

0132-2010/CEB-INDECOPI

26 de mayo de 2010

EXPEDIENTE Nº 000012-2010/CEB

DENUNCIADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA

DENUNCIANTE : INTERSEGURO COMPAÑÍA DE SEGUROS S.A.

RESOLUCIÓN FINAL

**SUMILLA:** *Se declaran ilegales a las siguientes suspensiones dispuestas por la Municipalidad Distrital de Jesús María:*

- (i) La establecida en el artículo primero de la Ordenanza Nº 321-MDJM en tanto impide a los administrados presentar solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas de zonificación en la Zona Catastral 09, sin que exista una ley que faculte a ello, contraviniéndose lo dispuesto en los artículos 106º y 124º de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 3º del Decreto Legislativo Nº 757.*
- (ii) La establecida en el artículo primero de la Ordenanza Nº 326-MDJM respecto de los trámites iniciados de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación y Usos de la zona catastral 09 hasta que no sea aprobada la nueva zonificación del distrito de Jesús María, por la Municipalidad Metropolitana de Lima, sin que exista ley o mandato judicial que disponga ello o cuestión controvertida en sede judicial que deba ser resuelta de manera previa a los pronunciamientos a emitirse por la Municipalidad, contraviniéndose lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 63º, el artículo 64º e inciso 3 del artículo 106º de la Ley del Procedimiento Administrativo General.*
- (iii) La establecida en el artículo segundo de la Ordenanza Nº 326-MDJM respecto de las autorizaciones emitidas de: Habilitación Urbana; Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones; Licencia*

**de Obra de Demolición; Licencia de Obra para Edificación, en todas sus modalidades; Licencia de Funcionamiento y Constancia de Zonificación y Usos; otorgadas para la zona catastral 09 hasta que no sea aprobada la nueva zonificación del distrito de Jesús María, por la Municipalidad Metropolitana, al contravenir lo dispuesto en los artículos 2º, 202º y 203º de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 757.**

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

**I. ANTECEDENTES:**

**A. La denuncia:**

1. Mediante escrito del 1 de febrero de 2010<sup>1</sup>, la empresa Interseguro Compañía de Seguros S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra la Municipalidad Distrital de Jesús María, (en adelante, la Municipalidad), por presunta imposición de barreras burocráticas ilegales y carentes de razonabilidad consistentes en:
  - (i) Suspensión de la entrega de solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas de zonificación en la Zona Catastral 09<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Complementado por escrito del 4 de marzo de 2010.

<sup>2</sup> Zona comprendida entre los siguientes límites: Av. General Salaverry intersección con Av. Faustino Sánchez Carrión (tramo comprendido entre las cuadras 21 a la 18), quiebra en línea recta por Jr. Huiracocha (tramo comprendido entre las Cuadras 23 a la 22) hasta la intersección con la Av. Gregorio Escobedo (tramo comprendido entre las Cuadras 4 y 10) hasta la intersección con la Av. Faustino Sánchez Carrión (tramo comprendido entre las Cuadras de la 7 a la 9) y cierra el polígono con la Av. General Salaverry lugar donde se inicia la poligonal, según lo dispuesto en la Ordenanza N° 312-MDJM

- (ii) Suspensión de los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación y Usos de la zona catastral 09, en tanto no sea aprobada la nueva zonificación en el distrito por la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML), según lo dispuesto en la Ordenanza N° 326-MDJM;
- (iii) Suspensión de las autorizaciones emitidas de Habilitación Urbana; Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones; Licencia de Obra de Demolición; Licencia de Obra para Edificación, en todas sus modalidades; Licencia de Funcionamiento y Constancia de Zonificación y Usos, otorgadas de la zona catastral 09, en tanto no sea aprobada la nueva zonificación del distrito, por la MML, según lo dispuesto en la Ordenanza N° 326-MDJM.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

- (i) Que el 6 de octubre del 2008, adquirió de la Marina de Guerra del Perú el derecho de superficie sobre el inmueble ubicado en la Av. General Salaverry cuadra 23 y Av. Punta del Este s/n en el distrito de Jesús María (en adelante, el Inmueble), que está ubicado dentro de la zona catastral 09 del mencionado distrito.
- (ii) Que tanto la Municipalidad a través del Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios N° 047-2009/MDJM/GDUyA/SGLAyDC del 27 de abril de 2009, como la MML a través del Certificado de Zonificación y Vías N° 401-2009-MML-GDU-SPHU, han señalado que la zonificación correspondiente al Inmueble es la de CZ-Zona Comercio Zonal.
- (iii) Que mediante Ordenanza N° 321-MDJM se ha ordenado la suspensión por 2 años de la entrega de solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas en la Zona Catastral 09.

