

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



*Las opiniones vinculantes emitidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento: reflexiones sobre la seguridad jurídica en materia urbanística*

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestro en Derecho
de la Empresa
que presenta:

Iván Antony Toribio León

Asesor:

John Iván Ortiz Sánchez

Lima, 2023

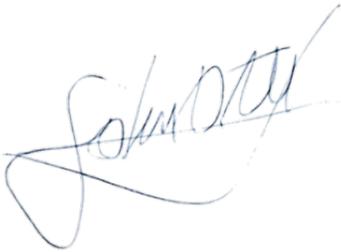
Informe de Similitud

Yo, ORTÍZ SÁNCHEZ, JOHN IVÁN, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del trabajo de investigación titulado *“LAS OPINIONES VINCULANTES EMITIDAS POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO: REFLEXIONES SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA URBANÍSTICA”* del autor TORIBIO LEÓN, IVÁN ANTONY, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 2 de agosto de 2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

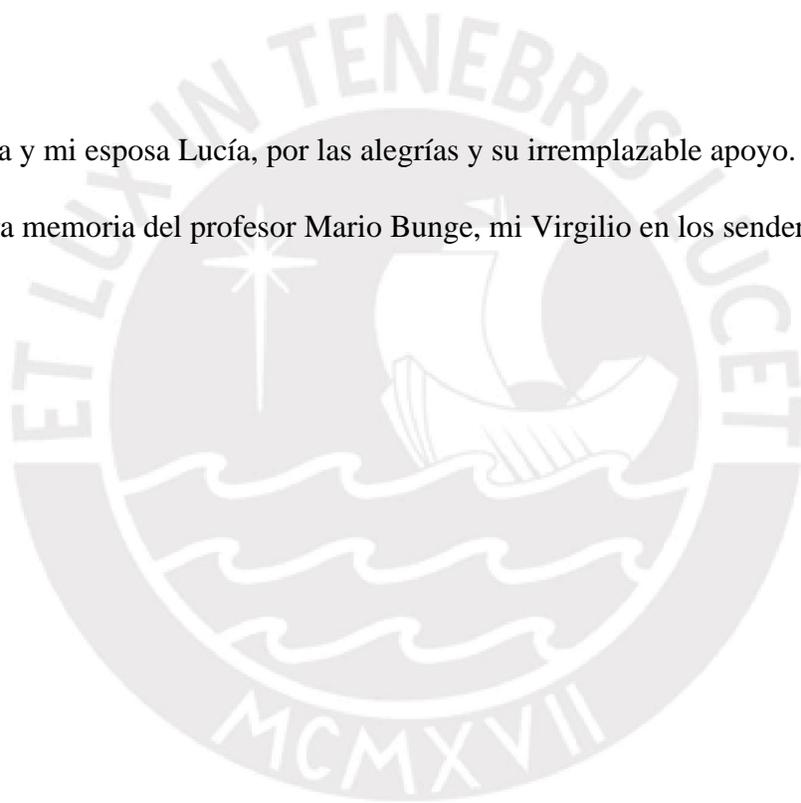
Lima, 06 de septiembre de 2023

Apellidos y nombres del asesor: <u>ORTÍZ SÁNCHEZ, JOHN IVÁN</u>	
DNI: 08128698	Firma 
ORCID: 0000-0003-4096-2442	

Dedicatoria

A mi hija Luciana y mi esposa Lucía, por las alegrías y su irremplazable apoyo.

A la imperecedera memoria del profesor Mario Bunge, mi Virgilio en los senderos del pensamiento.



