demolición, tanto de obras irregulares como de aquellas que ocupen la vía pública.

**2. Sobre los Jueces de Paz Letrados como órganos jurisdiccionales
conocedores de las solicitudes de autorización de descerraje para la
demolición y su repercusión en su agilización**

Al respecto, el Proyecto propone que las solicitudes judiciales, necesarias para la ejecución de las medidas sancionadoras demolición (y descerraje) sean conocidas en la vía sumarísima por jueces de paz letrados de las localidades en las que se encuentren los inmuebles antirreglamentarios.

Como se mencionó líneas arriba, la vía procedimental procesal sumarísima tiene la particularidad, como bien revelan los artículos 550, 551, 552, 553, 554 y 555 del Código Procesal Civil, de ser expedita y considerablemente más corta que los procesos abreviados y de conocimiento.

A saber, estos son procesos, como indica su nombre, de naturaleza breve, corta, sumaria. Como bien indica Tantaleán Odar⁴⁵, *"nuestro actual modelo procesal civil ha optado por trabajar con tres carriles: uno largo al que impropiaemente llama de conocimiento, otro de extensión regular al que*

⁴⁵ Arce, Y. et al.; coordinador, Cavani. R. 2016. Código procesal civil comentado por los mejores especialistas. Lima. Gaceta Jurídica. P. 335 - 350

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

denomina abreviado y uno al que ha designado como sumarásimos." Respecto de este último, comenta, *"las materias contenidas (...) suelen obedecer o a su urgente atención y/o a su relativa ausencia de complejidad del contenido de fondo de la litis".*

Ahora bien, la modificación de la competencia de los jueces sobre las solicitudes de autorización de descerraje para poder proceder con las demoliciones ordenadas por las autoridades municipal a través del ejecutor coactivo versa, principalmente en dos ejes: (i) la descongestión relativa de los Jueces de Paz Letrados en contraste con los Jueces Especializados en lo Civil a nivel nacional durante los últimos 3 años; y, (ii) la baja complejidad de las solicitudes de autorización.

En primer lugar, es necesario volver a lo afirmado por el Poder Judicial en el Oficio remitido a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos con ocasión del proyecto de ley. En dicha oportunidad, la entidad comentó que lo siguiente:

"3.10. Dicho esto, que se pretenda [que] sea el juez de paz letrado de la circunscripción donde se encuentra el inmueble y no el juez civil, quien deba conocer las solicitudes [de] autorización de demolición, (...) tampoco justifica por qué el Juez de Paz Letrado del lugar donde se encontraría el inmueble, sería más célere en la resolución de esta[s] solicitudes, en comparación con el Juez Civil.

3.11. Consideramos que este extremo de la propuesta no supone mayor celeridad en la carga procesal que representa estas solicitudes a nivel nacional (...).

3.12. En ese sentido, la propuesta, lejos de 'agilizar el procedimiento de autorización judicial', lo que pretende es trasladar la carga procesal de una instancia judicial a otra, lo que no implica mayor celeridad en su atención, puesto que se generará una mayor carga para los juzgados de paz letrados, respecto a los juzgados civiles.

Actualmente, la estadística judicial refleja que, en los 34 Distritos Judiciales a nivel nacional, la carga procesal en trámite asciende a 1'278,265 (juzgados especializados en lo civil y juzgados de paz letrado) y la descarga procesal en ejecución asciende a 1'292,099 (juzgados especializados en lo civil y juzgados de paz letrado)."

Si bien es cierto que la reforma trasladaría la carga procesal de una instancia a otra, como advierte el Poder Judicial, una afirmación absoluta evidencia un

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

análisis en términos absolutos, y no relativos, como corresponde de cara a la materia examinada por el presente dictamen.

En efecto, y como se estudió en el acápite D de la sección IV del presente dictamen, es necesario considerar dos indicadores medulares para comprender la carga procesal y la ratio de resolución de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial. Así, es necesario considerar la Tasa de Congestión Procesal (TCP) y la Tasa de Resolución de Procesos (TRP), las cuales son perfectamente calculables en periodos comparables según la información proporcionada por los informes estadísticos del Poder Judicial.

De esta manera, mientras la TCP mide la ratio de resolución de procesos resueltos con respecto al total de procesos pendientes⁴⁶, la TRP mide la ratio de resolución de procesos resueltos en un período determinado con respecto de los procesos nuevos ingresados durante el mismo período. En otras palabras, mientras que la TRP mide la rapidez, en términos relativos, de la resolución los casos pendientes respecto de la entrada de otros, la TCP mide la congestión en términos absolutos, con respecto al total de procesos pendientes.

Tomando lo anterior, y utilizando la información proporcionada por los informes titulados *Estadísticas de la Función Jurisdiccional del Poder Judicial* durante primer semestre de los años 2022 y 2023, la TCP de los Juzgados Especializados oscila entre los valores de 2.41 y 2.42. Siendo que el valor de 1 supone descongestión, una TCP promedio simple de 2.415 refleja evidente congestión en el órgano jurisdiccional. Algo similar sucede con la TRP del período correspondiente a los años 2022 y 2023, en los cuales esta supera (ligeramente) al valor de 1, alcanzando los valores de 1.03 y 1.09. En otras palabras, la ratio de resolución está ligeramente por encima de la ratio en el que ingresan nuevos procesos.