- (iv) Que asimismo, a través de la Ordenanza N° 326-MDJM se ordenó la suspensión en la misma Zona Catastral de: (a) Los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación y, (b) De las autorizaciones emitidas de Habilitación Urbana, Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra y Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y Usos.
- (v) Que la Municipalidad mediante Oficio N° 885-2009-MDJM<sup>3</sup> les denegó su solicitud para que se les entregue una copia certificada del Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios<sup>4</sup>; ante dicha situación interpusieron una Queja ante dicha entidad, la misma que fue declarada infundada a través del Oficio N° 133-2009-MDJM-GDUyA, contra la que interpusieron recurso de apelación.
- (vi) Que frente a la negativa de la Municipalidad de recepcionar el Anteproyecto de la Obra de Edificación del Inmueble que efectuaran en presencia de Notario Público, interpusieron un recurso de apelación contra el acto administrativo en virtud del cual la entidad se negó a recibirles el citado documento.
- (vii) Que la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>5</sup>, establece que las municipalidades distritales están facultadas a normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de la apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades comerciales de acuerdo a la zonificación, cuya regulación distrital deberá ajustarse a los planes y normas municipales provinciales generales sobre la materia.
- (viii) Que de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 27972, las municipalidades distritales carecen de competencia o facultad legal para regular, modificar y/o suspender aspectos de zonificación de

---

<sup>3</sup> Del 3 de noviembre de 2009.

<sup>4</sup> Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios N° 047-2009/MDJM/GDUyA/SGLAyDC del 27 de abril de 2009 emitido por la Municipalidad Distrital de Jesús María.

<sup>5</sup> Ley N° 27972

determinados sectores del distrito que contravengan los establecidos por la Municipalidad Provincial.

- (ix) Que la Comisión en anteriores pronunciamientos ha señalado que las municipalidades deben expedir sus disposiciones en concordancia con las normas de carácter general, no pudiendo considerar su autonomía como argumento para exceptuarse del cumplimiento de dichas normas.
- (x) Que mediante la expedición de las ordenanzas N° 321 y 326-MDJM así como los actos consistentes en la negativa de atender sus requerimientos, acreditan la intención de la Municipalidad de aplicar una prohibición expresa y específica, vía la suspensión de trámites para la Zona Catastral 09.
- (xi) Que la Municipalidad no ha acreditado contar con facultad legal que le permita suspender los trámites señalados en las citadas ordenanzas.
- (xii) Que las citadas ordenanzas establecen un trato discriminatorio, toda vez que se trata de la suspensión de trámites administrativos ante la Municipalidad únicamente para la Zona Catastral 09 que comprende prácticamente la totalidad del Inmueble.
- (xiii) Que la Municipalidad no ha sustentado en qué forma y medida dicha suspensión beneficia a la comunidad, ni ha evaluado la magnitud y proporcionalidad de los costos que deberán soportar los agentes económicos a consecuencia de su decisión, o los efectos que producirán en las actividades productivas de los agentes. Por otra parte, la medida resulta excesiva en relación a sus fines, al no haberse demostrado que se hayan analizado otras alternativas que pudieran alcanzar el mismo objetivo a un menor costo y exponer las razones por las que fueron descartadas.
- (xiv) Que el Anteproyecto que pretendieron presentar, contaba con un Estudio de Impacto Ambiental y otro de Impacto Vial que permitirían a la Municipalidad determinar si se cumplía con las exigencias de Ley para su aprobación; es decir, que la entidad a pesar de que el

marco legal le provee de instrumentos técnicos y legales para salvaguardar el interés público, se limitó a suspender trámites en la Zona Catastral 09 sin haber evaluado los estudios que garantizan el cumplimiento de los lineamientos de protección ambiental y vial.

**B. Admisión a trámite:**

3. Mediante Resolución N° 0031-2010/CEB-INDECOPI del 10 de febrero de 2010 se dispuso, entre otros aspectos, admitir a trámite la denuncia y conceder a la Municipalidad un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante y a la Municipalidad el 11 y 16 de febrero de 2010 respectivamente, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación correspondientes<sup>6</sup>.

**C. Contestación de la denuncia:**

4. El 23 de febrero de 2010<sup>7</sup>, la Municipalidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
  - (i) Que las ordenanzas N° 321 y 326 han sido emitidas de acuerdo a las potestades expresamente conferidas por la Constitución Política (artículo 195), la Ley N° 27972 (numeral 3.2 del artículo 79º) y la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones<sup>8</sup> (artículos 4.9).
  - (ii) Que la denunciante no aporta ningún elemento de juicio que permita valorar la carencia de razonabilidad de los actos expedidos, por lo que la denuncia debe ser desestimada por infundada, debiendo enfatizarse que las medidas de suspensión cuestionadas obedecen a la necesidad de evaluar el impacto ambiental en la Zona Catastral 09 y cautelar la calidad urbanística del referido sector, caracterizado por su residencialidad, tranquilidad y seguridad, siendo necesario establecer una reglamentación específica dada las quejas de los vecinos del sector.

---

<sup>6</sup> Cédulas de Notificación N° 121-2010/CEB y N° 122-2010/CEB.

<sup>7</sup> Complementado mediante escrito del 4 de marzo de 2010.

<sup>8</sup> Ley N° 29090.

- (iii) Que las citadas ordenanzas se encuentran justificadas por el interés público, son proporcionales para los fines que se pretenden alcanzar y que no existen otras opciones para lograr el mismo objetivo. En tal sentido, las suspensiones contenidas en las mencionadas ordenanzas son razonables.
- (iv) Que a través del Informe Técnico adjunto al Informe N° 082-2010-MDJM-GDUyA-SGLAyDC, se ha propuesto al Concejo Municipal proteger la residencialidad de la Zona Catastral 09 en tanto se establezca la reglamentación que se adecúe a la realidad urbanística, constructiva y funcional que hoy día registra dicha zona en atención del interés de residentes de la misma<sup>9</sup>.
- (v) Que si bien el Inmueble (en el cual se construirá un centro comercial) se encuentra definido como área de comercio zonal, éste se ubica frente a zonas residenciales de densidad alta, llamando la atención de las juntas vecinales que no habrían sido consultadas sobre los cambios específicos del suelo ni de los reajustes implementados mediante Ordenanza N° 1017-MML. En ese sentido, se ha inobservado el principio de participación ciudadana en los procedimientos de planeación local contenido en el artículo 34° de la Ordenanza N° 620-MML.
- (vi) Que al no haber realizado la MML la consulta vecinal para el cambio de zonificación, la faculta para disponer las suspensiones contenidas en las ordenanzas 321 y 326.
- (vii) Que el Concejo Municipal como máximo órgano de gobierno municipal, tiene plenas atribuciones para expedir las mencionadas ordenanzas para salvaguardar el interés vecinal, en virtud a los artículos 9°, 39°, 40° y 88° de la Ley N° 27972.
- (viii) Que no existe un trato discriminatorio por parte de la Municipalidad toda vez que la denunciante no ha demostrado la existencia de una

---

<sup>9</sup> Ello se desprende a decir de la Municipalidad del Informe N° 296-2009-MDJM-GDUyA-SGLAyDE y del Memorandum N° 650-2009-MDJM-GDUyMA expedido por la Gerencia de Desarrollo Urbano y Ambiental.

situación igual o similar donde la Municipalidad haya adoptado una medida distinta a las cuestionadas.

**D. Otros:**

5. El 26 de mayo de 2010, se llevó a cabo un informe oral con la participación de los representantes de la denunciante y de la Municipalidad.

**II. ANALISIS:**

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

6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26BIS<sup>o</sup> de Decreto Ley N<sup>o</sup> 25868, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado<sup>10</sup>.
7. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N<sup>o</sup> 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Decreto Ley N<sup>o</sup> 25868  
"Artículo 26BIS<sup>o</sup>.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N<sup>o</sup> 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N<sup>o</sup> 776 y la Ley N<sup>o</sup> 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...)".

<sup>11</sup> Resolución N<sup>o</sup> 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.



## **B. Cuestión previa:**

8. Mediante escrito del 4 de marzo de 2010 la Municipalidad solicita se notifique a la MML a fin de que se pronuncie sobre las gestiones que viene adoptando acerca de la petición de los vecinos del cambio de zonificación de la Zona Catastral 09.
9. Al respecto, mediante Ordenanza N° 1017-MML, la MML estableció como zonificación CZ Comercio Zonal a la Zona Catastral 09 ubicada en el distrito de Jesús María.
10. De acuerdo a los escritos de descargos y lo indicado en las ordenanzas N° 321 y 326, la Municipalidad ha dispuesto la suspensión de diversas actuaciones municipales respecto a la Zona Catastral 09 por el período de 2 años o hasta que la zonificación sea modificada por la MML.
11. De la información que obra en el expediente, no se evidencia actuación alguna por parte de la MML a través de las cuales haya ordenado o sugerido a la Municipalidad, disponga la suspensión de procedimientos de esta última.
12. Sobre el particular resulta preciso señalar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 807<sup>12</sup>, la Comisión se encuentra facultada para requerir información a cualquier organismo público, si esta considera conveniente que la misma pueda brindar nuevos elementos que permitan resolver un determinado procedimiento que se siga ante ella.
13. Que a entender de esta Comisión, siendo que la MML no ha establecido ni facultado a la Municipalidad a disponer las suspensiones establecidas en las ordenanzas cuestionadas, considera que no resulta necesario requerir la MML información respecto de los alcances de la zonificación en la Zona Catastral 09 y tampoco sobre las actuaciones