RESUMEN EJECUTIVO

Nuestra investigación se ocupa de las opiniones vinculantes emitidas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y su impacto en la seguridad jurídica urbanística. Las opiniones surgen en un contexto de incertidumbre provocada por la actuación cuestionable de las autoridades municipales frente al ordenamiento jurídico vigente, en detrimento de los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía. Nuestra hipótesis principal es la siguiente: las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS constituyen una herramienta necesaria y adecuada para la consolidación del principio de seguridad jurídica en materia urbanística

En esa línea, diversas entidades vienen sumando esfuerzos para consolidar la seguridad jurídica en materia urbanística, entre ellas, el MVCS, que, en su condición rectora del sector urbanístico, emite opiniones vinculantes que aclaran, precisan o completan la normativa urbanística, lo que contribuye con la certidumbre jurídica que exige el sector.

En nuestro estado del arte abordaremos el estudio de institutos jurídicos fundamentales, como la autonomía municipal, el informe administrativo o la función consultiva de la administración pública, por la importancia que tienen en la temática que abordamos. También evaluaremos los antecedentes normativos de estas opiniones, los que nos permitirán la comprensión de su contexto y su función, asunto que nos lleva inevitablemente al examen de su régimen jurídico vigente.

En el problema de investigación analizaremos con detalle la importancia de las opiniones vinculantes del MVCS en el contexto urbanístico nacional, conforme a lo planteado en el estado del arte. Asimismo, es examinada la relación entre la seguridad jurídica y otros principios fundamentales, de lo que ya ha dado cuenta numerosa jurisprudencia y doctrina de primer nivel.

En la discusión del trabajo, analizaremos la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado de la interacción entre las competencias urbanísticas de las municipalidades y del MVCS, lo que nos permite extraer una reflexión final sobre la cuestión según el panorama jurídico existente. Evaluaremos también la potencial repercusión de las opiniones vinculantes en el derecho y la economía, lo que, a nuestro juicio, es un asunto clave que no viene considerando el MVCS en el ejercicio de su labor rectora. Finalmente, ofrecemos una sistematización de las opiniones vinculantes que constituya una aproximación empírica de los problemas que realmente se vienen presentando en el marco de las opiniones vinculantes.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
ÍNDICE	2
1. INTRODUCCIÓN	3
2. FUNDAMENTOS DE LAS OPINIONES VINCULANTES DEL MVCS	8
2.1. Marco teórico	8
2.2. Principales instituciones jurídicas asociadas	11
2.3. Las opiniones vinculantes del MVCS: antecedentes normativos.....	28
2.4. Las opiniones vinculantes del MVCS: régimen en el ordenamiento urbanístico vigente... 30	
3. LA IMPORTANCIA DE LAS OPINIONES VINCULANTES DEL MVCS Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA	38
3.1. Las opiniones vinculantes del MVCS: la relevancia en el contexto urbanístico nacional .. 38	
3.2. El principio de seguridad jurídica y su encuadre con los principios fundantes del derecho urbanístico.	43
4. ASPECTOS CONTROVERTIDOS DE LAS OPINIONES VINCULANTES: BALANCE Y SISTEMATIZACIÓN	54
4.1. La seguridad jurídica en materia urbanística a través de la jurisprudencia constitucional peruana: la versión de nuestro supremo intérprete.....	54
4.2. Las opiniones vinculantes y su repercusión en la economía: ventajas y desventajas.....	59
4.3. Sistematización de las opiniones vinculantes: temáticas y tipología.....	67
4.4. Balance final	71
Conclusiones	75
Bibliografía	77
Anexos	80

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación resulta relevante en materia urbanística por dos razones fundamentales: explora instituciones nuevas de importancia indiscutible en nuestro medio y propone el uso de herramientas teóricas que amplían el horizonte y permiten conocer de un mejor modo el impacto de las opiniones vinculantes en el campo del derecho urbanístico nacional.

Con relación a la exploración de conceptos nuevos, las opiniones vinculantes del MVCS constituyen una reciente categoría jurídica en el derecho peruano, que viene tomando una importancia que no se llega a visibilizar por completo. En razón de ello, resulta pertinente su consideración a la luz de la regulación ya existente y la doctrina jurídica sobre los informes vinculantes y la función consultiva de la administración pública, entre otros institutos jurídicos que iremos mencionando.