Para el caso de los Juzgados de Paz Letrados, la situación es comparativamente más liviana, por cuanto alcanzan TCP de 2.03 y 1.97 para los periodos enero-julio de los años 2022 y 2023, respectivamente. Si bien en términos absolutos se evidencia congestión, esta es casi 0.4 puntos menor, es decir, menor congestión. La TRP, por su parte, alcanzó ratios de 1.12 y 1.06, respectivamente, durante ambos periodos. Ello evidencia, en términos absolutos y relativos, una mayor ratio de resolución por proceso ingresado con

⁴⁶ Para efectos del cálculo de ambos indicadores, es necesario considerar, únicamente, los procesos en trámite. Esto, dado que solo estos, y no los procesos en ejecución, exigen un desempeño de esfuerzos por parte de los jueces del Poder Judicial, al requerir de su conocimiento y resolución.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

respecto al órgano especializado, el cual es correlativo a la descongestión relativa que presenta.

Con base en lo anterior, de la información proporcionada por los informes estadísticos del Poder Judicial, no es acertado que el traslado de competencias supondría una sobrecarga de los últimos. Incluso, aunque eso fuere de tal modo, estos últimos se hallan en mejor posición para poder atender a esa demanda, al tener ratios de resolución más expeditivos y una menor descongestión de carga laboral.

En segundo lugar, cabe recordar que los procesos de solicitud de autorización para el descerraje de los inmuebles o edificaciones que contengan en su interior obras que contravengan normas legales, reglamentarias u ordenanzas municipales -según la redacción del artículo 49 de la Ley 27972- supone, únicamente, un proceso de validación de formalidades. En otras palabras, la labor del juez se circunscribe a cotejar que la medida sea la autorizada por ley y que se cumplan los requisitos para hacerlo. Este, que es un proceso no contencioso por naturaleza, no requiere mayor esfuerzo del administrador de justicia, al ser uno de bajísima complejidad.

No obstante, ello no repercute de modo alguno en la prolijidad en la evaluación de la información, menos aún actúa en detrimento de los propietarios cuyos bienes son materia de la medida correctiva de demolición y la medida complementaria -y necesaria- de descerraje para su efectivización. En efecto, cualquier cuestionamiento al procedimiento de ejecución coactiva es pasible de ser cuestionado en la vía contencioso administrativa, según lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. La evidente complejidad de dicha evaluación amerita, sí, de un análisis más profundo, para lo cual resulta conveniente que sea un Juez Especializado en lo Contencioso-Administrativo quien conozca y resuelva la materia.

3. Sobre la demolición como medida de *última ratio* ante una edificación u habilitación urbana ejecutada sin licencia municipal

Como bien se ha analizado a lo largo del presente dictamen, la construcción de obras o inmuebles antirreglamentarios -al contravenir alguna ley o reglamento- son pasibles de ser demolidos, precisamente, en búsqueda de la restauración de la situación generada de manera ilícita.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Al respecto, los artículos 7 y 8 del Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, dispone que la ejecución de obras de habilitación urbana⁴⁷ o de edificación⁴⁸ requieren de la obtención de una licencia de habilitación o de edificación, respectivamente, tramitadas y otorgadas ante las municipalidades⁴⁹, salvo determinadas⁵⁰ excepciones. La obtención de estas licencias dispone el artículo 12, *"determinan la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea habilitando o edificando, en los predios objeto de la misma, en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia"*.

Como se desprende de lo anterior, estas licencias son de carácter constitutivo, otorgándole -y no reconociendo- al titular el derecho de habilitar o edificar un predio según determinados términos y condiciones expuestos en esta, los cuales deberá acatar durante la vigencia de la autorización. Dicho de otro modo, es la emisión y obtención de esta autorización la que habilita al titular a ejercer el derecho de construcción sobre un predio, circunscribiendo su ejercicio a determinados parámetros, los cuales no puede ni debe exceder.

En efecto, toda persona natural y jurídica que diseñe o ejecute habilitaciones urbanas y edificaciones está obligada a acatar las normas técnicas del sector, como el Reglamento Nacional de Edificaciones, el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación⁵¹. El primero, compuesto por Normas

⁴⁷ Regulada en los artículos 16 a 24-C de la Ley. Según el artículo 16 del Reglamento, la habilitación urbana *"es el proceso de convertir un terreno turístico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública (...)"*.

⁴⁸ Regulada en los artículos 25 a 30 de la Ley. Según el artículo 57 del Reglamento, la edificación es el *"resultado de construir una obra de carácter permanente sobre un predio, que cuente como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobado; y, cuyo destino es albergar a la persona en el desarrollo de sus actividades. Comprende las instalaciones fijas y complementarias adscritas a ella"*.

⁴⁹ A saber, estas se hallan sujetas a cuatro distintas modalidades de aprobación, según lo dispuesto por el artículo 10 de la norma: (i) Aprobación automática con firma de profesionales; (ii) Aprobación de proyecto con evaluación por la municipalidad o con evaluación previa por los Revisores Urbanos; (iii) Aprobación de proyecto con evaluación previa por la Comisión Técnica o por los Revisores Urbanos; y, (iv) Aprobación de Proyecto con evaluación previa por la Comisión Técnica o por los Revisores Urbanos

⁵⁰ Estas se encuentran detalladas en el artículo 9 del Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones. Estas son obras de: (i) acondicionamiento o refacción; (ii) construcción de cercos frontales de hasta 20 metros de longitud; (iii) instalación de casetas de venta, departamentos modelo y cualquier otra instalación temporal; cada una de las cuales contempla requisitos específicos, además de no ejecutarse en inmuebles que constituyan parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.

