

MAS SOBRE DIRECTIVAS TECNICO-NORMATIVAS Y RELACIONES INTERNORMATIVAS (Segunda Entrega)

Por

Emilio Tafur Charun

A Max. Sin palabras.

1.-A MODO DE JUSTIFICACION

Hace algunas semanas publicamos en esta misma página *web* un artículo de nuestra autoría intitulado “Sobre las Directivas Técnico-Normativas”. Es verdad que la investigación que dio lugar a ese artículo se centró en las Directivas que son dadas por las diferentes entidades que forman parte del Poder Ejecutivo. Para ser más específicos, hacemos notar que dentro de la estructura del Poder Ejecutivo incidimos más aun en el Sistema de Modernización de la Gestión Pública que tiene por ente rector a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del

Consejo de Ministros. Así, pues, como producto del eventual aporte de dicho artículo, y a modo de conclusión o colofón, si se quiere, llegamos a la siguiente definición de lo que constituiría una Directiva Técnico-Normativa:

“Reglamento del grado que fuere, con un contenido altamente complejo y especializado, dado por alguna Administración Pública, *con carácter ad intra y autoorganizativo*, sin perjuicio de que en ciertos casos regulen relaciones de sujeción especial; *y que en modo alguno afectan la esfera jurídica del común de los ciudadanos, imponiéndoles obligaciones, cargas, prohibiciones, exclusiones, limitaciones al otorgamiento o reconocimiento de derechos, requisitos, responsabilidades, exigencias o interdicciones en general*. Su finalidad y función es la dación de lineamientos y estrategias, así como facilitar el idóneo cumplimiento y ejecución de las auténticas políticas públicas, por parte de los entes adscritos y dependientes del correspondiente ente rector del Sistema Administrativo o Funcional de que se trate, y así hacer posible la consecución de los fines públicos de interés general dispuestos por el ordenamiento. No obstante, y aun cuando tratándose de Directivas- técnico-normativas que no configuren en rigor políticas públicas, y de las cuales se deslindan; no puede negarse que el contenido de las

Directivas será en buena medida, de importancia material. Ámbito material que resulta altamente especializado y complejo, hemos dicho. Dado esto, la importancia de la materia que comprende y contiene, así como la finalidad y función que también podrían cumplir, todo ello gatilla que el reglamento o Directiva de que se trate, ocupe, operativamente, un lugar de alguna importancia en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la forma normativa, en muchos casos de grado en alguna medida inferior, también incidirá en que las Directivas tengan una fuerza activa y pasiva bastante relativa. Además, a las Directivas no se les puede negar el atributo de ser normas jurídicas, auténticos reglamentos. Qué duda cabe que las mismas formarán parte del ordenamiento jurídico, pues mayoritariamente son susceptibles de ser aplicadas indefinidamente (ordinamentales). *Y, sin embargo, dada la multiplicidad y diversidad de materias que regulan, las directivas bien pueden, aun cuando como un efecto colateral, reconocer derechos, prerrogativas, privilegios, beneficios y atribuciones a favor del común de los ciudadanos.*”

Como se ha de notar, algunos fraseos puestos en cursivas y contenidos en la citada definición configuran el elemento basilar para efectos de llevar adelante el presente trabajo investigador. *Y siendo de la mayor importancia, es de relieves que en el*

presente artículo nos ocuparemos del análisis de las Directivas Municipales (en adelante “Instrumentos Técnico Normativos”) dadas por las Municipalidades y a la interrelación de estas con fuentes normativas provenientes del Poder Ejecutivo. He ahí lo novedoso. En suma, nos estamos refiriendo a las siguientes cuestiones:

- a) Si los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades son siempre normas *ad-intra* y autoorganizativas.
- b) Si en tal virtud, los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades no podrían afectar la órbita jurídica del común de los ciudadanos para imponerles así cargas y en general restricciones y obligaciones.
- c) Si los Instrumentos Técnico - Normativos Municipales solo eventualmente pueden reconocer derechos y prerrogativas al común de los ciudadanos.
- d) Cómo se interrelacionan los Instrumentos Técnico Normativos de las Municipalidades con las fuentes normativas que da el Poder Ejecutivo, especialmente las que corresponden al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

Al respecto, es de indicar que la citada definición de Directiva Técnico-Normativa sería más bien

aceptable en lo que se refiere a la dación de las mismas en el ámbito interno del Poder Ejecutivo. Pero en cuanto al ámbito de aplicación de las Directivas y su alcance a los administrados se refiere, dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, se ha de reconocer que existen ciertas excepciones. Son pocas, pero son. Así, v.g., Resolución de Dirección Ejecutiva N° 073-2018-MINAGRI-SERFOR/DE que aprueba el “Listado de armas permitidas para la práctica de la caza deportiva”.

Y estas cuatro cuestiones indicadas en los precedentes literales constituyen pues el *quid* del presente artículo. Y es que, si bien nos hemos referido puntualmente al Poder Ejecutivo en el texto anterior, reiteramos que no podemos en modo alguno dejar de lado, dada, entre otras cosas, la materialidad, la operabilidad y mecanismo de actuación de los ordenamientos territoriales, concretamente en lo que a las Municipalidades respecta y con todo, a los Instrumentos Técnico-Normativos que son dados en su ámbito. Ello, como ya lo dijimos, también supone el estudio de las Directivas o normas técnicas que son dadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), debido a la, a grandes rasgos, comunidad material e interrelación normativa, así como el contraste que existe entre sus respectivas

fuentes, todo ello en el ejercicio de las competencias del MVCS y de las Municipalidades.

En suma, además de analizar los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades en los aspectos que en el artículo anterior a su vez lo hiciéramos con las Directivas que da el Poder Ejecutivo, estamos agregando al artículo primigenio un tema más, que también será un *quid*, esto es, la interrelación normativa entre la reglamentación dada por el MVCS y por las Municipalidades.

2.-ANTECEDENTES. – En el texto precedente y ya marcando en alguna medida, el deslinde entre los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades de naturaleza territorial y las Directivas que son dadas por distintas instancias que integran el Poder Ejecutivo, indicamos lo siguiente en el epígrafe intitulado “Coordinación”:

“Por nuestra parte es de relieves, sin embargo, que esta cita resulta más relacionada con la interacción que se da entre las políticas nacionales (Bases) y las políticas subnacionales (Desarrollo). Creemos que fuera del ámbito de la descentralización territorial, sí se da una relación jerárquica entre las disposiciones del ente rector y del ente adscrito o dependiente.”

En este contexto y aun cuando de *lege ferenda*, y con matices, para nosotros, tal cual debería suceder en

nuestro ordenamiento jurídico. Las políticas nacionales y sectoriales constituyen las “Bases” y no se supraordenan a las políticas subnacionales (territoriales) a partir de un criterio rigurosamente jerárquico. La relación entre ambos tipos de fuente debería ser competencial. Así las cosas, debe configurarse un espacio lo suficientemente amplio u holgado para que Regiones y Municipalidades desarrollen las ya mencionadas políticas de acuerdo a sus intereses respectivos. *Ello tampoco debería ser ajeno a las directivas o normas técnicas dadas por el Poder Ejecutivo y, naturalmente, a las que corresponden a las entidades territoriales como son las Municipalidades.*

Creemos que ello es ratificado en buena cuenta, por artículo 9 del Decreto Supremo 029-2018-PCM al establecer que “Los gobiernos regionales y locales formulan políticas regionales y locales, en sus respectivos ámbitos territoriales, *en concordancia* con las políticas nacionales conforme a lo dispuesto en sus respectivas Leyes Orgánicas”. Hablamos de “concordancia” no de subordinación.

Derecho a una política propia. Derecho a una voluntad propia. Derecho a pensar diferente. En definitiva, lo aquí dicho tiene su elemento basilar en la autonomía política y administrativa que detentan solo las Regiones y Municipalidades.

Y, sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), en su artículo 4º, establece como competencia exclusiva del Poder Ejecutivo diseñar y supervisar las políticas nacionales, *las cuales son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de Gobierno.* Asimismo, esta ley señala que el cumplimiento de las Políticas Nacionales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales. (Las cursivas son nuestras).”