Es función de este trabajo estudiar la labor directiva en el ámbito urbanístico que ejerce el MVCS mediante las opiniones vinculantes. De lo que se trata es de desentrañar los problemas jurídicos y no jurídicos que pueden generarse en su desempeño, formular críticas constructivas y proponer las mejoras pertinentes en su regulación. Para esto debemos hacer una evaluación general de los conceptos jurídicos involucrados, algunos de ellos controvertidos o insatisfactoriamente definidos en el ámbito nacional e internacional.

El informe administrativo es un ejemplo de concepto vago y ambiguo. Más de un jurista ha manifestado que su uso ha sido indiscriminado y muchas manifestaciones jurídicas de la administración, incluso las más simples y dispares, por desconocimiento o desidia, han sido encajonadas en este término, lo que evidentemente no ha colaborado en el estudio científico del concepto.

Por otro lado, tenemos conceptos problemáticos como el de autonomía municipal, tan debatido, usado y remendado en la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional (García, 2016); autores como Frug (2014) – a diferencia de autores que no discuten la relevancia de la autonomía, sino solamente el carácter de su contenido – considera que la idea de autonomía municipal no solo es inútil, sino perjudicial para la resolución de problemas locales. Ciertamente parece difícil imaginar la resolución de las dificultades de la vida local sobre la base de un concepto bastante

polémico. Si bien el punto de vista de Frug parecería drástico y de difícil realización en un derecho como el nuestro, nos permite apreciar que no podemos progresar en el campo del derecho si no aclaramos el contenido de los conceptos que solemos usar.

En nuestro medio la autonomía local es ampliamente invocada en el ámbito judicial para defender las decisiones municipales frente a los embates de la legislación nacional, no es menos cierto que se alega también como eterno respaldo del poder edilicio ejercido ante los ciudadanos, muchas veces en contravención de sus derechos y libertades (Román, 2019).

Difícil resulta también la configuración y aplicación de las relaciones interadministrativas de control y tutela; como era de suponerse, mientras no se consideren como claras y debidamente delimitadas las competencias concurrentes de las autoridades involucradas, no es posible una articulación eficiente. Este trabajo tiene como finalidad aclarar, en la medida de lo posible, estas relaciones a partir de la doctrina y la legislación vigente.

En estos términos, el estudio de las opiniones vinculantes del MVCS nos exige evaluar varios aspectos que ciertamente merecen atención: su naturaleza jurídica y las consecuencias de esta caracterización en el derecho urbanístico peruano, su condición de fuente del procedimiento administrativo, la necesidad de contar con estas opiniones vinculantes en un contexto de alta tensión competencial, el rol rector del MVCS, la función consultiva del MVCS, los principios urbanísticos que rigen los procedimientos de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las competencias municipales y los límites de la autonomía local en materia urbanística.

Conforme a la delimitación propuesta en este trabajo, nuestra investigación busca enlazar las opiniones vinculantes con la necesaria regencia del principio de seguridad jurídica en materia urbanística.

Se ha manifestado que sin seguridad jurídica no hay verdadero derecho. Pocos objetarían que la seguridad jurídica ocupa un espacio muy importante en las relaciones legales existentes a nivel social, tal como ocurre también en el campo del diseño de normas, impartición judicial de justicia y del estudio doctrinario del derecho. En todas estas perspectivas la seguridad jurídica es primordial.

No obstante, así como la seguridad jurídica ocupa un sitio de importancia a nivel social, no es menos cierta su muy variada transgresión por parte de los diversos agentes jurídicos, principalmente, sean legisladores, jueces y funcionarios públicos.

El derecho urbanístico no es la excepción. Los conflictos que surgen como resultado de la interacción de competencias urbanísticas han demostrado que, en este campo del derecho, no todo está dicho. Pese a contar con literatura jurídica del primer nivel en el ámbito nacional e internacional y a pesar de la existencia de entidades que vienen aunando esfuerzos por la mejora de la aplicación e interpretación de la normativa del sector, lo urbanístico se resiste a generar espacios de total claridad y convención. Esto tiene un impacto en la seguridad jurídica que de este tipo de ordenamiento se espera.

