

0178-2010/CEB-INDECOPI

4 de agosto de 2010

EXPEDIENTE N° 000069-2010/CEB

DENUNCIADO : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE JESÚS MARÍA

DENUNCIANTE : MARINA DE GUERRA DEL PERÚ

RESOLUCIÓN FINAL

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

- (i) La establecida en el artículo primero de la Ordenanza N° 321-MDJM, en tanto impide 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, contraviniéndose 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, 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 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 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, 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 28 de mayo de 2010¹, la Marina de Guerra del Perú (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 09².

¹ Complementado por escrito del 2 de julio de 2010.

² 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

- (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) La Marina de Guerra del Perú es propietaria de un área de 29,159 m², ubicada en la Av. General Cuadra 23 y Av. Punta del Este s/n en el distrito de Jesús María (en adelante el “Inmueble”).
- (ii) Mediante Resolución de la Comandancia General de la Marina N° 1074-2003-CGMG, de fecha 30 de octubre de 2003, la Marina de Guerra del Perú adjudicó al Consorcio GHV-HV la buena pro para la suscripción de la minuta de Contrato de Cesión de Derecho de Superficie de su inmueble, el mismo que fue suscrito el 16 de julio de 2004. Posteriormente, en virtud de un acuerdo de cesión contractual de fecha 16 de julio de 2008, la empresa Interseguro Compañía de Seguros S.A. (en adelante, “Interseguro”) adquirió de la Marina de Guerra del Perú el derecho de superficie sobre el Inmueble, ubicado dentro de la Zona Catastral N° 09 del mencionado distrito.
- (iii) Mediante Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios N° 047-2009/MDJM/GDUyA/SGLAyDC del 27 de abril de 2009, la

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

Municipalidad consideró que el inmueble en cuestión contaba con zonificación "CZ-Zona Comercio Zonal". Dicha zonificación también ha sido reconocida por la MML a través del Certificado de Zonificación y Vías N° 401-2009-MML-GDU-SPHU.

- (iv) El 19 de setiembre de 2009, fue publicada la Ordenanza N° 321-MDJM, mediante la cual la Municipalidad ha ordenado, por un período de 2 años, 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 respecto de la Zona Catastral N° 09.
- (v) El 24 de setiembre de 2009, fue publicada la Ordenanza N° 326-MDJM, mediante la cual la Municipalidad ha ordenado la suspensión en la Zona Catastral N° 09 respecto de: (a) los trámites de Habilitación Urbana y Constancias de Zonificación; y, (b) 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.
- (vi) En el mes de diciembre de 2009, Interseguro intentó presentar ante la Municipalidad el Anteproyecto de la Obra de Edificación del Inmueble; sin embargo dicha entidad se negó a recibir el citado documento, sustentándose para ello en la aplicación de las Ordenanzas N° 321-MDJM y N° 326-MDJM.
- (vii) La libre iniciativa privada se encuentra reconocida por la Constitución y por el Decreto Legislativo N° 757 y consiste en el derecho que tiene toda persona a dedicarse a la actividad económica de su preferencia dentro del marco legal vigente. Conforme a ello, la Marina de Guerra otorgó un derecho de superficie sobre un inmueble de su propiedad, con el fin de que sea explotado económicamente.
- (viii) De acuerdo con los términos del contrato celebrado, la empresa superficiaria del inmueble construirá y edificará un centro

comercial sobre el área del inmueble cedido, el cual será explotado económicamente en beneficio propio y de la Marina de Guerra. Ello, debido a que las rentas a ser pagadas por la empresa superficiaria a la Marina de Guerra serán determinados en función a los ingresos que se obtengan por la explotación económica y comercial del inmueble.

- (ix) A través de las ordenanzas cuestionadas, la Municipalidad viene desconociendo el marco legal que promueve la libre iniciativa, pues impide la ejecución de todo acto que tenga por objeto iniciar actividades económicas en la Zona Catastral N° 09, situación que afecta los intereses económicos de la Marina de Guerra del Perú, así como de cualquier agente al cual se le pueda ceder el derecho de explotación económica de su inmueble.
- (x) La Municipalidad también contraviene el Principio de Legalidad previsto en la Ley N° 27444, pues se encuentra actuando fuera del ámbito de sus competencias. Conforme a las facultades previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades cuentan con las atribuciones para normar el otorgamiento de licencias de funcionamiento de acuerdo a la regulación provincial que se emita para tal efecto. En el presente caso, no obstante que la zonificación establecida por la MML sí permite la construcción de centros comerciales, la Municipalidad ha ordenado la suspensión de este tipo de autorizaciones.
- (xi) Las ordenanzas que disponen las suspensiones cuestionadas resultan carentes de razonabilidad debido a que:
 - 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.
 - la Municipalidad no ha sustentado en qué forma la 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.

- 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.