Concretizando lo indicado y como veremos más adelante, los artículos 5 y 6 de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (Ley MVCS), establecen que este Ministerio tiene competencias, entre otras materias, en vivienda, construcción, urbanismo y desarrollo urbano; y es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro del ámbito de su competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional; asimismo, *tiene entre sus competencias exclusivas, dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales.* El numeral 1 del artículo 9 de la citada Ley, establece entre las

funciones exclusivas del MVCS, desarrollar y aprobar tecnologías, metodologías o mecanismos que sean necesarios para el cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales, en el ámbito de su competencia.

Respecto a la rectoría que ejerce el MVCS sobre los entes territoriales es de citarse el artículo 13 del Decreto Supremo 029-2018-PCM el cual refiere que “La rectoría de una política nacional sectorial es la potestad exclusiva de un Ministerio para priorizar la atención de problemas o necesidades públicas y disponer medidas sectoriales nacionales, *que permitan alinear la actuación de los tres niveles de gobierno y de los ciudadanos, según corresponda, a efectos de alcanzar los objetivos de la política nacional sectorial adoptada, en beneficio de la ciudadanía.*” (Las cursivas son nuestras)

Según el artículo 14.2 del mismo Decreto Supremo, “Como rector de una política nacional sectorial, el Ministerio adopta medidas sectoriales que aseguran su cumplimiento en todos los niveles de gobierno, las cuales pueden tener carácter: a) Mandatorio, tales como protocolos, procesos, metodologías, modelos de provisión de bienes y servicio y en general cualquier disposición de obligatorio cumplimiento; o, b) Promotor, tales como mecanismos de financiamiento, apoyo técnico, convenios de

colaboración, entre otros, que incentiven el cumplimiento de las políticas nacionales sectoriales y la articulación de las políticas subnacionales con aquellas. c) Correctivo, tales como opiniones vinculantes como consecuencia de la supervisión. d) Sancionador, cuando corresponda, siempre que por ley cuente con potestad sancionadora”.

El artículo 14.3 del Decreto Supremo citado señala que, “El Ministerio toma en cuenta la diversidad de las realidades regionales y locales, así como las capacidades existentes en los tres niveles de gobierno, a fin de asegurar la viabilidad e idoneidad de las disposiciones, protocolos, estándares, procesos, procedimientos y metodologías que proponga o apruebe. Por su parte el Decreto Supremo en su artículo 14.4 precisa que, “El Ministerio con competencias compartidas debe determinar los roles y responsabilidades de cada nivel de gobierno.” Creemos que lo dispuesto en el citado artículo 14.4, no puede ser tarea del Ministro de que se trate. Ello debe ser materia del Bloque Constitucional (BC).

Y es con ocasión del ejercicio de la rectoría que le reconoce el ordenamiento lo que habilita al Poder Ejecutivo a sentar las “bases” de la materia de que se trate y las mismas serán desarrolladas por las Municipalidades. Al estar las Municipalidades inmersas con el Poder Ejecutivo en una relación

competencial y no jerárquica, las aludidas bases deben dejar un espacio normativo lo suficientemente holgado a favor de las Municipalidades a efectos de que estas puedan desplegar una política propia, término este que incluye naturalmente a los Instrumentos Técnico- Normativos.

Tal es el mecanismo de la rectoría. Pero se debe indicar que las Regiones y Municipalidades, al estar dotados de autonomía política y administrativa al más alto nivel del ordenamiento jurídico nacional, no pueden ser reducidos a meros organismos desconcentrados y periféricos ejecutores de una voluntad ajena y sujetos a la tutela de un ente supuestamente supraordenado y de alcance nacional.

Derecho a pensar diferente.

Entendemos que al final esta problemática importa en buena medida, la interacción de los “intereses” privativos de cada instancia. Intereses, pues, que se materializarán en competencias. De este modo, el Artículo II de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) preceptúa que las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, *así como del interés general de la nación (...)*. (Las cursivas son nuestras). Por su parte, Artículo I de la Ley Orgánica de *Municipalidades* indica que los *gobiernos locales son entes que gestionan con*

autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades. (Las cursivas son nuestras)

A todo ello habría que agregar que la relación competencial planteada y la virtualidad de los intereses respectivos, se justifican aún más, “considerando la heterogeneidad territorial y las diversas formas de ocupación del territorio a nivel nacional”. (Devoto, A. *et al.*, 2023:179)

3.-LOS INSTRUMENTOS TECNICO-NORMATIVOS DE LAS MUNICIPALIDADES

Cabe, pues, plantear la pregunta: ¿Son los Instrumentos Técnico-Normativos dados por las Municipalidades normas *ad-intra*, autoorganizativas, que no afectan la esfera jurídica del común de los ciudadanos?

Al respecto el artículo 195° de la Carta de 1993 dispone que, “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en *armonía* con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: (...)

6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley. (Las cursivas son nuestras)

Replicando este dispositivo constitucional, el artículo VIII, *in fine*, de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) prevé que, “Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en *armonía* con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”. (Las cursivas son nuestras)

Armonización, concordancia o adecuación, no son lo mismo que sujeción o subordinación. Reiteramos, la relación entre estas fuentes no es jerárquica, es competencial. *Prima facie*, y dada la rectoría, las bases son las directivas o normas técnicas nacionales dadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y que orientan el proceso normativo; conforme a los artículos 5,6 y 9.1 de su Ley de Organización y Funciones, y el desarrollo y ejecución de estas “bases” corresponde a las Municipalidades a través de la dación de Instrumentos Técnico-Normativos.

Digresión. Creemos que el concepto de “sujeción” bien merece una explicación. En efecto, el artículo II, *in fine*, de la LOM señala que, “La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, *con*

sujeción al ordenamiento jurídico”. (Las cursivas son nuestras)

Por nuestra parte, entendemos que esta sujeción de la actuación de las Municipalidades al ordenamiento jurídico no supone la subordinación de tal actuación a la normativa nacional, sea cual sea el rango de las normas que de ella formen parte. Creemos que por ordenamiento jurídico ha de entenderse a la Constitución y a las normas integrantes del Bloque Constitucional (BC).

Reiteramos que conforme al artículo 195.6 de la Constitución corresponde a las Municipalidades, “Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.” Queda claro que esta competencia es atribuida expresamente al nivel más alto del ordenamiento jurídico nacional y no existiría necesidad, por tanto y en principio, de recurrir al BC para deslindar cuál es la entidad competente para ejercerla. Pero es de la mayor importancia indicar que el mismo artículo 195, *ab-initio*, de la Constitución indica que, “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en *armonía* con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.” Qué duda cabe que la palabra “armonía”, como ya lo hemos visto,

resta fuerza normativa a la atribución competencial otorgada a las Municipalidades por el artículo 195 (6) de la misma Constitución. La exclusividad, así, queda bastante relativizada.

No obstante, el artículo 9 numerales 4 y 5 de la LOM desarrollan el artículo constitucional citado e indican que corresponde al concejo municipal:

(...) 4. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental declaradas conforme a ley. 5. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.

El artículo 79 (1) de la LOM por su parte establece con relación a la organización del espacio físico y uso del suelo, que las municipalidades, ejercen las siguientes funciones: 1. *Funciones específicas exclusivas* de las municipalidades provinciales: 1.1. Aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas

agrícolas y las áreas de conservación ambiental 1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial. 1.3. Pronunciarse respecto de las acciones de demarcación territorial en la provincia. 1.4. *Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:* 1.4.1. *Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.* 1.4.2. *Elaboración y mantenimiento del catastro urbano y rural* 1.4.3. *Reconocimiento, verificación, titulación y saneamiento físico legal de asentamientos humanos.* 1.6. Diseñar y ejecutar planes de renovación urbana. (Las cursivas son nuestras)

Es de citarse, de igual modo, el artículo 161(1) de la LOM el mismo que prescribe que, “La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales: 1.1. En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda. 1. Mantener y ampliar la infraestructura metropolitana; 1.2. Controlar el uso del suelo y

determinar las zonas de expansión urbana e identificar y adjudicar los terrenos fiscales, urbanos, eriazos y ribereños de su propiedad con fines urbanos.”