⁵¹ Regulados por el artículo 36 de la Ley.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Técnicas, establece los criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de proyectos de habilitación urbana y de edificaciones; el segundo agrupa normas técnicas orientadas a garantizar la calidad y seguridad de las partes, componentes y materiales para las edificaciones; el tercero, por su parte, establece las disposiciones básicas para diseñar y ejecutar proyectos de habilitación urbana y de edificación para viviendas de interés social, así como especificaciones urbanísticas y edificatorias.

Cabe resaltar que el propio artículo 5 de la Ley dispone que su incumplimiento, o el de sus reglamentos, normas técnicas o cualquier otra disposición aplicable configura una infracción sujeta a sanción administrativa, sin perjuicio de las sanciones penales y de la responsabilidad civil a la que hubiere lugar.

Si bien la regulación urbanística es tajante respecto a las consecuencias de su incumplimiento, el artículo 30 de la Ley, modificado por el Decreto Legislativo 1426⁵², dispuso la posibilidad de regularizar habilitaciones urbanas y de edificaciones ejecutadas sin licencia municipal, es decir, vulnerando las normas de la materia. Para ello, se dispuso un plazo para que las habilitaciones urbanas ejecutadas hasta el 17 de septiembre de 2018, así como las edificaciones ejecutadas desde el 01 de enero de 2017 hasta el 17 de septiembre de 2018, sean regularizadas de forma individual por las municipalidades, según lo dispuesto por el Reglamento.

Este último, por su parte, prevé, en sus artículos 38 a 40, para el caso de habilitaciones urbanas, y 82 a 84, para el caso de edificaciones, los procedimientos de regularización respectivos. Así, las habilitaciones urbanas serán regularizables en tanto (i) cumplan con la normatividad vigente a la fecha de su ejecución;⁵³ y, (ii) cuenten con obras de distribución de agua potable, recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública, así como obras de accesibilidad. Para el caso de las edificaciones, estas serán regularizables cuando: (i) cumplan con la normatividad vigente a la fecha de su construcción;⁵⁴ y, (ii) se trate de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, siempre que cumplan con la normativa vigente a la fecha de su construcción o, en caso sea más favorable, la vigente.

⁵² En septiembre de 2018.

⁵³ En caso de resultar más favorable al administrado, el artículo 38 del Reglamento considera la posibilidad de poder regularizar la habilitación urbana ejecutada de haber cumplido con la normatividad vigente.

⁵⁴ En caso de resultar más favorable al administrado, el artículo 38 del Reglamento considera la posibilidad de poder regularizar la edificación ejecutada de haber cumplido con la normatividad vigente.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Lo anterior evidencia que el ordenamiento jurídico contempló la posibilidad de que los titulares de predios con habilitación urbana ejecutada o edificación construida sin la licencia respectiva puedan realizar un procedimiento ante las municipalidades a efectos de regularizar o sanear su situación legal-regulatoria. Aquellas que no lo hubieran realizado, dispuso el artículo 85, son materia de demolición por parte de la municipalidad correspondiente, conforme al artículo 93 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En otras palabras, reconociendo la existencia de una situación irregular, la Ley facultó a los propietarios a adecuarse a la ley, suspendiendo cualquier medida sancionadora o correctiva, posibilitando el pliego del infractor a la norma.

Es en este extremo en el que corresponde analizar la naturaleza de la concesión dada por la ley en favor de todos aquellos predios en situación de incumplimiento normativo. En efecto, la posibilidad de regularizar el predio no versaba sobre la habilitación urbana en sí misma, o en la edificación construida, sino sobre la licencia respectiva que, como se repasó anteriormente, tiene un indubitable carácter constitutivo.

Si ello es así, cualquier vulneración -menor- subsanable podría y debería guardar la misma lógica, contemplando una concesión similar a lo ya dispuesto en la Ley y el Reglamento. Puesto en otros términos, si la habilitación misma, constitutiva del derecho a edificar una construcción o ejecutar una habilitación urbana, fue materia de un procedimiento de regularización, precisamente por lo gravoso de la medida correctiva a aplicar ante el incumplimiento,⁵⁵ no hay razón para que una irregularidad subsanable se halle condenada a ser demolida inmediatamente.

Es con base en lo anterior que, a criterio de la Comisión, la imposición y ejecución de la medida correctiva de demolición debe hallarse sujeta, no solo a la verificación *a priori* de un incumplimiento normativo, producto de la fiscalización, sino que debe contemplar, necesariamente, la posibilidad de que el titular del predio subsane las observaciones formuladas respecto de esta. La comisión estima que, dada la naturaleza del objeto de la medida, debe contemplarse un plazo prudente, suficiente como para poder subsanar las observaciones levantadas en el Acta de Fiscalización de la autoridad municipal. A criterio de la Comisión, un plazo razonable para llevarlo a cabo es el de 15 días hábiles. Tras ello, la autoridad municipal debe poder concurrir a

⁵⁵ Esta es la demolición, según lo dispuesto por el artículo 85 del Reglamento.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

inspeccionar el inmueble y verificar el cumplimiento, parcial o total, de la irregularidad materia de la medida correctiva.