(xii) El Anteproyecto que fue presentado ante la Municipalidad, contaba con un Estudio de Impacto Ambiental y otro de Impacto Vial que permitirían determinar si se cumplía con las exigencias de Ley para su aprobación. En ese sentido, a pesar de que el marco legal provee de instrumentos técnicos y legales para salvaguardar el interés público, la Municipalidad se limitó a suspender trámites en la Zona Catastral N° 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° 0151-2010/STCEB-INDECOPI del 6 de julio de 2010 se admitió a trámite la denuncia y se concedió a la Municipalidad un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante y a la Municipalidad el 7 y 8 de julio de 2010 respectivamente, conforme consta en los cargos de las Cédulas de Notificación correspondientes³.

C. Contestación de la denuncia:

4. El 14 de julio de 2010, la Municipalidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

(i) La denuncia interpuesta por la Marina de Guerra contiene una fundamentación idéntica a la presentada anteriormente ante la Comisión por la empresa Interseguro, cuyo pronunciamiento final ya fue emitido. En ese sentido, la Comisión debe evaluar la

³ Cédulas de Notificación N° 695-2010/CEB y N° 696-2010/CEB.

posibilidad de declarar improcedente la denuncia, toda vez que la denunciante únicamente pretende coadyuvar a favor de un interés particular ajeno (el de Interseguro), careciendo así de la legitimidad necesaria para intervenir por cuenta propia. En todo caso, la Comisión debe optar por la acumulación de expedientes conforme a lo dispuesto en los artículos 116º y 149º de la Ley N° 27444.

- (ii) La denunciante ha efectuado un análisis sesgado del marco constitucional y legal que otorga facultades a las municipalidades para normar el desarrollo de actividades económicas, ello no obstante que la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades otorgan amplias atribuciones en dicha materia, las mismas que han sido tomadas en cuenta para la expedición de las Ordenanzas N° 321 y 326-MDJM.
- (iii) La denunciante no ha aportado ningún elemento de juicio que permita valorar la carencia de razonabilidad de los actos expedidos. Por tanto, 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 N° 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.
- (iv) Las Ordenanzas que establecen las medidas cuestionadas se encuentran justificadas por el interés público del distrito y son proporcionales para los fines que se pretenden alcanzar, pues no existen otras opciones para lograr el mismo objetivo. En tal sentido, las suspensiones contenidas en las mencionadas ordenanzas son razonables.

II. ANALISIS:

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

5. De acuerdo con lo establecido en el artículo 26BIS^o de Decreto Ley N° 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 mercado⁴.
6. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria sancionado mediante Resolución N° 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son: (i) legales o ilegales; y, sólo en el caso de comprobada su legalidad, si son (ii) racionales o irracionales.⁵

B. Cuestión Previa:

7. La Municipalidad ha cuestionado la legitimidad de la Marina de Guerra del Perú para actuar como denunciante en el presente procedimiento, pues a su entender la denuncia ha sido interpuesta para favorecer un interés particular ajeno y no uno propio. Para tal efecto, señala que la denuncia resulta idéntica a la presentada por la empresa Interseguro, sobre la cual la Comisión emitió pronunciamiento final y que, actualmente, se encuentra en apelación. Por tanto, la Municipalidad solicita que la denuncia sea declarada improcedente o, en todo caso, se disponga la acumulación de procedimientos.

⁴ **Decreto Ley N° 25868**
“**Artículo 26BIS^o.**- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. (...)”.

⁵ Resolución N° 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.

8. Conforme a lo establecido en el artículo 26BIS del Decreto Ley N° 25868 y el artículo 48° de la Ley N° 27444, se encuentran legitimadas a interponer denuncias ante esta Comisión todas aquellas personas naturales o jurídicas que se vean afectadas en el desarrollo de sus actividades económicas y/o en la tramitación de un procedimiento administrativo por alguna exigencia, prohibición o cobro impuesto por una entidad de la Administración Pública.
9. La Ley N° 29006 autoriza al Ministerio de Defensa y a sus órganos de ejecución (en los que se incluye a la Marina de Guerra) a realizar los actos de administración y disposición, a título oneroso, de los inmuebles de su propiedad que no resulten necesarios para el cumplimiento de su finalidad o no se encuentren considerados en sus planes estratégicos, destinando los recursos que se obtengan para los fines previstos en dicha norma. Asimismo, conforme al Reglamento de la referida ley, la constitución de derecho de superficie constituye uno de los actos de disposición que se encuentra autorizada a realizar la Marina de Guerra.
10. La denunciante ha señalado haber suscrito un contrato en el cual se otorga a una empresa el derecho de superficie sobre uno de sus inmuebles ubicados en el distrito de Jesús María, ello con el fin de que sea construido un centro comercial. Asimismo, refiere que los ingresos a ser pagados por la empresa superficiaria dependen en gran medida de la posibilidad de explotar económicamente el inmueble. En ese sentido, señala que la suspensión dispuesta por la Municipalidad afecta en gran medida la posibilidad de que pueda realizarse cualquier tipo de actividad económica dentro del inmueble de su propiedad, toda vez que impide solicitar algún tipo de autorización para la construcción, habilitación urbana y licencias de funcionamiento.
11. Al respecto, esta Comisión considera que las medidas de suspensión dispuestas por la Municipalidad impiden y restringen actualmente la posibilidad de que pueda ser realizada algún tipo de actividad económica o edificatoria en el inmueble de la denunciante (sea de manera directa o indirecta), el cual se encuentra ubicado en la Zona Catastral N° 09, por lo que se encuentra legitimada a interponer la presente denuncia.