También la Ley de Bases de la Descentralización (LBD) prescribe en su artículo 42 (a) como *competencia exclusiva* de las Municipalidades, “Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.”

Pero podemos jugar, y ya lo hemos insinuado *supra*, con la posibilidad que la materia referida por el artículo 195(6) de la Constitución en realidad importe el ejercicio de una competencia compartida con el MVCS. Según el artículo 13.2. de la LBD son competencias compartidas: aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.

Esta definición de competencias compartidas ha de ser concordada con lo que prevé el artículo 14.2. de la LBD, esto es, que la asignación y transferencia de competencias a los gobiernos regionales y locales se efectúa gradualmente bajo los siguientes criterios: (...) d) Criterio de concurrencia. *En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno*

debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás.(...)". (Las cursivas son nuestras)

Este criterio de concurrencia está también positivado por el artículo VII de la LOM, el mismo que indica que, "El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de *concurrencia* y preeminencia del interés público. Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad". (Las cursivas son nuestras)

Al respecto, descartamos que la relación entre las normas técnicas dadas por el MVCS y las que corresponden a la dación de las Municipalidades, tenga naturaleza jerárquica. Dada la diferencia de funciones específicas o atribuciones a cargo de cada instancia (bases-desarrollo), no existe, en rigor, una «comunidad sobre idéntica materia» entre ambas fuentes, como sí se da en la rigurosa relación «ley - reglamento ejecutivo». *Y es que no puede haber «comunidad sobre idéntica materia» cuando a cada instancia, en ejercicio de una competencia compartida, corresponde en rigor, regular a través de*

diversas funciones específicas, vertientes distintas de una materia determinada. Además, son normas provenientes de distintos ordenamientos y que en algunos casos las mismas pueden detentar igual rango. Y más allá de cualquier formalismo, resulta que se configura entre ambas fuentes una «articulación horizontal». No existe superioridad jerárquica. (Tafur Charun- 2023:90)

Las competencias compartidas adecuadas a la idea de concurrencia suponen para nosotros que dos instancias (distintos ordenamientos) regulen vertientes distintas de una materia dada, dentro de su respectivo ámbito de competencias (bases-desarrollo) y ejerzan, en consecuencia, diferentes funciones específicas *cuyo despliegue supone un ejercicio exclusivo*. El ejercicio de las competencias por cada instancia (ente rector-ente territorial) estará sujeto al respeto que deben guardar por el ámbito competencial y material (parcela de la realidad social), y por la función específica y exclusiva que a cada parte corresponde para el cumplimiento de sus propios fines de interés general. Caso contrario, estaremos frente a un conflicto de competencias. *Reiteramos: las competencias compartidas conjuntamente con la idea de concurrencia importan que dos instancias (diferentes ordenamientos) regulen vertientes distintas de una materia, dentro de su respectivo*

ámbito de competencia, y ejerzan, en consecuencia, diferentes funciones específicas o roles diferenciados cuyo despliegue supone un ejercicio exclusivo. (Tafur Charun-2023:91)

Citando a Bachelet, García de Enterría y TR Fernández (2001:328) indican que el procedimiento tipo en materia de coordinación es el de las directrices, *“figura que se distingue de la orden jerárquica, que es su pieza de contraste, porque no produce, como ella, la anulación de la voluntad del destinatario, ni convierte a este, por lo tanto, en un mero ejecutor de una voluntad ajena, sino que le deja en todo caso un amplio espacio para que realice sus propias acciones y despliegue sus propios medios en orden a la consecución de los resultados que la directriz le propone, resultados a cuya obtención se limita, en principio, la vinculación que aquélla comporta”*.

Sin embargo, en principio es de sostenerse que la competencia contemplada a favor de las Municipalidades en el artículo 195 (6) de la Constitución, artículo 42 (a) de la LBD, y el artículo 9 (4) (5) de la LOM si bien podrían tener carácter de exclusividad, de *lege lata* es de precisar que el tema no se presenta así de pacífico. Para tal efecto, resulta básico hacer un escrutinio muy minucioso del derecho positivo que regula esta materia,

considerando sobre todo el alcance de las competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS). Y todo ello a efectos de determinar el real alcance del artículo 73 (d) de la LOM, el mismo que preceptúa como competencia municipal, “*(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente*”. (Las cursivas son nuestras)

Es de precisar, no obstante, que resulta forzoso mantener siempre en mente lo dicho con relación a las competencias compartidas y notablemente, en lo que al criterio de concurrencia se refiere.

De otro lado, y como basamento de la normación municipal, nos referimos al artículo 74, *ab initio*, de la LOM, el cual constituye su elemento basilar e indica que, “Las municipalidades ejercen, *de manera exclusiva o compartida*, una función promotora, *normativa y reguladora*, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización”. (Las cursivas son nuestras)

Como contraste con el Derecho patrio y vigente resulta interesante lo que manifiesta Muñoz Machado, S, respecto a la normación

preconstitucional en el Derecho español, cuando la autonomía de los entes locales estaba suprimida. Nuestro autor (2015:211) dice que, *“Tales rasgos constitucionales difieren en extremos de gran relevancia de los que caracterizaron al poder de ordenanza en todo el período anterior a la Constitución, en el marco del ordenamiento unitario y centralizado. En un sistema jurídico de esta última clase domina en plenitud el dogma de la primacía de la ley y de la subordinación de todos los poderes normativos a la fuerza de la ley del Estado, a la que corresponde, sin límite, configurarlos y definir su ámbito. No existe ninguna potestad normativa local al margen de la ley. Ha de ejercerse aquella en los términos que la ley establezca. Pero no hay ninguna materia en la que la ley estatal no pueda sustituir a las regulaciones locales. No existe ningún ámbito de disposición constitucionalmente protegido.”*

Ya aludiendo al régimen constitucional español actual, Muñoz Machado (2015:215) sostiene que:

“La organización del poder en la Constitución española, se acomoda, por lo pronto, a los criterios de un sistema políticamente descentralizado. El correlato de esta decisión constitucional es que tampoco el ordenamiento es unitario, sino complejo, formado por un ordenamiento principal y otros secundarios que, aunque justifican su existencia en la

habilitación que les ofrece la Constitución, que es su fundamento y su límite, generan relaciones entre ellos y las normas que los integran que no siempre son jerárquicas, sino que muy habitualmente se rigen por el principio de competencia. Este principio, como ya hemos estudiado, permite decidir sobre la validez y la aplicabilidad de las normas sin consideraciones sobre su rango, sino atendiendo a la materia que regulan y las atribuciones que el ordenamiento ha conferido al poder autor de la norma”.

Retomando, se debe relieves el artículo 73 de la LOM, el cual, *ab initio*, dispone que la LBD establece la condición de exclusiva o compartida en el caso de una competencia municipal. Reiteramos que el artículo 42 (a) de la LBD señala como *competencia exclusiva* de las Municipalidades, “Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.”

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha resuelto que, (FJ-104) “Por otro lado, el artículo 73 de la LOM reafirma que corresponde a la LBD establecer la condición de exclusiva o compartida de una competencia. En concordancia con ello y con lo dispuesto en las normas antes citadas, detalla como competencias específicas de los gobiernos locales (es decir, las municipalidades provinciales y distritales) la organización del espacio físico – uso del suelo, la

zonificación, la habilitación urbana, entre otras. Tales funciones específicas municipales se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales”. (Expedientes acumulados 00001-2021-PCC/TC y 00004- 2021-PCC/TC).

De igual manera, se debe tener en cuenta que conforme al artículo 38, *ab initio*, de la LOM, “*El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional.*” (Las cursivas son nuestras)

Es de considerar, en fin, el artículo 78, *ab initio*, de la LOM el cual prevé que, “*El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia*”. En este orden de ideas pensamos que las competencias y funciones específicas y exclusivas de las municipalidades aluden además de a la potestad normativa, a la dación de actos administrativos. El mismo artículo lo sugiere. Se trata, pues, de actos “ordenados” que no forman parte del ordenamiento jurídico. Tal es el caso del artículo 79 (1.4.1.) de la LOM que establece como funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales: el

“Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición”. Y sí serán parte del ordenamiento jurídico a ser aplicable por tales actos administrativos, mayoritariamente los Instrumentos Técnico-Normativos municipales (ordenanzas, decretos de alcaldía, resoluciones de alcaldía), las regulaciones dadas por el MVCS y, por qué no, también las leyes dadas por el Congreso. Ejemplo de este último supuesto es la Ley N.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Otras normas dadas por el Gobierno nacional que se suman a este bloque son, el Reglamento Nacional de Edificaciones, el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación. Según el artículo 2 del Decreto Legislativo 1469 estos preceptos *constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que diseñen o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional. Las normas técnicas de carácter regional, provincial o distrital deben guardar concordancia con la regulación establecida en estas normas técnicas nacionales y, de ser el caso, adecuarse a la misma.* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 4.9 de la Ley 29090 precisa esta atribución de dar actos administrativos por las Municipalidades estableciendo lo siguiente: “Las municipalidades distritales, en el ámbito de su jurisdicción, las municipalidades provinciales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, *tienen competencia para la aprobación de proyectos de habilitación urbana y de edificación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Corresponde a las citadas municipalidades, conforme a su jurisdicción, competencias y atribuciones, el seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los proyectos contemplados en las diversas modalidades establecidas en la presente Ley.*” (Las cursivas son nuestras)

Sobre este tema el Tribunal Constitucional ha resuelto (FJ-92) que, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1469 ha modificado el artículo 36 de la Ley 29090, relativo a las normas técnicas de edificación, y ha destacado el carácter obligatorio de las denominadas normas técnicas nacionales, entre las que se encuentra, en lo que aquí interesa, el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación. (FJ-93) *Dicho carácter obligatorio resulta exigible a las personas naturales y jurídicas, sean públicas o privadas, que diseñen o ejecuten habilitaciones*

urbanas y edificaciones, a nivel nacional; además, el mencionado artículo 2 del Decreto Legislativo 1469 establece que las demás normas técnicas regionales, provinciales o distritales deben ser concordantes con las desarrolladas por el Poder Ejecutivo y, de corresponder, deben adecuarse a ellas. (Las cursivas son nuestras) (Expedientes acumulados 00001-2021-PCC/TC y 00004-2021-PCC/TC).

Como ejemplo de normas-técnicas, en este caso dadas por las Municipalidades tenemos la Ordenanza 1862 preceptuada por la Municipalidad Metropolitana de Lima. Esta ordenanza regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima. Este mismo dispositivo según su artículo 1 tiene por objeto regular el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del Área Metropolitana de Lima - sede de la Capital de la República del Perú -, regulando la formulación, aprobación, actualización y la gestión del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, los planes urbanos distritales, así como el conjunto de instrumentos de gestión. Su artículo 2 dispone como finalidad de la misma establecer los procesos, acciones, procedimientos técnicos y administrativos en materia de planificación territorial a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima y el conjunto de entidades, municipalidades distritales, organismos

y empresas públicas, en el ejercicio de sus competencias, funciones y atribuciones en materia de planificación y gestión del desarrollo urbano en la ciudad de Lima. El artículo 4 prescribe que, “La planificación del desarrollo urbano-territorial, es un proceso permanente constituido por un conjunto de principios, normas y procedimientos técnicos orientados a organizar el territorio y la ciudad, así como las actividades económicas y los usos del suelo, con la previsión para la ejecución de actuaciones integradas en aquellos terrenos que se pretende urbanizar con la dotación de servicios. *Corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través del Instituto Metropolitano de Planificación, planificar el desarrollo integral y el desarrollo urbano-territorial en concordancia con los planes y políticas nacionales y sectoriales de desarrollo urbano, para lo cual coordinará con las Gerencias correspondientes.* (Las cursivas son nuestras)

Asimismo, el artículo 6 de la citada Ordenanza señala los principios orientadores del desarrollo urbano. De este modo, el desarrollo urbano metropolitano se orienta por los siguientes principios: (...) b). *Principio de participación y consulta ciudadana. Esta participación ciudadana se garantiza, entre otros, mediante el control urbano y el acceso a la información urbana y ambiental.* (...) d. Principio de

calidad de vida. A través de este principio se *enfatisa el derecho de las poblaciones* a contar con una vivienda digna y segura, es decir, con acceso y provisión del equipamiento social y a redes de servicios básicos, con calidad y recuperación ambiental, así como la modernización y eficiencia de sistemas de comunicaciones y tránsito.

Los dos literales citados del artículo 6 de la Ordenanza acreditan como es que la normatividad técnica, en este caso dada por la Municipalidad de Lima, replican en la esfera jurídica del común de los administrados. El artículo 8 se refiere a los objetivos generales. En base a los principios que rigen la planificación urbana, el urbanismo, la función ambiental de la propiedad, la seguridad física de los asentamientos humanos, la protección ambiental, los derechos de participación ciudadana y con arreglo a lo prescrito por los artículos 88 al 91 y el Título XIII de la Ley Orgánica de Municipalidades, el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PMDU) tiene los siguientes objetivos generales: (...) f. *Propicia la concertación de los agentes públicos y privados y de los actores sociales organizados, según niveles de intervención para la solución de los problemas urbanos críticos del territorio de la metrópoli.* g. *Promueve la inversión urbana -pública y privada-, según los ejes estratégicos para el desarrollo*

estableciendo mecanismos de seguridad y estabilidad jurídica. (...) El artículo 9 también es útil para acreditar en buena medida cómo el Instrumento Técnico-Normativo alude al común de los administrados. Según este artículo, “El Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PMDU) contendrá lo siguiente: (a) La caracterización territorial metropolitana en los siguientes aspectos: medio ambiente, usos de suelo, gestión de riesgo, movilidad, población, patrimonio, servicios, equipamiento, viviendas y otras que se determinen técnicamente. (...) (d) Clasificación general del territorio metropolitano, identificando las áreas urbanas, urbanizables y no urbanizables (...) (g). Manejo y preservación del medio ambiente y de la seguridad física del territorio metropolitano. (h). Crecimiento urbano de la metrópoli, modalidades de densificación urbana, renovación y revitalización urbana, expansión urbana y programación de áreas urbanas. (i.) El sistema metropolitano de equipamiento urbano, criterios de dimensionamiento y localización del equipamiento de educación, salud, seguridad, y otros, acorde con los requerimientos actuales y futuros de la población. (j) El sistema de movilidad de la metrópoli y su articulación con los sistemas de movilidad regionales. (k) El sistema de infraestructura de servicios básicos de la metrópoli.

(1) El sistema metropolitano de espacios abiertos públicos.

Por su parte, el artículo 12 define “La Zonificación de los Usos del Suelo es el *instrumento técnico-normativo del PMDU*, que orienta, regula y organiza la localización de las actividades y los usos del suelo, en concordancia con los objetivos y políticas de desarrollo urbano metropolitano. El artículo 13 dispone como finalidad que “*La Zonificación de los Usos del Suelo, condiciona y regula el ejercicio del derecho de la propiedad predial respecto al uso y ocupación que se le puede dar*, en armonía con las orientaciones y proposiciones del PMDU”. De otro lado, el artículo 14.1 indica que, “La zonificación de los Usos del Suelo tiene como objetivo básico el propiciar la localización ordenada de las actividades económicas y sociales de la ciudad como elementos dinamizadores de la misma, teniendo en cuenta el bien común y regulando la función ambiental de la propiedad, la seguridad física de los asentamientos y la protección ambiental y estimulando la inversión pública y privada; todo ello, orientado a la conformación de un escenario urbano funcional y sustentable, en el marco de los principios y las normas que rigen el urbanismo. (Las cursivas son nuestras)