La comisión estima que este acto de verificación, posterior al otorgamiento de un plazo para regularizar la obra antirreglamentaria encarna un requisito *sine qua non* para la imposición y ejecución de la medida correctiva en cuestión. Esto, sin perjuicio de su posterior exigencia forzosa por la vía de ejecución coactiva.

4. Sobre el procedimiento de demolición, descerraje y la autorización judicial

Conforme a lo analizado a lo largo del presente Dictamen, no hay dudas respecto de la naturaleza de la demolición. Así, en tanto medida correctiva, no solo puede ser impuesta en el marco de una fiscalización por parte de la autoridad municipal, sino que no se halla sujeta al inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Como se comentó líneas arriba, si bien ello agiliza sustancialmente su trámite y ejecución, no la exime del cumplimiento de requisitos previos, como es el otorgamiento de un plazo de 15 días hábiles para levantar las observaciones formuladas en el marco de la fiscalización, regularizar la obra o, de ser el caso, impugnar la decisión en la vía judicial, según lo previsto por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Similar a lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 31914, Ley que modifica la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos, la Comisión considera que, levantadas las observaciones o regularizada la situación de la obra, la autoridad municipal debe poder acercarse a fiscalizar y dar conformidad a la subsanación. Por cuestiones de seguridad jurídica, dicha verificación debe darse en un plazo máximo de quince días hábiles, contados desde que el titular subsane las observaciones que motivaron la medida y lo comunique formalmente a la autoridad. Transcurrido dicho plazo, y de no haberse formulado observación motivada por parte de la autoridad, las observaciones se tienen por levantadas.

Con ello, no solo se operativiza la subsanación o levantamiento de observaciones por parte del titular del inmueble afectado, sino que se establece un procedimiento predecible que revista de seguridad jurídica a la aplicación de la medida. Ello aplica, por supuesto, en tanto las observaciones fueren jurídica o físicamente subsanables; caso contrario, sea que no pueden ser subsanadas o que el titular se rehúsa a hacerlo, la autoridad municipal puede proceder, a través del Ejecutor Coactivo, a ejecutar la medida.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Ahora bien, conforme a lo desarrollado líneas arriba, carece de sentido que la Administración Pública solicite autorización judicial para ejecutar una medida impuesta en pleno y recto ejercicio de sus competencias legalmente establecidas. No sucede lo mismo, sin embargo, con las medidas complementarias, por necesarias que fueren para ejecutarla; menos aun cuando estas tienen injerencia en derechos revestidos de protección constitucional, como es el caso de la inviolabilidad de domicilio y la autorización judicial de descerraje.

De esta manera, solo el descerraje debe ser materia de autorización judicial en la vía no contenciosa, debiendo ser resuelto en el término de 24 horas, como dispone actualmente el artículo 19 de la Ley.

Dado que el Ejecutor debe demandar ante el Juez de Paz Letrado competente, en la vía no contenciosa, que se oficie a Registros Públicos para realizar la anotación correspondiente en la partida del bien inmueble afectado, este podrá utilizar este mismo canal para, de manera paralela, y en tanto sea necesario, solicitar el descerraje del inmueble.

No obstante, el titular no queda desprotegido ante la modificación de la regulación. En efecto, la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva prevé, en su artículo 23, la posibilidad de demandar que un Juez Especializado en lo Contencioso-Administrativo, o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, realice una revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva.

Si bien esta vía se halla habilitada por dicho artículo, la Comisión advierte que la Ley la limita a dos supuestos en específico, detallados por el numeral 1 del artículo 23: (i) Cuando iniciado un procedimiento de ejecución coactiva, se hubiera ordenado mediante embargo, la retención de bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como los derechos de crédito de los cuales el obligado o el responsable solidario sea titular y que se encuentren en poder de terceros, así como cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 33; y, (ii) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento.

La Comisión estima necesario precisar que, dado que la medida correctiva podría generar efectos inmediatos que podrían llegar a ser irreparables y lo expeditivo del procedimiento, el titular del inmueble debe poder tener la

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

posibilidad de acudir a la sede jurisdiccional para solicitar la revisión del procedimiento de ejecución coactiva y su conformidad con el ordenamiento jurídico antes -y no después- de la conclusión del procedimiento y, por consiguiente, de la ejecución forzosa de la demolición de la obra inmobiliaria irregular o antirreglamentaria.

Por tanto, se hace necesaria la modificación del literal b) del artículo 23, facultando a que la ejecución forzosa de obligaciones exigibles consistentes en mandatos de hacer o no hacer, que no resulten reversibles, pueda ser revisada judicialmente.

Cabe resaltar que, de advertir el juez competente para conocer la revisión judicial de la orden de demolición alguna irregularidad en el proceso, este debe resolver, además del fondo de la revisión judicial, la responsabilidad administrativa del funcionario o servidor público que ordenó la medida, sin perjuicio de la responsabilidad civil a la que hubiere lugar. Esto, a saber, ya se encuentra dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

5. Sobre la anotación judicial de la orden de demolición en la partida registral del inmueble afectado

En tanto la demolición encarna una medida correctiva, que bien puede ser dispuesta como un acto administrativo de efectos generales, su publicación en la vía principal es presumiblemente alcanzada por todos. Sin perjuicio de ello, su publicación en un medio de difusión no necesariamente supone un desincentivo a que este bien, en parte o todo, sea materia de transacciones económicas o financieras en el mercado. Menos aún genera un desincentivo para su adquisición por parte de terceros de buena fe.