En ese escenario, según postulamos en este trabajo, las opiniones vinculantes cumplen una función muy relevante en la consolidación del principio de seguridad en materia urbanística.

En resumen, nuestro objetivo central en esta investigación es analizar las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS y el rol que cumplen en el ordenamiento jurídico urbanístico. La hipótesis principal de esta investigación es que las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS constituyen un instrumento legal para la consolidación del principio de seguridad jurídica en materia urbanística en el Perú.

Conforme a lo señalado, con respecto al planteamiento del problema, consideramos como un asunto relevante el estudio de la seguridad jurídica en materia urbanística y los remedios que ofrece el sistema jurídico vigente. Entre estas alternativas encontramos a las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS, que tienen impacto directo en la seguridad jurídica urbanística que requiere todo Estado Constitucional de Derecho del Siglo XXI.

En relación con objetivo de investigación, nos hemos centrado en la importancia de las opiniones vinculantes en la protección, fomento y consolidación de la seguridad jurídica en materia urbanística. Para dichos fines hemos abarcado el estudio de la autonomía municipal, los informes administrativos, la función consultiva de la administración, así como el análisis de los principios administrativos vinculados y el estudio del principal pronunciamiento constitucional reciente sobre la materia.

La principal pregunta que nos formulamos en este trabajo de investigación es la siguiente: ¿constituyen las opiniones vinculantes una herramienta necesaria y adecuada para la consolidación del principio de seguridad jurídica en materia urbanística? Es en estudio de las instituciones legales aquí invocadas que pretendemos darle respuesta a este interrogante.

En línea con el cuestionamiento formulado, nuestra hipótesis a la pregunta central de este trabajo de investigación es positiva: las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS sí constituyen una herramienta necesaria y adecuada para la consolidación del principio de seguridad jurídica en materia urbanística.

En lo concerniente a la metodología, aplicaremos la argumentación jurídica, lo que nos permite reconstruir racionalmente los fundamentos de nuestra postura legal, tomando en cuenta la justificación interna y externa de las propuestas formuladas en el ámbito de nuestra investigación. De igual forma, también hemos utilizado el enfoque jurisprudencial, al estudiar el principal pronunciamiento constitucional sobre la materia, lo que ha repercutido decisivamente en nuestro análisis del problema.

En el aspecto concreto de nuestra investigación, en primer lugar, hemos procedido con una evaluación panorámica de los antecedentes normativos de los conceptos relevantes mencionados ya en las líneas precedentes, así como con el análisis de los antecedentes normativos y del régimen legal vigente, lo que incluso exige un estudio de las opiniones vinculantes mismas.

En segundo lugar, hemos realizado un examen de la relevancia de las opiniones vinculantes en el contexto urbanístico nacional, resaltando su función central en la acentuación de la seguridad jurídica en materia urbanística, como se ha venido practicando en diferentes escenarios a nivel municipal, situaciones en las cuales el MVCS aportó el parámetro legal general aplicable, según hemos ejemplificado en nuestro trabajo. De igual forma, en esta sección se desarrolla un exhaustivo estudio sobre los principios administrativos y urbanísticos y su relación con el fenómeno aquí abordado, subrayándose que, si bien el principio de seguridad jurídica es fundamental, no es el único.

Finalmente, en la última sección de nuestro trabajo abordamos la envergadura de la jurisprudencia constitucional sobre la materia. Particularmente, exploraremos los alcances del Pleno Sentencia 868/2021. Por otro lado, formularemos lo que a nuestro juicio configuran ventajas

y desventajas de las opiniones vinculantes. Como última parte, proponemos una sistematización de las opiniones vinculantes emitidas al día de hoy, lo que permite clasificarlas de un modo elemental pero útil.



