

Para : **DIANA CARMEN RUIZ CHERRE**  
GERENTA DE ASUNTOS JURÍDICOS(e)

De : **RAQUEL DE LA CRUZ COSTA**  
PROCURADORA PUBLICA(e)

Asunto : Opinión sobre proyecto de Ley 1173/2021-CR que propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades respecto a la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.  
(RDC/GLA).

Referencia : a) Proveído No. D000395-2022-MML-SGC  
b) Oficio No. 1112-2021-2022/CDRGLMGE-CR

---

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia mediante los cuales se requiere emitir opinión respecto a la Ley 1173/2021-CR que propone modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades respecto a la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, para expresarle lo siguiente:

Dentro de las funciones y atribuciones de esta Procuraduría Pública Municipal establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima, aprobado por la Ordenanza No. 2208, no se encuentra la de emitir opiniones; sin embargo, procederemos a continuación a señalar las siguientes consideraciones:

De la evaluación del proyecto de ley en su exposición de motivos, se desprende que la presente iniciativa ha tomado como insumo el borrador del proyecto de ley que remitió el alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, mediante Oficio No. D00003-2022-MML-ALC.

El referido proyecto señala que el artículo 49 de la LOM, establece para el caso de demolición de edificaciones, construcciones y obras de infraestructura que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, **la autoridad municipal puede demandar la autorización judicial en la vía sumarísima**; sin embargo dicha norma no especifica cuál es el órgano jurisdiccional competente a fin que la medida correctiva o complementaria de demolición se haga efectiva, **por lo que es necesario determinar el órgano jurisdiccional competente, así considerando el principio de territorialidad, debe asumir tal función el juez de paz letrado del lugar donde se encuentra el bien inmueble materia de la medida.**

Al respecto, es necesario señalar, que actualmente las solicitudes de autorización de demolición seguidos por la Municipalidad Metropolitana de Lima se vienen tramitando ante jueces especializados en lo civil de la Corte Superior de Lima, quienes, por su elevada carga procesal, les es imposible actuar con prontitud frente a la necesidad de autorización de las demoliciones. La demora se refleja en el análisis, calificación y tramitación correspondiente, desnaturalizando el objeto y la viabilidad de la solicitud, siendo que solo debe limitarse a la revisión de los requisitos de procedibilidad.

Para tener una mejor apreciación sobre lo dicho, precisamos que la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con 119 procesos de Autorización Judicial de Demolición tramitados ante los Juzgados Especializados en lo Civil de Lima, en los cuales ha transcurrido en exceso los plazos procesales establecidos en el Código Procesal Civil, incluso excediendo en demasía.

Siendo ello así, con la finalidad de que la autoridad municipal pueda viabilizar de manera inmediata la adopción de una medida correctiva o complementaria como la de demolición, se requiere determinar el órgano jurisdiccional competente, por lo que compartimos en este extremo con la propuesta del Proyecto de Ley 1173/2021-CR, **y conforme al principio de territorialidad, corresponde al juez de paz letrado del lugar donde se encuentre el bien.**

La modificación del artículo 49 de la LOM, va estrechamente ligada a la modificación del artículo 19 de la Ley Procedimiento de Ejecución Coactiva, dado que "la mayor parte si no en todas las diligencias de demolición", existe la necesidad de solicitar el descerraje como medida complementaria, pues el acceso al inmueble o la parte del inmueble que corresponde demoler no es permitido por los administrados en uso de su derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio, por lo que consideramos pertinente que ambas medidas sean solicitadas ante la misma instancia, esto es el juez de paz letrado, conforme a lo propuesto para el caso del artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, dado que el artículo 19 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva vigente, dispone que la autorización para el descerraje se tramite ante el juez especializado en lo civil, lo que no resulta coherente y en todo caso entorpecería y dilataría la medida de demolición.

Teniendo en consideración las disposiciones legales vigentes, al ser la demolición una obligación de carácter personal, esta resultaría inejecutable si el bien objeto de demolición sale de la esfera jurídica del particular. Siendo así, no podría realizarse la demolición sin afectar a un tercero ajeno al procedimiento. Una alternativa a este dilema, sería consagrar legalmente la posibilidad de que el ejecutor coactivo pueda disponer la inscripción en el registro de la orden de demolición, la que podrá oponerse al nuevo propietario en virtud del carácter público del registro. De esta manera, el nuevo propietario no podrá oponer la buena fe y el desconocimiento de la condición ilegal que mantiene el inmueble que va a adquirir.