12. Así, debe precisarse que si bien no se ha evidenciado que la Municipalidad haya denegado directamente a la denunciante la posibilidad de presentar solicitudes de alguno de los trámites objeto de la suspensión o, que habiendo obtenido alguna autorización, ésta haya sido suspendida, ello no implica que tales restricciones no representen en la actualidad una barrera burocrática para las actividades económicas de la denunciante. Por tanto, corresponde desestimar la solicitud de improcedencia efectuada por la Municipalidad.
13. Por otro lado, debe tenerse en cuenta el procedimiento respecto del cual la Municipalidad solicita una acumulación (Expediente N° 000012-2010/CEB), viene siendo tramitado en la Sala de Defensa de la Competencia, es decir, en un órgano distinto al que tramita el presente procedimiento. En ese sentido, corresponde desestimar la solicitud mencionada, pues conforme lo establece el artículo 149° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la acumulación de procedimientos corresponde cuando éstos se encuentren en trámite, entendiéndose ello, dentro del mismo órgano resolutorio.

C. Cuestión controvertida:

14. 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:

15. 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. 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.
16. 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:

17. 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. 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. La referida restricción, según lo señalado por la propia Municipalidad, impide la recepción de solicitudes referida a los procedimientos antes mencionados.
18. 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.
19. 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 General⁶, la misma que en su artículo 106^o 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.

20. 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.
21. Por otra parte, el Decreto Legislativo N° 757⁷ 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. Por lo tanto, cualquier disposición o regulación que efectúe la Municipalidad de acuerdo con sus facultades legales, deberá considerar necesariamente el referido marco legal.
22. Así, la 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 para desarrollar actividades económicas. Esto último, ya sea por cuenta propia (si es que desea desarrollar una actividad por sí misma) o a través de terceros que pretendan desarrollar alguna actividad dentro de un inmueble de su propiedad. Por tanto, dicha suspensión vulnera lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 106^o de la Ley N° 27444 y el artículo 3^o del Decreto Legislativo N° 757.

⁶ Ley N° 27444.

⁷ Decreto Legislativo N° 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."

23. Por otra parte, el artículo 124º 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”.

24. 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 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.
25. 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.⁸

⁸ 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.

26. 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 106º y 124º de la Ley N° 27444 y el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 757.

D.2 Suspensión de los trámites:

27. 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. 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.
28. 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.
29. 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 63º 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.

(...)

30. 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.
31. 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.

32. 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.
33. 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 63°, artículo 64° e inciso 3 del artículo 106° 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:

34. 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 María⁹, cuando ellas hayan sido otorgadas para la Zona Catastral 09.
35. 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”.

36. 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.
37. 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

⁹ 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.

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 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.

38. 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.
39. 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 Ley¹⁰.
40. 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. 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

¹⁰ 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.

empresa, en tanto el ejercicio de dichas libertades no afecte la moral, la salud o la seguridad pública¹¹.

41. En este mismo sentido, el artículo 3º del Decreto Legislativo N° 757¹² garantiza que las personas naturales o jurídicas puedan dedicarse a las actividades económicas de su preferencia de conformidad con el ordenamiento jurídico. Cualquier disposición o regulación que efectúe la Municipalidad de acuerdo a sus facultades legales, deberá considerar necesariamente el presente marco legal.
42. 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.
43. Por lo expuesto, 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.
44. 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.
45. 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.

¹¹ Artículos 58º y 59º de la Constitución Política del Estado.

¹² Decreto Legislativo N° 757

46. Asimismo, el presente pronunciamiento tiene en cuenta que la Municipalidad denunciada no ha acreditado que la Ordenanza N° 1017-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.
47. Finalmente, debe precisarse que a través del presente procedimiento, la Comisión 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. 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.
48. 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.

E. Evaluación de razonabilidad:

49. 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 las solicitudes de improcedencia de denuncia y acumulación efectuada por la Municipalidad Distrital de Jesús María en el presente procedimiento.

Segundo: declarar barreras burocráticas ilegales a las siguientes suspensiones establecidas por la Municipalidad Distrital de Jesús María; y en consecuencia, fundada la denuncia interpuesta por la Marina de Guerra del Perú:

- (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.
- (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.
- (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.

Tercero: disponer la inaplicación a la Marina de Guerra del Perú de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48° 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 26BIS^o del Decreto Ley N^o 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**