El artículo 18 refiere que, “La zonificación de los usos del suelo es normativa básica para posibilitar y

sustanciar los procesos de habilitación urbana, subdivisión, rehabilitación y reurbanización, así como también procesos de saneamiento físico-legal de asentamientos humanos en áreas no desarrolladas, y para procesos de construcción de edificaciones nuevas, remodelaciones y renovación urbana”. Por su parte y según el artículo 25, *ab initio*, “*Las personas naturales o jurídicas de derecho privado o público, incluyendo municipalidades distritales y entidades del gobierno central* podrán presentar propuestas de planes específicos compatibles con el PMDU. Corresponde al Instituto Metropolitano de Planificación de la Municipalidad Metropolitana de Lima la evaluación y de ser el caso la formulación de los Planes Específicos ante el Concejo Metropolitano, que deben ser aprobados mediante Ordenanza”. El artículo 26 precisa que, “El Plan Urbano Distrital - PUD, es un instrumento técnico y de gestión local mediante el cual se promueven y desarrollan acciones de tratamiento y de regulación urbana local *con sujeción a las disposiciones del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano y la normativa respectiva; es formulado y aprobado por la correspondiente Municipalidad Distrital.* (Las cursivas son nuestras)

Luego de haber repasado el articulado citado resulta nítido cómo las Instrumentos Técnico-Normativos municipales, en este caso la Ordenanza 1862, prevén

mandatos que no reducen sus efectos al interior de las organizaciones, en este caso de las Municipalidades. No son en absoluto normas *ad-intra*, autoorganizativas. En este contexto, estos Instrumentos Técnico -Normativos despliegan sus efectos en la esfera jurídica de los administrados, sean estos, personas naturales o personas jurídicas, privadas o públicas, inclusive no solo actúan otorgando o reconociendo derechos, sino incluso imponiendo restricciones a estos.

Sin embargo, es de precisar que estos atributos de la normativa técnico municipal no se originan ni concluyen, al menos en lo que se refiere a Lima metropolitana, en la Ordenanza 1862. En este sentido, hemos hecho un estudio en lo que se refiere a la planeación, zonificación de usos de suelo, urbanismo, edificación, que se inician con la consulta de la Carta de 1993, la LOPE, la LBD, la LOM, la Ley MCVS y normas reglamentarias en general. Podemos sostener, entonces, que los Instrumentos Técnico-Normativos municipales se contrastan y deslindan de las Directivas que son dadas al interior de la organización del Poder Ejecutivo. Recordemos que estas últimas se restringen a ser fuentes *ad-intra*, autoorganizativas y que no deben afectar la órbita jurídica del común de los administrados.

En consecuencia, existirán Instrumentos Técnico-Normativos, sobre todo en asuntos territoriales, que importen materias de alta especialidad, carácter complejo, científico y tecnológico, que serán de aplicación directa al común de los administrados. En suma, estamos frente a una normatividad *ad-extra*.

Y ha de tenerse en cuenta, conforme al principio de legalidad, que la competencia de las Municipalidades para “*Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente. (...)*” es atribuida de modo positivo y expreso por el artículo 73 (d) de la LOM. El artículo 17 de la Ordenanza 1862 precisa cuáles son los que denomina “Instrumentos -Técnicos”. Estos son, a) Plano de Zonificación de los Usos del Suelo; b) El Reglamento de Zonificación de los Usos del Suelo; c) El Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas. Reiteramos que ello resulta aplicable en el ámbito de Lima metropolitana. El citado artículo 73 (d) de la LOM es el elemento basilar de la correspondiente competencia normativa. Sin embargo, y como luego veremos, las Municipalidades también “desarrollan” o “ejecutan” normas dadas por el nivel nacional, en este caso, notablemente, por el MVCS. Como adelanto de ello, podemos citar el artículo 75 de la LOM, *ab initio*, según el cual, “Las

normas municipales en las materias establecidas en la presente ley, *que estén en concordancia con las normas técnicas de carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas.*” (Las cursivas son nuestras)

Al reseñar algunos artículos de la Ordenanza 1862 hemos pretendido lo siguiente:

- A) Precisar el carácter normativo de los Instrumentos Técnicos que detentan las normas territoriales, en este caso bajo la forma de Ordenanzas municipales. Materialmente son reglamentos.
- B) Demostrar la alta especialización, naturaleza compleja, científica y tecnológica de estas normas.
- C) Demostrar que son normas *ad extra*. No se circunscriben a regular la organización interior y funcionamiento del organismo.
- D) Precisar que cuentan con la virtualidad de afectar la esfera jurídica del común de los ciudadanos reconociéndoles derechos e inclusive imponiéndoles restricciones.
- E) Provisionalmente y *de lege ferenda*, plantear que entre las normas técnicas o directivas dadas por el MCVS y las provenientes de las Municipalidades se configura una relación

competencial, no jerárquica en términos rigurosos, donde corresponde al MCVS dar las “bases” que orienten la actuación de las Municipalidades (rectoría), las mismas que tendrán a su cargo el desarrollo de tales bases de acuerdo a sus intereses respectivos y peculiaridades; y con un espacio suficiente para implementar una política propia. De otro modo, el reconocimiento que hace la Constitución de la autonomía política y administrativa de las Municipalidades sería frontalmente agraviada.

Sobre la autonomía es de seguir a Muñoz Machado (2015:216) cuando indica que:

“La autonomía no es, solamente, una fórmula de organización de colectividades territoriales que les permite atender por sí mismas sus intereses propios, sino que es también una forma de limitar el poder del Estado. De este rasgo de la autonomía se derivan consecuencias para delimitar las potestades normativas que tienen atribuidas las entidades territoriales que gozan de la misma. Tal poder normativo no puede quedar a la disposición del poder normativo del Estado porque, en tal caso, no solo la entidad territorial no disfrutará de un verdadero autogobierno (al no existir garantía alguna de ejercicio de la más elevada de sus potestades) sino que tampoco existiría contraste alguno a la

concentración del poder ni sería cierta su limitación, que es lo que la autonomía (no de un modo secundario, sino también principal) persigue.”

4.-LAS NORMAS TECNICAS DEL MVCS

La Ley MVCS en su artículo primero dispone que esta define la naturaleza jurídica y regula el ámbito de competencia, la rectoría, las funciones y la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS); *y sus relaciones con otras entidades.*

Según el artículo 3 de la Ley, “Los sectores vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano *comprenden a las instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local, así como, a las personas naturales que realizan actividades vinculadas al ámbito de competencia establecido en la presente Ley.* (Las cursivas son nuestras)

EL artículo 4 define como finalidad del MVCS, *normar* y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural

o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados. (Las cursivas son nuestras)

El segundo párrafo de este mismo artículo guarda especial importancia, pues preceptúa que, “Sus políticas se rigen por los siguientes principios y valores: legalidad, *servicio al ciudadano, inclusión social, igualdad de oportunidades y posibilidades de accesibilidad a las personas con discapacidad, equidad, transparencia, participación, interculturalidad, sostenibilidad ambiental, descentralización, integralidad, calidad, efectividad, competitividad, responsabilidad, solidaridad y reciprocidad.* (Las cursivas son nuestras)

El artículo 6 precisa que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento *es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional. Tiene como competencias exclusivas las siguientes:* 1. *Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad.* 2. *Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas*

nacionales y sectoriales, así como la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento o reconocimiento de derechos a través de autorizaciones, permisos y concesiones, en las materias de su competencia, conforme a las normas especiales. 3. Establecer normas y lineamientos para la fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia. 4. Hacer el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materias de su competencia, en los niveles nacional, regional y local, así como adoptar las acciones que se requieran. 5. Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos en el ámbito de su competencia. (Las cursivas son nuestras)

Por su parte, el Reglamento de Organización y Funciones del MVCS (ROF MCVS) establece en sus artículos 3.2 y 3.3 como funciones exclusivas, que:

“3.2 El Ministerio es el órgano rector de las materias antes descritas y, como tal, es responsable del diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las políticas nacionales y sectoriales, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno”.

Las materias antes descritas son a) Vivienda b) Construcción c) Saneamiento d) Urbanismo y

Desarrollo Urbano e) Bienes Estatales f) Propiedad Urbana

“3.3 Los sectores vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, comprenden a las instituciones públicas y privadas de nivel nacional, regional y local, así como a personas naturales o jurídicas que realizan actividades vinculadas al ámbito de competencia del Ministerio.”