Por lo señalado, se hace necesaria la anotación de la orden de demolición en la partida registral del bien inmueble afectado, con la finalidad de dar publicidad a lo dispuesto por la autoridad judicial respecto del inmueble, otorgando seguridad jurídica, minimizando posibles afectaciones a terceros, desincentivando así transacciones comerciales sobre construcciones informales e ilegales, así como una posible transferencia del inmueble que podrían poner en riesgo la ejecución de la medida de demolición, en perjuicio del interés general.

## **PROPUESTA DE MODIFICATORIA DEL ARTÍCULO 49 DE LA LOM Y ARTÍCULO 19 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO DE EJECUCION COACTIVA:**

Del análisis de la propuesta legislativa, observamos el último párrafo del artículo 49 de la LOM del Proyecto de Ley No. 1173/2021, el mismo que señala "(...) 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 bien inmueble afectado...**"; sin embargo con la finalidad de mantener el espíritu del artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, sugerimos el texto siguiente:

### **"Artículo 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICION**

La autoridad municipal puede ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario.

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. **Es competente el juez de paz letrado del lugar donde se encuentre el inmueble, edificación antirreglamentaria o construcción ilegal, en concordancia con el artículo 19 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva**".

De otro lado, respecto al artículo 19 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva del Proyecto de Ley No. 1173/2021 el cual señala que "...el Ejecutor deberá cursar solicitud motivada ante cualquier **Juez Especializado en lo Civil...**", por lo que siguiendo la lógica de la propuesta de modificatoria del artículo 49 de la LOM antes mencionado, **la solicitud debe presentarse ante el juez de paz letrado, debiendo hacerse la corrección en este extremo**. Asimismo el tenor del artículo propuesto, señala que 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..."; sin embargo desde nuestro punto de vista y conforme a las atribuciones del ejecutor, así como por celeridad procesal, **el ejecutor coactivo solicita la anotación de la orden de demolición en la partida del bien inmueble materia de autorización judicial**, por lo que proponemos el siguiente tenor del artículo 19 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva:

### **"Artículo 19.- Descerraje, demolición y similares**

El ejecutor puede 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 personal de las fuerzas policiales.

Para tal efecto, el ejecutor debe cursar solicitud motivada ante el juez de paz letrado, en la vía del proceso no contencioso, quien resolverá liminarmente en el término de veinticuatro (24) horas, sin correr traslado a la otra parte,

bajo responsabilidad. **El ejecutor solicita la anotación de la orden de demolición en la partida del bien inmueble materia de autorización judicial, debiendo oficiar a los Registros Públicos, bajo responsabilidad.**"

En consecuencia, podemos señalar que el proyecto de ley que modifica el artículo 49 de la LOM y el artículo 19 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, resulta muy conveniente, toda vez que ello viabilizará la solicitud de autorización judicial de descerraje y demolición de forma más expeditiva y oportuna, permitiendo salvaguardar la vida e integridad de las personas que puedan ser afectadas por obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.

Asimismo, la determinación del órgano jurisdiccional competente para las autorizaciones judiciales para la ejecución de las medidas complementarias o correctivas, tendrá como efecto la delimitación de las instancias judiciales ante la posibilidad de la impugnación a efectuar por parte de los sujetos procesales, descongestionando de esta manera la labor del órgano jurisdiccional especializado. Así tenemos que **el proceso de autorización judicial, tendría como efecto que este precluya con lo resuelto por el juez especializado en grado de apelación de ser el caso**, evitándose con ello que la parte procesal vencida recurrente ante la Corte Suprema y con ello abrir la posibilidad de una nueva evaluación de lo actuado en las instancias precedentes, poniéndose en riesgo la tutela jurisdiccional de la autoridad municipal. **Además, la modificación de la norma evitará una dilación maliciosa e innecesaria del proceso, siendo este un mecanismo procesal recurrente por la parte vencida.**

Por consiguiente, en términos generales esta PPM comparte las modificatorias propuestas en el proyecto de ley mencionado, específicamente en relación al juez de paz letrado que deberá autorizar el descerraje y la demolición de ser el caso; asimismo, debe tenerse en consideración los textos alternativos propuestos por esta PPM.

Finalmente, sugerimos de considerarlo conveniente, derivar el proyecto a la GFC y GDU respectivamente.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

**RAQUEL DE LA CRUZ COSTA**

PROCURADORA PUBLICA(e)

PROCURADURIA PUBLICA MUNICIPAL

RDC/GLA

cc.: cc.: