



Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

Lima, 24 de Febrero del 2022

INFORME N° 00057-2022-GA-P-PJ



Firma
Digital

Firmado digitalmente por LOLI
ESPINOZA Silvia Rosario FAU
20159981216 soft
Cargo: Jefe De Gabinete De Asesores
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24.02.2022 17:46:38 -05:00

A: **Elvia Barrios Alvarado**
Presidenta del Poder Judicial

De: **Silvia Rosario Loli Espinoza**
Jefa de Gabinete de Asesores

Asunto: Opinión del Proyecto de Ley N° 1173/2021-cr, que propone modificar la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.

Referencia: a) Expediente N.° 000285-2022-MP-SG-
b) Hoja de envío N.° 000091-2022-GA-P (25-01-2022)
c) Oficio N.° 000233-2022-SG-CS-PJ

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al asunto y en relación al documento c) de la referencia, para informarle lo siguiente:

1. Antecedentes

- 1.1. Mediante el Oficio P.O. N.° 561-2021-2022-CJYDDHH/CR, la presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, señora Gladys Echaiz de Núñez Izaga, solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N.° 1173/2021-CR, que propone la Ley que modifica la Ley N.° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
- 1.2. Mediante el Oficio N.° 000233-2022-SG-CS-PJ del 25 de enero de 2022, la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia hace de conocimiento al Gabinete de Asesores el Oficio P.O. N.° 561-2021-2022-CJYDDHH/CR, cursado por la presidenta de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, mediante el cual solicita la opinión del Proyecto de Ley N.° 1173/2021-CR.

2. Descripción de la propuesta legislativa

- 2.1. La propuesta de ley Proyecto de Ley N.° 1173/2020-CR consta de tres artículos; y tiene por objeto "modificar la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de



Firma
Digital

Firmado digitalmente por BARRIOS
ALVARADO Elvia FAU
20159981216 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 24.02.2022 15:54:08 -05:00





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

Procedimiento de Ejecución Coactiva con la finalidad de otorgar competencia al juez de paz letrado en la tramitación de solicitudes de autorización judicial sobre ejecución de demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas, además de adecuar la medida complementaria de demolición en un procedimiento de ejecución coactivo” (el artículo 1), modificando para tal efecto el artículo 49 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (el artículo 2), y además el artículo 19 de la Ley N.º 266979 de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva (el artículo 3), redactado en los siguientes términos:

Proyecto de Ley N.º 1173/2021-CR

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, con la finalidad de otorgar competencia al juez de paz letrado en la tramitación de solicitudes de autorización judicial sobre ejecución de demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas, además de adecuar la medida complementaria de demolición en un procedimiento de ejecución coactiva.

Artículo 2.- Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifíquese el artículo 49 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades en los siguientes términos:

“Artículo 49. CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN.

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 persona 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; cuando 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.

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, debiendo oficiar a registros públicos, bajo responsabilidad.”

Artículo 2.- Modificación de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva

Modifíquese el artículo 19 de la Ley 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva en los siguientes términos:





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

“Artículo 19.- Descerraje

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

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.- La norma entra en vigor al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano para todas las nuevas solicitudes de autorización judicial. Las solicitudes iniciadas antes de la entrada en vigor de la presente norma continúan con su trámite de acuerdo al procedimiento anterior.

SEGUNDA.- Toda referencia que se realiza al Juez Especializado en lo Civil en el Reglamento de la Ley de Ejecución Coactiva y normas modificatorias se entienden referidos al Juez de paz letrado.

- 2.2. Igualmente la propuesta legislativa contempla dos disposiciones finales, la primera que establece la entrada en vigencia de la norma, y una segunda, que establece que, toda referencia que se realiza al Juez Especializado en lo Civil en el Reglamento de la Ley de Ejecución Coactiva y normas modificatoria, se entienden referidos al juez de paz letrado.

3. Análisis

Sobre la modificación al artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades

- 3.1. El Proyecto de Ley N° 1173/2021-CR, propone en su artículo 2 se modifique el último párrafo de artículo 49 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades ya que la norma no especifica cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer las solicitudes de autorización judicial para la demolición de edificaciones, construcciones y obras de infraestructura que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales. De esta manera dichas medidas, sean correctivas o complementarias, se harán efectivas considerando para ello la aplicación del principio de territorialidad, siendo una función del juez de paz letrado del lugar donde se encuentre el bien inmueble, el que resuelva estas solicitudes de autorización judicial.





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

- 3.2. Se agrega en la exposición de motivos que “[...] en la actualidad las solicitudes de autorización de demolición se vienen tramitando ante jueces especializados en lo civil de la Corte Superior de Lima, quienes cuentan con una carga procesal abundante que hace imposible actuar con prontitud frente a la necesidad de autorización de las demoliciones. Ello se refleja en la demora para el análisis, calificación y tramitación correspondiente, desnaturalizando el objeto y la viabilidad de la solicitud, la misma que debería limitarse a la revisión de los requisitos de admisibilidad [...]”, vale decir, sería la excesiva carga procesal de los jueces civiles el fundamento de su propuesta.
- 3.3. En consecuencia, la modificación del artículo 40 de la Ley Orgánica de Municipalidades se sustenta en la demora para atender de las solicitudes de autorización judicial, en específico en la Corte Superior de Lima, donde los jueces especializados en lo civil, se demoran analizando, calificando y tramitando las solicitudes, lo que supondría además la desnaturalización del objeto y viabilidad de la solicitud.
- 3.4. Al respecto y como primer punto se advierte que la propuesta de modificación del último párrafo del artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades plantea modificar el término “demandar autorización judicial” por “solicitar autorización judicial”, agregando que esto incluye además de la demolición de obras inmobiliarias, al descerraje. Al respecto consideramos que la modificación propuesta no resulta trascendente en el ejercicio del derecho a la tutela jurisdiccional, puesto que su comprensión no genera dudas para el ejercicio de las acciones que pueden adoptar las autoridades municipales. En ese sentido, se hace innecesario una modificación en este extremo.
- 3.5. Por otro lado, la exposición de motivos del proyecto de ley no contiene la justificación para que se incluya al descerraje, como materia para solicitar la autorización judicial. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 49 de la referida Ley Orgánica de Municipalidades, señala que: *“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”* (resaltado agregado); por tanto, en aquellos casos en los que interviene el ejecutor coactivo de una entidad municipal, el marco legal dado por la Ley N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, el cual lo habilita para hacer uso de medidas como el descerraje.
- 3.6. En atención a lo expuesto en el párrafo anterior, cuando el funcionario responsable del Procedimiento de Ejecución Coactiva, entiéndase el Ejecutor Coactivo, considere necesario hacer uso de una medida como el descerraje, debe cursar su





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

solicitud motivada ante cualquier Juez Especializado en los Civil quien debe resolver su pedido en un plazo determinado, conforme lo dispone el artículo 19 de la Ley N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva¹. Por tanto, incluir el descerraje como materia para solicitar autorización judicial, se hace innecesario puesto que el marco legal vigente le permite al Ejecutor Coactivo realizarlo, conforme a la Ley N.º 26979.

- 3.7. Como un segundo punto se encuentra el extremo de la propuesta que señala: *“El Juez de paz letrado de la circunscripción donde se encuentre el inmueble o edificación (...)”*. Se justificaría este agregado en aplicación del principio de territorialidad, que genera como consecuencia que deba ser el juez de paz letrado del lugar donde se encuentre el bien inmueble, el que debe atender las solicitudes de autorización judicial.
- 3.8. Al respecto, debemos tener presente la diferenciación entre potestad jurisdiccional y competencia. Potestad jurisdiccional es aquella atribuida constitucionalmente a algunos órganos del Estado², pero ello no quiere decir que dicha potestad pueda ser ejercida en cualquier ámbito. Si bien un Juez por el solo hecho de serlo ejerce jurisdicción, su ejercicio se encuentra limitado legalmente en función a determinados criterios. Es la ley la que establece dentro de qué ámbitos es válido el ejercicio de la potestad jurisdiccional, reconocido constitucionalmente; siendo el Código Procesal Civil³ el que reafirma la sujeción al principio de legalidad.
- 3.9. La competencia precisamente tiene que ver con los ámbitos dentro de los cuales resulta válido el ejercicio de la potestad jurisdiccional⁴, y se define como la aptitud que tiene un juez para ejercer válidamente la potestad jurisdiccional.⁵ Dicha aptitud está definida en virtud de determinados ámbitos que la ley se encarga de

¹ Artículo 19.- Descerraje

El Ejecutor solo podrá hacer uso de medidas como el descerraje o similares previa autorización judicial, cuando medien circunstancias que impidan el desarrollo de las diligencias, y siempre que dicha situación sea constatada por personal de las fuerzas policiales. Para tal efecto, el Ejecutor deberá cursar solicitud motivada ante cualquier Juez Especializado en los Civil, quien debe resolver en el término de veinticuatro (24) horas, sin correr traslado a la otra parte, bajo responsabilidad.

² Por medio de la cual se busca la actuación del derecho objetivo al caso concreto a fin de lograr la efectiva tutela de las situaciones jurídicas de los particulares, la sanción de determinadas conductas antisociales y la efectividad del principio de jerarquía normativa, por medio de decisiones definitivas y ejecutable, con la finalidad de mantener la paz social en justicia

³ Código Procesal Civil

Principio de legalidad e irrenunciabilidad de la competencia.-

Artículo 6.- La competencia sólo puede ser establecida por la ley.

La competencia civil no puede renunciarse ni modificarse, salvo en aquellos casos expresamente previstos en la ley o en los convenios internacionales respectivos.

⁴ Priori Posada Giovanni, La Competencia en el Proceso Civil Peruano, Derecho y Sociedad.

⁵ idem.





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

establecer, siendo reconocido uniformemente a nivel de la doctrina los criterios por materia, cuantía, grado, territorio y turno. La competencia por razón de territorio se establece en virtud de diversos criterios que tiene que ver, fundamentalmente, con la vecindad de la sede del Juez con el objeto, persona o demás elementos del conflicto de intereses, estos diversos criterios reciben el nombre de fueros.⁶

- 3.10. Dicho esto, que se pretenda sea el juez de paz letrado de la circunscripción donde se encuentra el inmueble y no el juez civil, quien deba conocer las solicitudes autorización de demolición, alegando el principio de territorialidad, haría alusión a una pretendida competencia por razón de territorio, no obstante la propuesta no lo señala de esa manera, así como tampoco justifica porqué el Juez de Paz Letrado del lugar donde se encontraría el inmueble, sería más celeré en la resolución de esta solicitudes, en comparación con el Juez Civil.
- 3.11. Consideramos que este extremo de la propuesta no supone una mayor celeridad en la carga procesal que representa estas solicitudes a nivel judicial, en la medida que *“todo proceso judicial, cualquiera sea su denominación o especialidad, debe ser sustanciado bajo los principios procesales de legalidad, inmediación, concentración, celeridad, preclusión, igualdad de las partes, oralidad y economía procesal, dentro de los límites de la normatividad que le sea aplicable”*⁷, esto genera igual dedicación en el trabajo de todos los magistrados, cualquiera sea el órgano jurisdiccional, cuyas funciones se deben llevar a cabo bajo los principios procesales en la administración de justicia
- 3.12. En ese sentido, la propuesta lejos de “agilizar el procedimiento de autorización judicial”, lo que pretende es trasladar la carga procesal de una instancia judicial a otra, lo que no implica mayor celeridad en su atención puesto que se generara una mayor carga para los juzgados de paz letrados, respecto a los juzgados civiles. Debe advertirse que la propuesta no plantea ningún plazo diferente al plazo vigente para la resolución de dichas solicitudes.

Actualmente, la estadística judicial refleja que en los 34 Distritos Judiciales a nivel nacional, la carga procesal en trámite asciende a 1' 278,265 (juzgados especializados en lo civil y juzgados de paz letrado) y la carga procesal en ejecución asciende a 1' 292.099 (juzgados especializados en lo civil y juzgados de paz letrado)

⁶ Idem.

⁷ Conforme el artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

PERÚ: ESTADÍSTICAS DE LA CARGA PROCESAL EN JUZGADOS DE PAZ LETRADOS Y ESPECIALIZADOS EN LO CIVIL POR DISTRITO JUDICIAL, A NIVEL NACIONAL

PERÍODO: ENERO, 2022

34 DISTRITOS JUDICIALES	CARGA PROCESAL EN TRÁMITE	CARGA PROCESAL EN EJECUCIÓN
TOTAL	1,278,265	1,292,099

FUENTE: SISTEMA INTEGRADO JUDICIAL CENTRALIZADO
ELABORADO POR: SUB GERENCIA DE ESTADÍSTICA

Asimismo, hay algunos distritos judiciales en los que la carga procesal de los juzgados de paz letrado es mayor que la de los juzgados especializados en lo civil, entre ellos podemos mencionar a los siguientes:

PERÚ: ESTADÍSTICAS DE LA CARGA PROCESAL EN JUZGADOS DE PAZ LETRADOS Y ESPECIALIZADOS EN LO CIVIL POR DISTRITO JUDICIAL, A NIVEL NACIONAL

PERÍODO: ENERO, 2022

DISTRITO JUDICIAL	CARGA PROCESAL EN TRÁMITE	CARGA PROCESAL EN EJECUCIÓN
AYACUCHO	27,190	37,672
Juzgado de Paz Letrado	10,201	15,987
Juzgado Especializado o Mixto	16,989	21,685
HUANCAVELICA	7,876	16,106
Juzgado de Paz Letrado	4,279	9,702
Juzgado Especializado o Mixto	3,597	6,404
SELVA CENTRAL	17,675	18,619
Juzgado de Paz Letrado	10,167	10,386
Juzgado Especializado o Mixto	7,508	8,233

3.13. Asimismo, si lo que se pretende es otorgar mayor seguridad jurídica a los actos de las entidades de la Administración Pública, consideramos innecesaria la medida, puesto que nuestro ordenamiento jurídico habilita a las entidades de la Administración Pública, entre los que se encuentran los Gobiernos Locales, el pleno ejercicio de sus potestades administrativas. Sobre el particular, conviene reiterar que el artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que sea en la vía sumarísima la atención de las demandas de autorización judicial para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales, lo que supone urgencia de tutela jurisdiccional en el pedido efectuado por el Ejecutor Coactivo, por ello es que se tramitan en proceso sumarísimo este tipo de pretensiones, conforme al literal 6) del artículo 547 del Código Procesal Civil⁸, siendo de la competencia de los jueces civiles.

⁸ Código Procesal Civil





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

Sobre la modificación del artículo 19 de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva

- 3.14. Este extremo de la propuesta referida a modificar el artículo 19 de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, agregando el término de “demolición” y 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, debiendo este último oficiar a registros públicos, bajo responsabilidad”, supone una modificación en la disposición que regula el descerraje.
- 3.15. Sobre el particular advertimos que hay errores en técnica legislativa empleada, puesto que la sumilla del artículo no hace referencia a la demolición y sin embargo se pretende agilizar el procedimiento de autorización judicial para los casos de descerraje y demolición de infraestructuras construidas irregularmente, por lo que este extremo no lo contiene.
- 3.16. Asimismo, en la redacción de dicho artículo se otorga competencia al Juez de Paz Letrado para proceder con la anotación de la orden de demolición en la partida del bien inmueble afectado, pero al mismo tiempo se mantiene la competencia del Juez Especializado en lo Civil para resolver las solicitudes cursadas por el Ejecutor Coactivo, en el término de veinticuatro horas, lo cual resulta un contrasentido con la finalidad que se expone en la exposición de motivos del proyecto. Al respecto consideramos que los términos en los que se ha redactado la propuesta de