Según el artículo 4.3 del ROF MVCS, “El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene las siguientes funciones compartidas: a) Promover y apoyar la implementación de programas y proyectos regionales y locales en el marco de las políticas nacionales y sectoriales de su responsabilidad; b) *Normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de municipalidades.*” (Las cursivas son nuestras)

Ahora bien, cabe preguntarse cómo se articulan todas estas atribuciones y potestades con la autonomía, ni más ni menos que política y administrativa de Municipios y Regiones. Al respecto, es de indicar que resulta de la mayor importancia hallar el instrumento o mecanismo que contribuya a armonizar y alinear el

desenvolvimiento de tales entidades en cuanto supone el ejercicio de competencias que podrían colisionar. Algo ya hemos insinuado *supra*. Nos referimos al binomio “bases” – “desarrollo”. Según el artículo citado, corresponde al MVCS ser *el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional*. Ello para nosotros resultaría título suficiente para el MVCS a efectos de sentar las “bases” en lo que respecta a materias cuya competencia es compartida con las Municipalidades, sin dejar de lado en absoluto lo dicho *supra* sobre el *criterio de concurrencia* que al final de cuentas gatilla que las materias de que se trate terminen siendo ejercidas como si de competencias exclusivas se tratase. Y lo reiteramos, pese a lo dicho, las Municipalidades tienen derecho a una voluntad propia, a una política propia, y a pensar diferente. Sin embargo, de *lege lata* esto resulta siendo relativo.

Como ejemplo de lo dicho podemos citar los siguientes preceptos:

- a) El artículo 75 de la LOM, *ab initio*, según el cual, “Las normas municipales en las materias establecidas en la presente ley, *que estén en concordancia con las normas técnicas de*

carácter nacional, son de cumplimiento obligatorio por los ciudadanos y las autoridades nacionales y regionales respectivas.

b) El artículo 2 del Decreto Legislativo 1469, señala que los siguientes preceptos: el Reglamento Nacional de Edificaciones, el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, todos ellas dados por el Gobierno nacional, *constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que diseñen o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional. Las normas técnicas de carácter regional, provincial o distrital deben guardar concordancia con la regulación establecida en estas normas técnicas nacionales y, de ser el caso, adecuarse a la misma.* (Las cursivas son nuestras)

c) El artículo 38, *ab initio*, de la LOM, indica que, “El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, *de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional*”. (Las cursivas son nuestras)

- d) El artículo 78, *ab initio*, de la LOM el cual prevé que, “*El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia*”.
- e) El artículo VIII, *in fine*, de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) prevé que, “Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en *armonía* con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”. (Las cursivas son nuestras)
- f) El artículo 195° de la Carta de 1993 dispone que, “Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en *armonía* con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Más adelante trataremos el tema relativo a la *armonía* internormativa.
- g) El artículo 4 de la Ordenanza 1862 MML, que señala que, “Corresponde a la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través del Instituto Metropolitano de Planificación, planificar el desarrollo integral y el desarrollo urbano-territorial *en concordancia con los planes y políticas nacionales y sectoriales de desarrollo urbano*, para lo cual coordinará con las Gerencias correspondientes”. (Las cursivas son nuestras)

- h) El artículo VIII, *ab initio*, de la LOM prevé que, “Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; *así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio*”. (Las cursivas son nuestras)
- i) Artículo 4.10 de la Ley 29090 según el cual el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en su condición de ente rector, es competente para diseñar, normar y ejecutar la política nacional en materia de vivienda; promover la actividad edificadora y urbanizadora, así como supervisar el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos a nivel nacional. (...) “El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones.” (...)
- j) El artículo 6.1 de la Ley MVCS señala como competencia de este ministerio, “Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y

evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad”.

- k) El MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.
- l) El artículo 6.4. de la Ley MVCS dispone como competencia exclusiva de este ministerio, “Hacer el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materias de su competencia, en los niveles nacional, regional y local, así como adoptar las acciones que se requieran”.

Pero si hablamos de *instrumentos y mecanismos* que propugnen una articulación ordenada entre las fuentes normativas del MVCS y las dadas por las municipalidades, en modo alguno podemos dejar de lado el artículo 16 de la Ley MVCS. Este artículo prevé que “El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento coordina con los gobiernos regionales y locales, la formulación e implementación de las políticas nacionales y sectoriales objeto de su rectoría, el seguimiento, evaluación y su cumplimiento, así como la

gestión de las competencias compartidas a través de la comisión intergubernamental sectorial correspondiente, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. Adicionalmente, el ministerio celebra con los gobiernos regionales y locales convenios interinstitucionales de asistencia y cooperación mutua.” Esto es complementado por el artículo 4.3.g) del ROF MVCS que dispone que son funciones compartidas del MCVS, “Promover, coordinar y ejecutar con los gobiernos regionales, locales e instituciones públicas la implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias nacionales y sectoriales, de acuerdo con las características propias de la realidad regional o local, en el ámbito de su competencia”.

No cabe la menor duda que la concertación y el consenso entre las partes involucradas es de vital importancia para desarrollar un exitoso proceso de descentralización territorial. Es en buena parte el desenvolvimiento paccionado de tal proceso el que influye de modo notable en la consecución de la armonización de intereses que en algunos casos pueden ser diversos o hasta encontrados, pero siempre se ha de tener en cuenta que el interés general y el bienestar de los habitantes

son el fin más importante de toda descentralización territorial.

Retomando el tema de competencias exclusivas y compartidas y en lo que respecta al criterio de concurrencia, corresponde citar el artículo 5 de la Ley MVCS, el cual refiere como competencias de este Ministerio las siguientes materias: 1. Vivienda. 2. Construcción. 3. Saneamiento. 4. Urbanismo y desarrollo urbano. 5. Bienes estatales. 6. Propiedad urbana.

Asimismo, el artículo 6 se refiere a las competencias exclusivas del Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento *que es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.* Tiene como competencias exclusivas las siguientes: 1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial, bajo su responsabilidad. 2. *Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, así como la gestión de los recursos*

del sector; así como para el otorgamiento o reconocimiento de derechos a través de autorizaciones, permisos y concesiones, en las materias de su competencia, conforme a las normas especiales. 3. Establecer normas y lineamientos para la fiscalización, sanción y ejecución coactiva en las materias de su competencia. 4. Hacer el seguimiento y evaluación respecto del desempeño y obtención de resultados alcanzados de las políticas, planes y programas en materias de su competencia, en los niveles nacional, regional y local, así como adoptar las acciones que se requieran. 5. Planificar, financiar y garantizar la provisión y prestación de servicios públicos en el ámbito de su competencia. (Las cursivas son nuestras)

En todo caso, el Tribunal Constitucional ha determinado que, (FJ-82). “Como ya se indicó previamente, a tenor de los artículos 5 y 6 de la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en el ámbito de su competencia, lo que abarca las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana”. (FJ-83). Entre sus competencias

exclusivas (del MVCS), cabe resaltar la que se relaciona con el dictado de normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución de dichas políticas nacionales y sectoriales, que son de obligatorio cumplimiento en los tres niveles de gobierno. *Es decir, el MVCS tiene la competencia exclusiva para emitir lineamientos técnicos en materia de vivienda.* (Las cursivas son nuestras). Y, sin embargo, luego el Tribunal manifiesta que, (FJ-88), “El hecho de que se tenga la competencia exclusiva para emitir normas o lineamientos técnicos, no implica que mediante dichas disposiciones se pueda invadir o afectar las competencias de otros órganos. Dicho de otro modo, no basta con indicar que se ha ejercido una competencia exclusiva para rebatir un cuestionamiento sobre la validez constitucional del ejercicio de dicha competencia. Ello debe ser el resultado de un análisis concreto de las competencias ejercidas en determinada materia; más aún si se trata de un caso como el de autos, en el que se cuestiona que el Poder Ejecutivo ha invadido las competencias de los gobiernos locales.” (Expedientes acumulados 00001-2021-PCC/TC y 00004-2021-PCC/TC).