---

<sup>12</sup> Decreto Legislativo N° 807, Ley de Facultades, Normas y Organización del Indecopi.  
Artículo 3°.- Las Comisiones, las Oficinas o el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi podrán solicitar información a cualquier organismo público y cruzar los datos recibidos con aquellos que obtengan por otros medios. De la misma manera, podrán transferir información a otros organismos públicos, siempre que dicha información no tuviera el carácter de reservada por constituir un secreto industrial o comercial. “

que la Municipalidad viene efectuado contra dicha declaración provincial, toda vez que dichos aspectos no forman parte de la presente denuncia.

14. En tal sentido, siendo que las mencionadas suspensiones obedecen a una actuación expresa de la Municipalidad, a entender de la Comisión se debe desestimar el requerimiento de información a la MML solicitada por la denunciada respecto a las actuaciones que se viene desarrollando respecto a la zonificación establecida en la Zona Catastral 09, puesto que dicho aspecto no ha sido cuestionado en el presente procedimiento.

**C. Cuestión controvertida:**

15. Determinar si las suspensiones señaladas en el acápite 1 y contenidas en las Ordenanzas 321 y 326-MDJM constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

**D. Evaluación de legalidad:**

16. Este análisis tiene por finalidad determinar si la Municipalidad actuó conforme a sus facultades, atribuciones legales y ordenamiento jurídico vigente, para disponer las suspensiones cuestionadas en el presente procedimiento.
17. Sobre el particular, la Ley N° 27972 define las funciones de las municipalidades provinciales y distritales en diversos aspectos referidos a la organización del espacio físico y uso del suelo.
18. La Municipalidad sostiene que al amparo de lo dispuesto en el artículo 195° de la Constitución Política del Estado y de acuerdo con lo establecido en los artículos 73°, 74° y 79° de la Ley N° 27972, ha emitido las ordenanzas N° 321 y N° 326, las cuales disponen, entre otros aspectos, la suspensión en la Zona Catastral 09 de:
  - (i) La entrega de solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición,

Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas.

- (ii) Los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación.
- (iii) Las autorizaciones emitidas de Habilitación Urbana, Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra y Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y Usos.

D.1 Suspensión de la entrega de solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas.

- 19. El artículo primero de la Ordenanza N° 321-MDJM dispone la suspensión de la entrega de solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas de zonificación en la Zona Catastral 09.
- 20. Dicha suspensión de acuerdo con lo señalado en el artículo segundo tiene una vigencia de 2 años a partir de la publicación de dicha Ordenanza; es decir, la medida se encuentra vigente hasta el 20 de septiembre de 2011.
- 21. De acuerdo con ello, los administrados que cuenten con un inmueble dentro de los límites geográficos establecidos en el artículo primero de la Ordenanza N° 321-MDJM y pretendan ejecutar una obra determinada, iniciar un negocio o efectuar alguna consulta respecto de la zonificación aplicable a dicha zona o sector, sólo podrán desarrollar su proyecto hasta dentro de dos años, siempre y cuando, no se prorrogue dicha medida.
- 22. Sobre el particular, resulta necesario indicar que nuestro ordenamiento jurídico señala expresamente que todo administrado en ejercicio del derecho de petición que se encuentra expresamente reconocido en la

Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>13</sup>, la misma que en su artículo 106º establece lo siguiente:

**Artículo 106.- Derecho de petición administrativa:**

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

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

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

23. De acuerdo con lo expresado, el derecho de petición implica tanto el solicitar el inicio de un procedimiento administrativo como la obligación de la Administración Pública de dar respuesta dentro del plazo legal.
24. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo Nº 757<sup>14</sup> reconoce el derecho a la libre iniciativa, el mismo que garantiza que las personas naturales o jurídicas puedan desarrollar actividades económicas de conformidad con el ordenamiento jurídico.
25. Por lo tanto, cualquier disposición o regulación que efectúe la Municipalidad de acuerdo con sus facultades legales, deberá considerar necesariamente el referido marco legal.
26. Conforme se desprende de la información que obra en el expediente, el administrado se acercó a la Municipalidad para presentar el Anteproyecto de la Obra de Edificación, el mismo que no fue recepcionado por una funcionaria de dicha entidad alegando la

---

<sup>13</sup> Ley Nº 27444.

<sup>14</sup> Decreto Legislativo Nº 757 (Publicado el 13 de noviembre de 1991)

"Artículo 3.- Se entiende por libre iniciativa privada el derecho que tiene toda persona natural o jurídica a dedicarse a la actividad económica de su preferencia, que comprende la producción o comercialización de bienes o la prestación de servicios, en concordancia con lo establecido por la Constitución, los tratados internacionales suscritos por el Perú y las Leyes."

prohibición del ingreso o presentación de cualquier expediente de acuerdo a lo dispuesto en la Ordenanza 321-MDJM. Este hecho ha sido constatado por el Notario Público – Dr. Eduardo Laos De Lama, tal como se evidencia en el Acta Notarial del 4 de diciembre de 2009<sup>15</sup>.

27. Así, el denunciante en razón a la suspensión dispuesta en la Ordenanza N° 321-MDJM se encuentra impedido de ejercer su derecho de petición y a la vez se ve limitado de ejercer su libertad de trabajo y de empresa, comercio e industria.
28. Dicha suspensión, sin embargo, vulnera lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 106° de la Ley N° 27444 y el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 757.
29. Por otra parte, el artículo 124° de la Ley N° 27444, establece que las unidades de recepción documental se encuentran obligadas a recepcionar la presentación de solicitudes y formularios que efectúen los administrados.

**“Artículo 124.- Obligaciones de unidades de recepción**

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

30. Dicha disposición resulta de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de la Administración Pública, no habiendo nuestro ordenamiento legal establecido alguna excepción que excuse su cumplimiento; a mayor abundamiento, la propia Ley N° 27444 dispone que en caso que la unidad de recepción al momento de la presentación de solicitudes y formularios que realicen los administrados, aún cuando

---

<sup>15</sup> Acta Notarial: “ EN COMPAÑÍA DE LA ARQUITECTA KAREM RAMÍREZ GASTON MARQUES, IDENTIFICADA CON DNI 10813633 EN REPRESENTACIÓN DE LA SOLICITANTE, NOS APERSONAMOS A LA SECCION DE ATENCION, INFORMES E INGRESO DE EXPEDIENTES DENOMINADA: “OBRAS PRIVADAS” EN EL PRIMER PISO DEL INMUEBLE SEÑALADO PARA CONSTATAR EL ACTO ADMINISTRATIVO DE INGRESO DE UN EXPEDIENTE CONTENIENDO UN ANTEPROYECTO EN CONSULTA PARA SU REVISIÓN Y APROBACIÓN POR LA COMISION DE ARQUITECTURA DE LA MUNICIPALIDAD DE JESUS MARIA, RELATIVO AL PREDIO ASIGNADO COMO LOTE C UBICADO EN LA INTERSECCIÓN DE LA AV. GENERAL FELIPE SALAVERRY CUADRA 23 Y AV. PUNTA DEL ESTE S/N JESUS MARIA, DE CONFORMIDAD CON LA SOLICITUD ADJUNTA A LA PRESENTE ACTA.  
FUIMOS RECIBIDOS EN DICHA SECCIÓN POR QUIEN SEÑALO SER INSPECTORA TECNICA DE OBRAS ROSALYN LLACSA VILCAPUMA QUIEN SE NEGÓ A RECEPCIONAR EL EXPEDIENTE COMPLETO CON SUS ANEXOS BASANDOSE EN LA ECISTENCIA DE UNA ORDENANZA MUNICIPAL QUE NOS ENTREGÓ Y QUE CORRE ADJUNTA A LA PRESENTE ACTA; LA MISMA QUE PROHIBE EL INGRESO O PRESENTACIÓN DE CUALQUIER EXPEDIENTE EN LA ZXONA CATASTRAL 09 QUE CORRESPONDE AL PREDIO MATERIA DEL INDICADO ANTEPROYECTO.”

evidencie falta de requisitos o esta emita alguna observación por incumplimiento de requisitos que no puedan ser salvadas de oficio, deberán aceptar dicho requerimiento invitando al administrado a subsanarlas dentro de un plazo máximo de dos días hábiles.

31. Cabe indicar además que ésta Comisión ha emitido pronunciamientos respecto al carácter ilegal de medidas similares a las adoptadas por la Municipalidad a través de las Ordenanzas N° 321 y 326-MDJM, el cual ha sido confirmado por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Indecopi mediante la Resolución N° 2126-2006/TDC-INDECOPI.<sup>16</sup>
32. En tal sentido, corresponde declarar la ilegalidad de la suspensión de entrega de solicitudes ya que la misma vulnera el derecho de petición de los administrados, la obligatoriedad de recepción de solicitudes de las entidades administrativas y la libre iniciativa privada al impedir el inicio de un procedimiento administrativo por parte de la denunciante, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 106° y 124° de la Ley N° 27444 y el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 757.

#### D.2 Suspensión de los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación.

33. El artículo primero de la Ordenanza N° 326-MDJM establece la suspensión de los trámites de habilitación urbana y constancias de zonificación y usos en la Zona Catastral 09; medida que será mantenida en tanto la MML no apruebe la zonificación en el distrito de Jesús María.

---

<sup>16</sup> Mediante Resolución N° 2126-2006/TDC-INDECOPI, la Sala resolvió confirmar la Resolución N° 0153-2006/CAM-INDECOPI emitida en el procedimiento seguido por la empresa Perú 2021 Una Nueva Visión contra la Municipalidad Distrital de Miraflores mediante la cual se dispuso lo siguiente:

Primero: declarar fundada la denuncia presentada por Perú 2021 Una Nueva Visión en contra de la Municipalidad Distrital de Miraflores y, en consecuencia, que la suspensión temporal de la admisión de solicitudes de expedición de certificados de parámetros urbanísticos y edificatorios; de ante proyectos y proyectos definitivos de obras nuevas; así como solicitudes de certificados de compatibilidad de uso; licencias de funcionamiento provisionales y/o definitivas; y ampliación de giro en el distrito de Miraflores dispuesta mediante Ordenanza N° 199 modificada por la Ordenanza N° 210 y prorrogada por los Decretos de Alcaldía N° 16, N° 23, N° 05, N° 08, N° 11, N° 14, N° 20, N° 23 y N° 29, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal que obstaculiza el desarrollo de las actividades económicas de la denunciante en el mercado.

34. De acuerdo con ello, el administrado que haya presentado una solicitud se encuentra impedido de obtener una respuesta de la administración dentro del plazo legal, toda vez que la Municipalidad condiciona el cumplimiento de su obligación a pronunciarse, a la aprobación del cambio de zonificación por parte de la MML.
35. Como se ha señalado anteriormente, cuando un administrado en ejercicio del derecho de petición solicita a la Administración Pública el inicio de un procedimiento administrativo, esta última se encuentra obligada a dar una respuesta por escrito dentro del plazo legal.
36. Al respecto, la Ley N° 27444 prohíbe que las entidades administrativas puedan renunciar a la titularidad de una competencia administrativa o se abstengan de ejercer una atribución; en este sentido la Administración Pública sólo podrá dejar de ejercer sus funciones en los casos en que exista una ley o un mandato judicial en un caso concreto, tal como lo establece el numeral 2 del artículo 63° de dicha Ley N° 27444:

***Artículo 63.- Carácter inalienable de la competencia administrativa***

*(...) 63.2 Sólo por ley mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa. (...)*

37. En el presente procedimiento, la Municipalidad no ha acreditado contar con una ley o mandato judicial que la faculte a disponer la suspensión de los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación, o condicionar la emisión de algún acto administrativo.
38. Cabe indicar que el único supuesto previsto en la Ley N° 27444 por el cual la Administración Pública debe inhibirse de un procedimiento es cuando esta toma conocimiento de la existencia de una cuestión litigiosa entre dos administrados en sede jurisdiccional que precise ser esclarecida previamente al pronunciamiento administrativo, tal como lo señala el artículo 64° de la mencionada ley:

***Artículo 64.- Conflicto con la función jurisdiccional***

64.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

64.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

La resolución inhibitoria es elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, aun cuando no medie apelación. Si es confirmada la resolución inhibitoria es comunicada al Procurador Público correspondiente para que, de ser el caso y convenir a los intereses del Estado, se apersona al proceso.

39. Sin embargo, dicho supuesto no es aplicable al presente caso, toda vez que no se ha demostrado la existencia de una cuestión litigiosa en sede jurisdiccional referente a los trámites suspendidos mediante Ordenanza 326.
  40. Por tanto, corresponde declarar ilegal la suspensión de los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación dispuesta mediante Ordenanza 326-MDJM, al contravenir lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 63º, artículo 64º e inciso 3 del artículo 106º de la Ley del 27444 que garantizan a los administrados que han iniciado trámites a que los mismos sean resueltos dentro de los plazos previstos para tal efecto, sin que puedan suspenderse su tramitación por razones distintas a las contempladas en los mencionados artículos de la ley.
- D.3 Suspensión de las autorizaciones emitidas de Habilitación Urbana, Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra y Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y Usos.
41. El artículo segundo de la Ordenanza N° 326-MDJM dispone la suspensión de autorizaciones emitidas por la Municipalidad, hasta que



la MML apruebe la nueva zonificación en el distrito de Jesús María<sup>17</sup>, cuando ellas hayan sido otorgadas para la Zona Catastral 09.

42. Al respecto, la Ley N° 27444 señala expresamente que el acto administrativo es eficaz desde el momento que es notificado, y en el caso que otorgue un beneficio al administrado, desde la fecha de su emisión:

### **CAPÍTULO III - Eficacia de los actos administrativos**

#### *“Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo*

*16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.*

*16.2 El acto administrativo que otorga beneficio al administrado se entiende eficaz desde la fecha de su emisión, salvo disposición diferente del mismo acto”.*

43. Debe entenderse que la eficacia es la consecuencia que se reconoce al acto administrativo de generar efectos jurídicos y produzca a su vez derechos y deberes en los administrados; por tanto, la eficacia del acto administrativo, como acto de poder público, es de carácter general, no pudiéndose suspender su aplicación aduciendo la existencia de error, dolo, nulidad, etc., mientras que no sea retirado a través de los mecanismos establecidos en la ley.
44. Asimismo, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 2° de la Ley N° 27444 que establece que la Administración Pública podrá convenir que la emisión de un acto administrativo esté sujeto a una condición, cargo o modo, siempre y cuando cuente con una ley expresa que la autorice, y sea compatible con el ordenamiento legal:

#### **Artículo 2.- Modalidades del acto administrativo**

*2.1 Cuando una ley lo autorice, la autoridad, mediante decisión expresa, puede someter el acto administrativo a condición, término o modo, siempre que dichos*

---

<sup>17</sup> Entre las que se encuentran las referidas a habilitación urbana, certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, licencias de Obra de Demolición, licencias de Obra para Edificación (en todas sus modalidades), licencias de funcionamiento y constancias de Zonificación y Usos.

*elementos incorporables al acto, sean compatibles con el ordenamiento legal, o cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto.*

45. En tal sentido, la Administración Pública podrá condicionar los efectos de un acto administrativo sólo si existe ley que la autorice, y siempre que sea compatible con el ordenamiento legal; en el presente procedimiento, la Municipalidad no ha acreditado contar con dicho instrumento legal que la faculte a condicionar el efecto de las autorizaciones emitidas respecto a la Zona Catastral 09.
46. Es de indicarse que la Ley N° 27444 reconoce la posibilidad a la Administración Pública de retirar un acto administrativo del ordenamiento jurídico a través de la aplicación de los mecanismos de declaración de nulidad de oficio o revocación. Empero, para que ello ocurra es requisito indispensable que deban cumplirse los presupuestos que permitan la aplicación de dichas medidas, los mismos que se encuentran establecidos en los artículos N° 202° y N° 203° de la citada Ley<sup>18</sup>.
47. En este sentido, la Ley N° 27444 no contempla la suspensión de ningún acto administrativo, a menos que la Autoridad Administrativa inicie los procedimientos contemplados en los artículos 202° y 203° de la citada Ley.
48. De no cumplirse con el debido procedimiento, se afectaría la iniciativa privada, la cual es libre, siendo que el Estado resulta responsable de garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, en tanto el ejercicio de dichas libertades no afecte la moral, la salud o la seguridad pública<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Resolución N° 1535-2010/SC1-INDECOPI:  
(...)15. La Ley de Procedimiento Administrativo General establece tres vías a través de las cuales la administración puede revisar sus propios actos. Una de ellas es la rectificación de errores, mediante la cual se enmiendan errores materiales o aritméticos que no alteran el contenido de la decisión. Otra es la nulidad de oficio, por la que se revisan actos administrativos que contienen vicios desde el momento de su emisión. La última vía es la revocación por la que, en mérito a circunstancias sobrevinientes, se revisan actos emitidos originalmente de manera válida.

<sup>19</sup> Artículos 58° y 59° de la Constitución Política del Estado.

49. En este mismo sentido, el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 757<sup>20</sup> garantiza que las personas naturales o jurídicas puedan dedicarse a las actividades económicas de su preferencia de conformidad con el ordenamiento jurídico.
50. Cualquier disposición o regulación que efectúe la Municipalidad de acuerdo a sus facultades legales, deberá considerar necesariamente el presente marco legal.
51. De la revisión de las normas invocadas por la Municipalidad no cuenta con facultades para disponer las suspensiones contenidas en las ordenanzas cuestionadas; por tanto dicha actuación vulnera el Principio de Legalidad contemplado en el apartado 1, inciso 1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, por lo cual, devienen en ilegales.
52. Por lo expuesto esta Comisión considera que la suspensión de autorizaciones emitidas por la Municipalidad, hasta que la MML apruebe la nueva zonificación en el distrito de Jesús María, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal al contravenir lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 2º, los artículos 202º y 203º de la Ley N° 27444 y el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 757.
53. Asimismo, esta Comisión considera necesario señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868 y en el artículo 48º de la Ley N° 27444, modificado por la Ley N° 28996, corresponde disponer la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática ilegal identificada en el presente procedimiento y de los actos administrativos que la materialicen.
54. Del mismo modo, que el levantamiento o inaplicación de las barreras identificadas a la denunciante no implica que la Municipalidad deba aprobar los trámites que ésta presente, debiendo pronunciarse conforme a ley.
55. Asimismo, que el presente pronunciamiento tiene en cuenta que la Municipalidad denunciada no ha acreditado que la Ordenanza N° 1017-

---

<sup>20</sup> Decreto Legislativo N° 757

MML que aprueba la zonificación de la zona catastral 09 haya sido dejada sin efecto por la MML o por otra autoridad competente para ello por lo que se encuentra vigente y resulta exigible.

56. Finalmente, esta Comisión considera importante mencionar que el presente pronunciamiento no se pronuncia respecto de la zonificación efectuada por la MML y no desconoce las facultades de las municipalidades distritales y de los vecinos de la misma de cuestionar las decisiones provinciales a través de las vías legales previstas en la ley.
57. En todo caso, lo que la Comisión no comparte es que para salvaguardar intereses públicos las entidades puedan desconocer o dejar de aplicar las leyes en lugar de utilizar los mecanismos que el ordenamiento legal contempla para salvaguardar dichos intereses, como es el caso de las acciones legales y constitucionales que se pueden adoptar contra leyes o normas con rango de ley que afecten o amenacen tales intereses o derechos de las personas o vecinos.
58. En el presente caso, la Municipalidad no ha acreditado haber iniciado ninguna de dichas acciones o haber promovido las mismas en aras de salvaguardar el interés público alegado y se ha limitado a establecer las suspensiones que han sido declaradas ilegales.

**D. Evaluación de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada:**

59. De conformidad con la metodología establecida en el precedente de observancia obligatoria aprobado por el Tribunal del Indecopi (Resolución N° 182-97-TDC), no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de las suspensiones dispuestas por la Municipalidad cuestionadas en el presente procedimiento, debido a que han sido identificadas como barreras burocráticas ilegales.

**POR LO EXPUESTO:**

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

## **RESUELVE:**

**Primero:** desestimar el requerimiento de información a la Municipalidad Metropolitana de Lima efectuado por la Municipalidad Distrital de Jesús María respecto a las actuaciones que viene desarrollando respecto a la zonificación establecida en la Zona Catastral 09, puesto que ello no es materia del presente procedimiento.

**Segundo:** declarar que constituyen barreras burocráticas ilegales a las siguientes suspensiones establecidas por la Municipalidad Distrital de Jesús María; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por Interseguro Compañía de Seguros S.A.:

- (i) La establecida en el artículo primero de la Ordenanza N° 321-MDJM en tanto impide a los administrados presentar solicitudes de Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones, Licencia de Obra de Demolición, Licencia de Obra para Edificación en todas sus modalidades, Licencia de Funcionamiento y consultas de zonificación en la Zona Catastral 09, al contravenir lo dispuesto en los artículos 106° y 124° de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 3° del Decreto Legislativo N° 757.
- (ii) La establecida en el artículo primero de la Ordenanza N° 326-MDJM respecto de los trámites iniciados de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación y Usos de la zona catastral 09 hasta que no sea aprobada la nueva zonificación del distrito de Jesús María, por la Municipalidad Metropolitana de Lima, al contravenir lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 63°, el artículo 64° e inciso 3 del artículo 106° de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (iii) La establecida en el artículo segundo de la Ordenanza N° 326-MDJM respecto de las autorizaciones emitidas de: Habilitación Urbana; Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificaciones; Licencia de Obra de Demolición; Licencia de Obra para Edificación, en todas sus modalidades; Licencia de Funcionamiento y Constancia de Zonificación y Usos; otorgadas de la zona catastral 09 hasta que no sea aprobada la nueva zonificación del distrito de Jesús María, por la Municipalidad

Metropolitana, al contravenir lo dispuesto en los artículos 2º, 202º y 203º de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 757.

**Tercero:** disponer la inaplicación a la denunciante de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley N° 27444.

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

***Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: José Luis Sardón de Taboada, Jorge Chávez Álvarez, Alfredo Mendiola Cabrera y Eduardo García-Godos Meneses.***

**JOSÉ LUIS SARDÓN DE TABOADA  
PRESIDENTE**