Artículo 546.- Procedencia

Se tramitan en proceso sumarísimo los siguientes asuntos contenciosos:

1. Alimentos;
2. separación convencional y divorcio ulterior;
3. interdicción;
4. desalojo;
5. interdictos;
6. los que no tienen una vía procedimental propia, son inapreciables en dinero o hay duda sobre su monto o, porque debido a la urgencia de tutela jurisdiccional, el Juez considere atendible su empleo;
7. aquellos cuya estimación patrimonial no sea mayor de cien Unidades de Referencia Procesal; y,
8. los demás que la ley señale.”

“Artículo 547.- Competencia

Son competentes para conocer los procesos sumarísimos indicados en los incisos 2) y 3), del artículo 546, los Jueces de Familia. En los casos de los incisos 5) y 6), son competentes los Jueces Civiles.

Los Jueces de Paz Letrados conocen los asuntos referidos en el inciso 1) del artículo 546.

En el caso del inciso 4) del artículo 546, cuando la renta mensual es mayor de cincuenta Unidades de Referencia Procesal o no exista cuantía, son competentes los Jueces Civiles. Cuando la cuantía sea hasta cincuenta Unidades de Referencia Procesal, son competentes los Jueces de Paz Letrados.

En el caso del inciso 7) del artículo 546, cuando la pretensión sea hasta diez Unidades de Referencia Procesal, es competente para sentenciar el Juez de Paz y hasta cincuenta Unidades de Referencia Procesal para resolver mediante conciliación; cuando supere esos montos, es competente el Juez de Paz Letrado.”





Presidencia del Poder Judicial
Gabinete de Asesores

modificación del artículo 19 de la Ley N° 26979, Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, no resulta adecuada y por el contrario, genera confusión respecto a quien debe resolver las solicitudes cursadas por el Ejecutor Coactivo.

3.17. A la par, existen errores en técnica legislativa en la redacción de la primera disposición final y segunda disposición final. Las disposiciones complementarias, de ser el caso, se presentan como "Disposiciones Complementarias Finales". Asimismo, sin perjuicio de la urgencia de tutela jurisdiccional que revisten a las solicitudes de los ejecutores coactivos, se recomienda que entre la publicación de la ley y su entrada en vigor medie un plazo razonable de adaptación, que posibilite conocer su alcance, sus efectos y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

3.18. Finalmente cuando la segunda disposición final señala que toda referencia que se realiza al Juez Especializado en lo Civil en el reglamento de la Ley de Ejecución Coactiva y normas modificatoria se entienden referidos al juez de paz letrado, no se precisa si esta referencia está referida solo al artículo 19 de la Ley de Ejecución Coactiva o se hace extensivo a otros artículos, por ello el texto debe ser rigurosamente exacto y no dejar dudas en su comprensión.

4. Conclusiones

Conforme con lo señalado en el presente informe, el Proyecto de Ley N.º 1173/2021-CR, Ley que modifica la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a la clausura, retiro o demolición y modifica la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, es un proyecto que **resulta inviable**.

5. Recomendación

Se recomienda remitir el presente informe a la Secretaría General de la Corte Suprema, para que se brinde respuesta al Congreso de la República.

Es todo cuanto informo a usted para los fines pertinentes.

Atentamente.

Documento firmado digitalmente

SILVIA ROSARIO LOLI ESPINOZA
Jefe de Gabinete de Asesores
Presidencia del Poder Judicial



SLE/pmj