Es por este motivo que el proyecto, acertadamente, propone que el juez, al momento de resolver la solicitud, disponga la anotación de la orden de demolición en la partida registral del inmueble afectado.

En efecto, cabe recordar lo dispuesto por el artículo 2012 del Código Civil Peruano, aprobado por Decreto Legislativo 295, por cuanto "*se presume, sin admitirse prueba en contrario, que toda persona tiene conocimiento del contenido de las inscripciones*" en los Registros Públicos. Así, el Principio de Publicidad de los Registros Públicos genera que el contenido de las

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

inscripciones registrales no solo sea cognoscible, sino también presumen su conocimiento por parte de toda persona.

Naturalmente, una anotación judicial es perfectamente inscribible en el registro de un inmueble, tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 2019 del Código Civil. De esta manera, *"las autorizaciones judiciales que permitan practicar actos inscribibles sobre inmuebles"* son inscribibles en el registro. Esta posibilidad es refrendada por los artículos 64 a 70 de la Resolución de Superintendencia 126-2012-SUNARP-SN, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento General de Registros, por los cuales cabe la posibilidad de realizar *"anotaciones preventivas"*, entendidas como asientos provisionales y transitorios en un registro determinado que advierten la existencia de una eventual causa de modificación del acto o derecho inscrito, cuyo plazo de vigencia es determinado por la norma que lo autoriza. Un vehículo para realizar esta anotación, según el artículo 69 de dicha norma, es la resolución judicial, en tanto no de mérito a una inscripción definitiva. Una inscripción provisional, como es una orden de demolición, temporal por naturaleza, calza perfectamente en la definición y, por consiguiente, en el supuesto normativo.

Lo anterior es concordado con la Resolución de Superintendencia 097-2013-SUNARP-SN, Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP. A saber, el Registro de Predios es parte integrante del Registro de Propiedad Inmueble, y, según el artículo 2 del Reglamento⁵⁶, es en este *"en el que se inscriben los actos o derechos que recaen sobre predios a los que se refiere el artículo 2019 del Código Civil, normas administrativas y demás normas especiales"*.

Al respecto, el artículo 8 describe el régimen que deben seguir las inscripciones efectuadas en mérito a un mandato judicial que, para el caso de resoluciones inmediatamente ejecutables, como es el caso de una demolición, no necesitan adquirir el carácter de cosa juzgada. Un mandato de este tipo, según el artículo 5 del Reglamento, se inscribe en el rubro *"D) Cargas y gravámenes"* de la partida registral del predio, siendo este *"en el que se registrarán, según los casos, los bloqueos, las hipotecas, medidas cautelares y demás cargas y gravámenes; así como los otros actos que por disposición expresa deban inscribirse en este rubro."*

⁵⁶ Y según el literal c) del artículo 2 de la Ley 26366, que crea el Sistema Nacional y la Superintendencia de los Registros Públicos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Considerando lo anterior, la inscripción, vía mandato judicial, de la medida correctiva de demolición, en tanto medida gravosa que pesa sobre un inmueble determinado, es perfectamente inscribible en el Registro de Predios del Registro de Propiedad Inmueble, según lo dispuesto tanto por el Texto Único Ordenado del Reglamento General de Registros como por el Reglamento de Inscripciones del Registro de Predios de la SUNARP.

Si bien dicha inscripción resulta gravosa, ello no merma de modo alguno la disponibilidad del bien por parte del propietario ni sus derechos sobre el inmueble afectado, pudiendo este libremente disponer de aquel, contrario a, por ejemplo, medidas más gravosas como el bloqueo registral o, incluso, el embargo de la propiedad. Estas, además de ser sumamente gravosas, serían igual o menos efectivas que la anotación de la orden de demolición en la partida registral del inmueble afectado, generando menor publicidad a la medida y, en consecuencia, no repercutiendo en los incentivos de terceros en adquirir la propiedad sobre la cual pesa la orden.

Con base en lo anterior, a criterio de la Comisión resulta pertinente, como eficaz y necesario que el Ejecutor Coactivo demande, en la vía no contenciosa, el Juez de Paz Letrado competente para oficiar a Registros Públicos con el mandato de inscripción o anotación de la orden de demolición en la partida registral del inmueble afectado, tratándose como carga o gravamen, debiendo inscribirse en el rubro "*D) Cargas y gravámenes*" de la partida registral. Es en este mismo proceso que, de resultar necesario, el Ejecutor Coactivo podrá demandar también el descerraje del inmueble, de cara a efectivizar la medida correctiva.

VII. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente dictamen propone la modificación de los artículos 46 —párrafo tercer—, 49, y 93 -con la incorporación del párrafo octavo- de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Cabe resaltar que la propuesta de modificación del artículo 46 corrige la naturaleza de las demoliciones y paralizaciones de obras, dejando de contemplarlas como sanciones.