Por su parte, el artículo 7 de la Ley MVCS, alude a las competencias compartidas y el mismo prescribe que el MVCS “ejerce competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales en las materias establecidas en el artículo 5 de la presente Ley, conforme a lo previsto en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades respectivamente. Para el adecuado ejercicio de las competencias compartidas y de las funciones transferidas, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento promueve, desarrolla y concierta el fortalecimiento de capacidades de los gobiernos regionales y locales y les presta asesoría y apoyo técnico”.

Sobre el articulado citado, nos moviliza el hecho que absolutamente todas las materias competenciales a que se refiere el artículo 5 de la Ley sean de naturaleza compartida. Ello debido a que el mencionado artículo en modo alguno precisa, *en concordancia con el criterio de concurrencia*, la diferencia de funciones específicas o atribuciones a cargo de cada instancia (bases-desarrollo-ejecución). No debería existir, en rigor, una «comunidad sobre

idéntica materia» entre ambas fuentes, como sí se da en la rigurosa relación «ley -reglamento ejecutivo». *Y es que no puede haber «comunidad sobre idéntica materia» cuando a cada instancia, en ejercicio de una competencia compartida, corresponde en rigor, regular a través de diversas funciones específicas, vertientes distintas de una materia determinada.* Descartamos de una vez por todas el recurrir a la idea de jerarquía. No habría peor agravio a la autonomía política y administrativa de las entidades territoriales que les reconoce la Carta de 1993. Y es que la norma solo indica las materias, en ningún momento precisa cuál es la función específica que a cada instancia corresponde ejercer. Somos de la idea que la remisión a la LBD, a la LOM y a la LOGR, no resulta suficiente, pues entre estas mismas leyes y en cuanto a lo que se refiere a la distribución de competencias, se suscita una pluralidad de antinomias o, en cualquier caso, el deslinde de competencias no resulta del todo nítido. Lo mismo se puede decir del artículo 10 sobre “funciones compartidas”. Quizás, el único numeral de este artículo que resulte rescatable sea el 10.7, que prevé como función compartida el “Promover, coordinar y ejecutar con los gobiernos regionales, locales e instituciones

públicas la implementación y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias nacionales y sectoriales, de acuerdo con las características propias de la realidad regional o local”. Pero a decir verdad nunca el reparto de competencias y funciones es perfecto.

Pero tal parece que para el Tribunal Constitucional ello no es problema. (FJ-84) En efecto, según el Tribunal, “Debe advertirse también que, en el ámbito de las funciones compartidas establecidas en dicha ley, se aprecia la de normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales, sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano, en el ámbito de su competencia, *aunque respetando lo establecido en las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y municipales (artículo 10.2)*”. (Las cursivas son nuestras) (Expedientes acumulados 00001-2021-PCC/TC y 00004- 2021-PCC/TC).

5.- Caso de los parámetros urbanísticos II

(Expedientes acumulados 00001-2021-PCC/TC y 00004- 2021-PCC/TC).

Resumiendo, este caso se refiere al conflicto competencial suscitado entre la MML y el

MVCS. Era intención del MVCS establecer un planeamiento de zonificación en la jurisdicción del distrito de San Isidro a efectos de desarrollar proyectos de construcción de viviendas de interés social (VIS). En suma, se trataba de determinar cuál de las dos instancias era la competente para implementar la zonificación que permitiera o no, a fin de cuentas, la edificación de las VIS, considerando las características tan especiales de estas. A continuación, transcribimos algunos Fundamentos Jurídicos de la sentencia que nos permitan aclarar cómo razona el Tribunal a efectos de dar solución a este *impasse*.

(FJ-105). El artículo 79 de la LOM es el que determina la condición de exclusiva o compartida de las competencias en materia de organización de espacio físico y uso del suelo entre las municipalidades provinciales y distritales.

(FJ-106). Así, este artículo indica que es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana (1.1); aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas y demás planes específicos de

acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial, entre otros (1.2).

(FJ-107). Por otro lado, el citado artículo señala también que las municipalidades distritales tienen como función específica aprobar el plan urbano o rural distrital, según corresponda, con sujeción al plan y a las normas municipales provinciales sobre la materia (3.1).

(FJ-108). En consecuencia, este Tribunal advierte que el marco normativo pertinente asigna de manera inequívoca a los gobiernos locales, concretamente a las municipalidades provinciales, la competencia exclusiva referida a la regulación de la zonificación.

(FJ-110). Ahora bien, *se cuestionan el numeral b y el primer párrafo del numeral c del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación. Estas normas disponen lo siguiente: b) Los proyectos de habilitación urbana y/o de edificación señalados en el literal a) del presente numeral, pueden desarrollarse en cualquier zonificación residencial; así como, en zonas con zonificación comercio metropolitano (CM), comercio zonal (CZ), comercio vecinal (CV), vivienda taller (VT o I1-R), otros usos (OU) y, en zonas de reglamentación especial (ZRE o ZTE), aprobadas en el Plan de Desarrollo Urbano, siempre que sean compatibles con el uso*

residencial. c) En el caso de áreas calificadas como otros usos (OU), aplica solo para programas de vivienda sobre predios estatales que se ejecuten bajo concurso público y se considera como referencia la zonificación residencial de mayor densidad que se encuentre contigua o frente a ella. Sin perjuicio que el Gobierno Local correspondiente apruebe el cambio de zonificación respectivo. (Las cursivas son nuestras)

(FJ-111). *De acuerdo con el literal b, las VIS podrán desarrollarse en cualquier zonificación residencial, así como en cualquier otro tipo de zonificación compatible con el uso residencial, como las zonas comerciales y las de otros usos. (Las cursivas son nuestras)*

(FJ-113). Es decir, el MVCS se ha atribuido la competencia para determinar en qué tipos de zonificación pueden desarrollarse las VIS sin consideración de la regulación municipal sobre la materia, y ha establecido expresamente que podrá realizar proyectos de VIS en zonas clasificadas por los gobiernos locales como de otros usos, tomando como referencia la zonificación residencial adyacente.

(FJ-115.) Este tipo de regulación afecta sin duda la competencia de los gobiernos locales, *pues las normas mencionadas regulan específicamente el*

tipo de zonificación en que se pueden desarrollar las VIS, sin consideración de las competencias municipales sobre la materia ni de los planes de desarrollo urbano desarrollados por los gobiernos locales, quienes son justamente los entes que tienen la atribución para regular estos asuntos.

(FJ-116). En tal sentido, *tanto el literal b como el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación han sido emitidos en contravención de las competencias exclusivas de los gobiernos locales, toda vez que estas normas tienen por objeto establecer de manera unilateral en qué tipos de zonas pueden desarrollarse los VIS. (Las cursivas son nuestras)*

(FJ-117). Corresponde a los gobiernos locales, conforme a las pautas de coordinación entre municipalidades provinciales y distritales establecidas en la LOM, determinar si los proyectos de VIS son compatibles o no con la clasificación municipal de zonas residenciales, comerciales o de otros usos, pues es competencia de tales entidades realizar la zonificación y el planeamiento urbano.

(FJ:118.) *El MVCS no tiene competencia para imponer a un gobierno local el deber de variar la zonificación, o para ignorar la que se hubiese*

realizado. En consecuencia, este Tribunal estima que el literal b y el primer párrafo del literal c del artículo 2.2 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, vulneran flagrantemente y han sido emitidos en directa contradicción con la competencia exclusiva de los gobiernos locales en materia de zonificación.

(Las cursivas son nuestras)

(FJ-124) La Ordenanza 1862, que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial urbano del área metropolitana de Lima, emitida por la MML, de fecha 28 de diciembre de 2014, establece en su artículo 12 que la zonificación de los usos del suelo es el instrumento técnico-normativo del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, que orienta, regula y organiza la localización de las actividades y los usos del suelo, en concordancia con los objetivos y políticas de desarrollo urbano metropolitano

(FJ-125). Conforme al artículo 14.1, la zonificación tiene como objetivo básico el propiciar la localización ordenada de las actividades económicas y sociales de la ciudad como sus elementos dinamizadores, teniendo en cuenta el bien común y regulando la función ambiental de la propiedad, la seguridad física de los asentamientos y la protección ambiental y estimulando la inversión pública y privada; todo

ello orientado a la conformación de un escenario urbano funcional y sustentable, en el marco de los principios y las normas que rigen el urbanismo.

(FJ-126). Entre los objetivos específicos de la zonificación se encuentran el tratamiento de la densidad urbana de acuerdo con las particularidades urbanísticas que presentan los diferentes sectores que conforman la metrópoli, así como el tratamiento diferenciado de las normas de zonificación, según clasificación general del territorio metropolitano y en concordancia con las características funcionales y urbanísticas (artículo 15 de la citada ordenanza)

(FJ-127). El artículo 16 establece los diferentes tipos de zonas existentes en la MML en la actualidad, entre los que se incluyen zonas residenciales, comerciales, industriales, entre otras.

(FJ-128). Como ya se ha mencionado, el control de la densidad urbana, de acuerdo con las particularidades urbanísticas de los diferentes sectores, es uno de los objetivos específicos de la zonificación.

(FJ-129). Al respecto, debe tomarse en cuenta que el control de la densidad urbana se relaciona con la determinación de los diferentes tipos de

zona, dado que podrán existir zonas de alta o baja densidad. A modo de ejemplo, en una zona residencial de densidad baja, el máximo de altura será menor que en una zona residencial de densidad alta. Los máximos también serán diferentes en zonas industriales o comerciales, debido a la naturaleza de las actividades que ahí se desarrollen.

(FJ-133). Como ya se ha expresado supra, si bien el MVCS es competente para establecer de modo vinculante las condiciones mínimas que deben caracterizar a las estructuras habitacionales de las VIS, *ello no supone que pueda regular la altura máxima de dichas edificaciones, pues ello supondría modificar los límites de altura establecidos por las entidades competentes en materia de zonificación.* (Las cursivas son nuestras)

(FJ-134). El artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, al establecer la altura máxima de las referidas edificaciones, pretende modificar también los planos de altura municipal en cada una de las zonas residenciales para el caso de las viviendas de interés social, y con ello incide sobre una materia cuya regulación es de competencia exclusiva de los gobiernos locales. (Las cursivas son nuestras)

(FJ-135). *Como ya se ha observado, la zonificación no es una competencia del gobierno nacional, sino que es una competencia exclusiva de los gobiernos locales, por lo que resulta claro que una intromisión sobre dicha materia constituye una vulneración de la misma.* Más aún si se toma en consideración que la modificación de las alturas máximas en las zonificaciones, para el caso de las viviendas de interés social, no es parte inherente de este tipo de proyectos. En efecto, variar la altura máxima de zonas residenciales no está relacionado con la estructura propia de este tipo de construcciones.

(FJ-136). *Por lo tanto, cuando el MVCS ejerce su competencia para emitir lineamientos técnicos en materia de VIS estableciendo la altura máxima de las zonificaciones establecidas, tal como lo ha hecho con el artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, invade una competencia de los gobiernos locales en materia de zonificación.*

(Las cursivas son nuestras).

(FJ-137). En consecuencia, corresponde declarar fundada la demanda en los extremos referidos al literal b, al primer párrafo del literal c del artículo 2.2 y al artículo 10.4 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación.

(FJ-139). En virtud de ello, y en concordancia con los fundamentos expuestos en la presente sentencia, este Tribunal reafirma que *la zonificación es una competencia municipal exclusiva* y, por ende, también lo es el establecer en qué zonas se pueden desarrollar las VIS, así como la altura máxima de las edificaciones. (Las cursivas son nuestras)

Con relación a esta sentencia del Tribunal Constitucional debemos indicar que en líneas generales estamos de acuerdo con ella, pues la misma hace respetar la autonomía de las Municipalidades y deja un espacio lo suficientemente holgado para que estas puedan ejercer sus competencias de acuerdo a una voluntad y política propias.

Discrepamos, sin embargo, que la planeación y zonificación del uso del suelo sea un atributo exclusivo de las Municipalidades. Y ello lo afirmamos no solo por el tenor del artículo 195 *ab initio* de la Constitución al cual ya nos hemos referido, sino a que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales en el ámbito de su competencia, lo que abarca las materias de *vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano y propiedad*

urbana. Por su parte, el artículo 7 de la Ley MVCS precisa que son competencias compartidas de este ministerio las indicadas en el artículo 5 de la misma Ley. Según este artículo 5, estas competencias compartidas son, entre otras materias, Vivienda, Construcción, Saneamiento, Urbanismo y desarrollo urbano y Propiedad urbana. Además, al ser el MVCS el ente rector y en cuanto tal, le corresponde dictar las “bases” de la materia compartida de que se trate. Pero debe quedar claro que el ministerio, por más rector que sea, no podrá agotar la regulación de la materia que corresponde a la competencia compartida. Y queda flotando la pregunta en el aire: ¿Cómo interpretamos el artículo 4 (3) b del ROF MVCS? Dicho artículo dispone como función compartida de este ministerio, y a la letra dice que, “*Normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de los gobiernos regionales y de municipalidades*”. Habría que proceder de modo similar en lo que se refiere al artículo 4.10 de la Ley 29090, cuyo tenor es, “El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en su condición de ente rector, es

competente para diseñar, normar y ejecutar la política nacional en materia de vivienda; promover la actividad edificadora y urbanizadora, así como supervisar el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos a nivel nacional. (...). El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones.” (...)

Finalmente, es de indicar que quizás la finalidad más importante de la zonificación sea el control de la densidad urbana. Y sabido es que las competencias administrativas se generan dadas las finalidades, en este caso de interés público, que dispone el ordenamiento. De esta manera es que se desarrolla el proceso de “publicación”.

Pero ya lo dijo el Alto Tribunal, sin perjuicio de las críticas que se puedan suscitar y lo discutible que resulte:

“La zonificación es una competencia municipal exclusiva”.

COLOFON

- A) Los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades detentan naturaleza normativa. Son materialmente reglamentos.
- B) Los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades suponen alta especialización, naturaleza compleja, científica y tecnológica
- C) Los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades son también normas *ad extra*. No se circunscriben a regular la organización interior y funcionamiento del organismo.
- D) Los Instrumentos Técnico- Normativos de las Municipalidades cuentan con la virtualidad de afectar la esfera jurídica del común de los ciudadanos reconociéndoles derechos e imponiéndoles restricciones.
- E) De *lege ferenda*, plantear que entre los Instrumentos técnicos o directivas dados por el MCVS y los Instrumentos Técnico-Normativos de las Municipalidades se configura una relación competencial, no jerárquica en términos rigurosos, donde corresponde al MCVS dar las “bases” que orienten la actuación de las Municipalidades (rectoría), las cuales tendrán a su cargo el desarrollo de tales bases de acuerdo a sus intereses respectivos, permanentes o no permanentes, y peculiaridades; y con un espacio suficiente para implementar una política propia. De otro modo, el reconocimiento que hace la

Constitución de la autonomía política y administrativa de las Municipalidades sería frontalmente agraviado. Es de agregar que estaremos ante competencias compartidas que por efecto de la aplicación del criterio de concurrencia devienen en competencias exclusivas. En este contexto, a cada instancia corresponde regular a través de diversas funciones específicas vertientes distintas de una materia determinada.

REFERENCIAS

Devoto, A. *et al.*, (2023) “Los Parámetros Urbanísticos y Edificatorios de la vivienda de Interés Social en Lima Metropolitana: Zonificación Ecllosionaria y Vulneración del Derecho a la Vivienda”. En Themis 83.

García de Enterría, E. y Fernández, T.R (2001). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Madrid: Civitas.

Muñoz Machado, S. (2015). Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en General. Tomo VII. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Tafur Charun, E. (2023). Temas de Derecho público.
Lima: Biblioteca de Derecho de Estudio Mario
Castillo Freyre.