El cuadro que se recoge a continuación contiene la propuesta del presente dictamen de la parte referida a dicha ley:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Cuadro 7
**Comparativo del Texto Sustitutorio del proyecto de ley 1173/2021-CR
y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES	TEXTO SUTITUTORIO DEL PROYECTO DE LEY 1173/2021-CR
ARTÍCULO 46.- SANCIONES Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, revocación de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.	ARTÍCULO 46.- SANCIONES Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar. Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Las sanciones que aplique la autoridad municipal pueden ser las de multa, revocación de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.
ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, conforme a ley. La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías	ARTÍCULO 49.- CLAUSURA O RETIRO La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, conforme a ley. La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda. La autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.	cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda.
ARTÍCULO 93.- FACULTADES ESPECIALES DE LAS MUNICIPALIDADES Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para: 1. Ordenar la demolición de edificios contruidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación. 2. Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción. [...] 7. Revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento.	ARTÍCULO 93.- FACULTADES ESPECIALES DE LAS MUNICIPALIDADES Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para: 1. Ordenar la demolición de edificios contruidos en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación. 2. Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción. [...] 7. Revocar licencias urbanísticas de construcción y funcionamiento. Las órdenes de demolición referidas en los numerales 1 y 2 se ejecutan conforme lo establece los artículos 52-A y 52-B.

Fuente: Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Proyecto de Ley 1173/2021-CR

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

Además, propone la incorporación del subcapítulo IV y los artículos 52-A y 52-B a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Por último, propone la modificación de los artículos 19 y 23 -literal b) del párrafo 1, y párrafo 3- a la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Consecuencia de dicha modificación, el Reglamento debe ser adecuado.

El cuadro que se recoge a continuación contiene la propuesta del presente dictamen de la parte referida a dicha ley:

Cuadro 8
Comparativo del Texto Sustitutorio del proyecto de ley 1173/2021-CR
y la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva

LEY 26979, LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA	TEXTO SUTITUTORIO DEL PROYECTO DE LEY 1173/2021-CR
Artículo 19.- Descerraje. El Ejecutor sólo podrá hacer uso de medidas como el descerraje o similares previa autorización judicial, cuando medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por personal de las fuerzas policiales. Para tal efecto, el Ejecutor deberá cursar solicitud motivada ante cualquier Juez Especializado en lo Civil, quien debe resolver en el término de veinticuatro (24) horas, sin correr traslado a la otra parte, bajo responsabilidad.	Artículo 19. - Descerraje. El Ejecutor solo puede hacer uso de medidas como el descerraje o similares previa autorización judicial, cuando medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por personal de las fuerzas policiales. Para tal efecto, el Ejecutor cursa solicitud motivada ante cualquier juez de paz letrado del lugar donde se ubica el inmueble al cual se realizan las diligencias, en la vía no contenciosa, quien resuelve en el término de veinticuatro horas, sin correr traslado a la otra parte, bajo responsabilidad.
Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento El procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite para efectos de lo cual resultan de aplicación las disposiciones que se detallan a continuación: 23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el	Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento El procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite para efectos de lo cual resultan de aplicación las disposiciones que se detallan a continuación: 23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer demanda ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos: [...] b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento. [...] 23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspenderá automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva únicamente en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento del Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, siendo de aplicación lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5, de la presente Ley. [...]	artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer demanda ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos: [...] b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento, salvo cuando se trate de obligaciones de hacer en los casos en los que su ejecución resulte irreversible o irreparable, en cuyo caso su revisión procede desde la notificación de inicio del procedimiento de ejecución coactiva. [...] 23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial suspende automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva en los casos de actos administrativos que contengan obligaciones de dar o de hacer a los que hace referencia el literal b), hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento del juez especializado en lo contencioso administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, conforme a lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5, de la presente Ley. [...]
---	--

Fuente: Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva. Proyecto de Ley 1173/2021-CR.

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Si bien es cierto, como indica el proyecto materia dictamen, este no genera gastos al erario público, satisfaciendo tanto el mandato constitucional como el reglamento del Congreso. Ello no implica, sin embargo, que este no genere costos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

En efecto, el proyecto genera sendos costos y beneficios para los agentes involucrados. Tal es el caso, por ejemplo, de los gobiernos locales, el Poder Judicial, los ejecutores coactivos, el sector privado, los servidores y funcionarios públicos, los trabajadores, la industria de construcción, los propietarios e inquilinos de inmuebles que contengan o representen obras inmobiliarias irregulares o antirreglamentarias, y la sociedad en general.

Así, siendo que las modificaciones propuestas por el presente Dictamen procuran la agilización del trámite de la demolición de una obra inmobiliaria irregular o antirreglamentaria, facilitando tanto su imposición como ejecución, un primer costo irrogado es internalizado directamente por los propietarios e inquilinos de inmuebles que contengan o representen obras inmobiliarias irregulares o antirreglamentarias, al incrementar las posibilidades de enfrentar contingencias al corto y mediano plazo ante la imposición de la medida correctiva y su eventual ejecución forzosa. Alterándose el trámite vigente de la demolición, no solo los recursos de las autoridades municipales pueden ser mejor alocados sino que el riesgo internalizado por los infractores asciende proporcionalmente a la ratio de agilización del trámite.

En segundo lugar, el sector privado puede ser un eventual perjudicado de la modificación normativa, dado que podría enfrentar a servidores y funcionarios públicos inescrupulosos que utilicen la reforma como una ventana para la corrupción, dando lugar a un nuevo mecanismo de extorsión. Es por ello por lo que los funcionarios y servidores públicos involucrados en el trámite de la medida también internalizan un costo no menor: en el marco del proceso de revisión judicial de la ejecución coactiva de la medida correctiva de demolición, de advertir el juez una irregularidad o ilegalidad manifiesta, podrá, no solo levantar la medida, sino determinar la existencia de responsabilidad civil y administrativa, así como un eventual monto dinerario por concepto de indemnización. Tratándose de un procedimiento dinámico, pero con sendas puertas de cuestionamiento y revisión, la consecuencia de una conducta atípica, por no decir ilícita, acarrea un costo que es indefectiblemente internalizado.

Los beneficios, empero, alcanzan a la totalidad de agentes involucrados, salvo por los funcionarios y servidores públicos.

En efecto, la sociedad en general asume un beneficio intangible evidente: la agilización de la demolición de obras inmobiliarias antirreglamentarias supone la eliminación o supresión de un riesgo físico latente al que toda persona se haya potencialmente expuesta, en su calidad de trabajador o transeúnte.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

Es esa línea, tanto el procedimiento de ejecución de la demolición, como la subsanación o regularización, o, incluso, la eventual reedificación del predio supone una oportunidad comercial de las empresas del sector construcción, las cuales podrán atender a un mercado que habría tenido lugar por el levantamiento de edificaciones irregulares. Consecuencia de ello, el sector privado y los trabajadores se verán beneficiados directamente, siendo la sociedad en general la beneficiaria última del cambio.

El Poder Judicial, en el caso puntual de los Jueces Especializados en lo Civil, internaliza un beneficio sutil pero importante. Al modificarse las competencias de los jueces para conocer estos casos, y reduciendo la necesidad de contar con autorizaciones por parte de la judicatura, además de la reducción en la litigiosidad y repartición del trabajo el Poder Judicial podrá alocar mejor sus recursos económicos y humanos, satisfaciendo de manera más eficaz y eficiente la demanda latente del organismo.

Finalmente, los gobiernos locales, en particular, los alcaldes, se verán beneficiados de la modificación normativa. En efecto, con esta podrán vender ante su *constituency* una imagen pro-urbanismo, pudiendo capitalizar políticamente la agilización y aplicación de la medida. Con ello, es evidente la internalización de un beneficio político.

Así las cosas, la Comisión concluye, tras la realización de análisis costo-beneficio, cualitativo de los impactos que la aprobación de este dictamen generaría en todos los agentes involucrados, que los beneficios superan largamente los costos, por lo que se recomienda su aprobación.

IX. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, a lo largo del desarrollo de este dictamen, la Comisión recomienda aprobar la fórmula de texto sustitutorio propuesta sobre el Proyecto de Ley 1173/2021-CR, la cual queda redactada en los siguientes términos:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

**LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES Y LA
LEY 26979, LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA, PARA AGILIZAR
LOS PROCESOS DE DEMOLICIÓN**

**Artículo 1. Modificación de los artículos 46, 49 y 93 la Ley 27972, Ley Orgánica de
Municipalidades**

Se modifican los artículos 46 -párrafo tercero-, 49, y 93 -con la incorporación del párrafo octavo- de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 46.- SANCIONES

[...]

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal **pueden** ser las de multa, revocación de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, **internamiento** de vehículos, inmovilización de productos y otras.

[...]

ARTÍCULO 49.- CLAUSURA O RETIRO

La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, conforme a ley.

La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales **que** ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda.

ARTÍCULO 93.- FACULTADES ESPECIALES DE LAS MUNICIPALIDADES

Las municipalidades provinciales y distritales, dentro del ámbito de su jurisdicción, están facultadas para:

1. Ordenar la demolición de edificios contruados en contravención del Reglamento Nacional de Construcciones, de los planos aprobados por cuyo mérito se expidió licencia o de las ordenanzas vigentes al tiempo de su edificación.

2. Ordenar la demolición de obras que no cuenten con la correspondiente licencia de construcción.

[...]

Las órdenes de demolición referidas en los numerales 1 y 2 se ejecutan conforme las disposiciones de los artículos 52-A y 52-B.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN**

**Artículo 2. Incorporación del subcapítulo IV al capítulo II del título III y los artículos
52-A y 52-B a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Se incorporan el subcapítulo IV al capítulo II del título III y los artículos 52-A y 52-B a la Ley
27972, Ley Orgánica de Municipalidades, con el siguiente texto:

"TÍTULO III

**LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE ADMINISTRACIÓN DE LAS
MUNICIPALIDADES**

[...]

CAPÍTULO II

LAS NORMAS MUNICIPALES Y LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

[...]

SUBCAPÍTULO IV

LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

ARTÍCULO 52-A. MEDIDAS CORRECTIVAS

52-A.1. Las medidas correctivas aplicadas por la autoridad municipal pueden ser las de paralización de obras, demolición u otras determinadas solo por ley, que busquen revertir, reponer o reparar los efectos directos derivados de una infracción, siempre que no sea posible su regularización o subsanación.

52-A.2. El titular tiene un plazo máximo de treinta días hábiles para regularizar o subsanar las observaciones que sustentan la medida correctiva.

52-A.3. La autoridad municipal verifica la regularización o subsanación de las observaciones que motivaron la medida correctiva, dentro de los quince días hábiles siguientes de presentada la absolución respectiva. Si la autoridad municipal no formula una observación debidamente motivada dentro del plazo señalado, las observaciones se tienen por levantadas.

52-A.4. De no regularizarse o subsanarse las observaciones formuladas dentro del plazo establecido, la autoridad municipal ejecuta la medida correctiva, según lo dispuesto por la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN

ARTÍCULO 52-B. DEMOLICIÓN



Firmado digitalmente por:
BELLIDO UGARTE Guido FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
03/04/2024 14:14:32-0500

52-B.1. La autoridad municipal puede ordenar la demolición de obras e instalaciones que ocupen bienes, espacios o vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor, con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda.

52-B.2. Cuando la demolición de obras e instalaciones en propiedad privada que generen riesgo inminente o se trate de una irregularidad insubsanable, en los términos de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, requieran del descerraje, la autoridad municipal solicita autorización judicial en la vía sumarísima al juez de paz letrado de la circunscripción territorial donde se encuentre el inmueble o edificación objeto de la medida correctiva.

52-B.3. El juez de paz letrado resuelve en el plazo establecido en el artículo 19 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, y, además, dispone la anotación de la orden de demolición en la partida registral del bien inmueble materia de autorización judicial".

Artículo 3. Modificación de los artículos 19 y 23 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva

Se modifica los artículos 19 y 23 - literal b) del párrafo 23.1, y párrafo 23.3- de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, en los siguientes términos:

"Artículo 19. - Descerraje

El Ejecutor **solo puede** hacer uso de medidas como el descerraje o similares previa autorización judicial, cuando medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por personal de las fuerzas policiales. Para tal efecto, el Ejecutor **curso** solicitud motivada **ante** cualquier **juez de paz letrado del lugar donde se ubica el inmueble al cual se realizan las diligencias**, en la vía no contenciosa, quien resuelve en el término veinticuatro horas, sin correr traslado a la otra parte, bajo responsabilidad.

Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento

[...]

23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 18 de la presente Ley, **están facultados para interponer demanda ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos:**

[...]

b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento, **salvo cuando se trate de obligaciones de hacer en los casos en los que su**



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Elva Edhit
FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
03/04/2024 11:59:35-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/04/2024 07:50:47-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/04/2024 09:24:12-0500

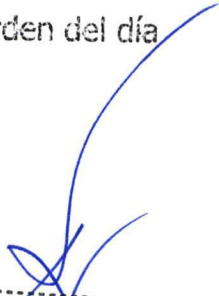


Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/04/2024 10:25:00-0500

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 16 de abril de 2024

Al orden del día



JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
CERRON ROJAS Waldemar
Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 18:10:43-0500
CONGRESO
REPUBLICA

Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado

"Decenio de la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1173/2021-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE
MUNICIPALIDADES, PARA AGILIZAR LOS PROCESOS DE
DEMOLICIÓN



Firmado digitalmente por:
DOROTEO CARBAJO Raul
Felipe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 17:53:02-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 15:14:54-0500

La ejecución resulta irreversible o irreparable, en cuyo caso la revisión procede desde la notificación de inicio del procedimiento de ejecución coactiva.

23.3 La sola presentación de la demanda de revisión judicial **suspende** automáticamente la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva en los **casos** de actos administrativos que contengan obligaciones de dar o de hacer a **los que hace referencia el literal b)**, hasta la emisión del correspondiente pronunciamiento del juez especializado en lo contencioso administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, **conforme** a lo previsto en el artículo 16, numeral 16.5, de la presente ley.

[...]"

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Aplicación de la ley en los procedimientos de demolición

Los procedimientos de demolición que se encuentren en curso se adecuan a lo establecido

en la presente ley.



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS JOSE
ALBERTO FIR 25542681 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/04/2024 14:47:29-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 17:26:27-0500

SEGUNDA. Adecuación de reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el Reglamento de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo 069-2023-EF a las modificaciones dispuestas en esta Ley, en un máximo de noventa días calendario, contados a partir de su entrada en vigor.

Dese cuenta
Sala de Sesiones
Martes, 26 de marzo de 2024



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 13:23:14-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2024 15:54:16-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Auristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 15:15:16-0500

ALEJANDRO ENRIQUE CAVERO ALVA

Presidente

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado**



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 16:21:25-0500



Firmado digitalmente por:
ESPOZO VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/04/2024 16:39:03-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/04/2024 15:50:31-0500

MP interno

De: mesadepartesvirtual@congreso.pe
Enviado el: miércoles, 3 de abril de 2024 17:31
Para: Marita Emperatriz Espinoza Márquez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 09da22b5f36b14650f3caf6e73a010e8.pdf;
934aab4e50ea460de05d742f95c8b73d.pdf;
ed880b14f5d9ba738cbe9726ef3ddb6e.pdf

[Solicitante]: mespinozam@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: REMITO 3 DICTAMENES CORRESPONDIENTES A LOS PROYECTOS DE LEY: * 1)* 6783/2023-PE ; *2)* 6785/2023-PE; *3)* 1173/2021-CR CABE INDICAR QUE LOS DICTAMENES ENVIADOS, SE APROBARON CON DISPENSA DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA PARA EJECUTAR LOS ACUERDOS ADOPTADOS.

[Fecha]: 2024-04-03 17:31:23

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.