2. FUNDAMENTOS DE LAS OPINIONES VINCULANTES DEL MVCS

2.1. Marco teórico

Esta primera parte de nuestro trabajo analiza y problematiza en torno diversos conceptos jurídicos relacionados con las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS. Esta labor no es accesoria. No podremos llegar a comprender el régimen y naturaleza de las opiniones vinculantes del MVCS en tanto no tengamos un buen acercamiento a los principales conceptos jurídicos asociados, como los informes administrativos, poco estudiados en nuestro medio, la función consultiva de la Administración como actuación garantista de un Estado Constitucional de Derecho, la muchas veces inestable autonomía local de las municipalidades y, sobre todo, la importancia del principio de seguridad jurídica y su incidencia en materia urbanística a la luz de otros principios igualmente importantes, como el de unidad y lealtad institucional.

Somos plenamente conscientes de la importancia del análisis conceptual en el campo del derecho. Ello tiene una importancia filosófica innegable, relevancia que tiene visibles consecuencias en la práctica jurídica. Nos explicamos.

La filosofía del derecho nos ha enseñado que el análisis conceptual es una labor de clarificación y rigurosidad muy necesaria en el campo de los conceptos jurídicos. Este quehacer permite explicitar, precisar o enderezar conocimiento que permanece oculto, vago o ambiguo, defectos ampliamente instalados en muy diversas ramas del derecho, no siendo el derecho urbanístico la excepción.

La evaluación conceptual que promoveremos en esta sección tiene como finalidad intentar un grado alto de univocidad y rigor de los términos jurídicos usados. Es cierto, lo ha enseñado Carlos Santiago Nino, eliminar la vaguedad del lenguaje ordinario (que es usado en todo concepto jurídico) exige renunciar, muchas veces, a que el esquema conceptual propuesto recoja toda la exuberancia lingüística disponible en nuestro idioma (Nino, 2003, 166).

Finalmente, como resultado de esta labor de depuración, trataremos de mostrar, en la medida de lo posible, las relaciones internas que existen entre estos conceptos, buscando que el sistema de definiciones conserve la coherencia y la economía, propiedades formales muy necesarias en esta labor (Nino, 2003, 167).

Por otro lado, y entrando en materia, es pertinente dar luces sobre el contexto de nuestra investigación, ello definitivamente será de mucha ayuda para darle dirección a nuestro enfoque y detectar los asuntos que a nuestro criterio deben ser corregidos o mejorados.

Es muy llamativo que la práctica jurídica viene demostrando que existen serios problemas de coordinación en el ámbito urbanístico peruano. Todos los actores vienen alegando que ejercen sus competencias urbanísticas de un modo regular y conforme a derecho. Pero si ello fuera verdad y si todos se ajustaran rectamente a sus competencias legales no tendríamos la muy numerosa tasa de litigios que se viene ventilando en foros administrativos, cortes judiciales e incluso el Tribunal Constitucional.

Esto, claro está, no solo se circunscribe a las diferencias públicas entre diversos entes de la Administración. Contrariamente a lo normalmente pensado, tiene graves consecuencias en la predictibilidad y seguridad jurídica de los participantes del mercado. Cuando las competencias urbanísticas parecen no estar correctamente delimitadas y surgen tensiones públicas que podemos ver hasta en la televisión, se genera un escenario de inseguridad jurídica que afecta no solamente a la inversión privada y al sector empresarial, sino a la ciudadanía en general. Y, sobre todo, no se consolida la institucionalidad democrática que la sociedad civil desea percibir de sus autoridades.

No obstante, las tensiones generadas en materia urbanística entre las municipalidades, el MVCS y los particulares no tienen cuando acabar. El objetivo final de mi investigación es describir la utilidad de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS y su aporte en la disolución de las tensiones ya aludidas. Consideramos que la articulación urbanística que viene ejerciendo el MVCS es sumamente necesaria para fijar condiciones y criterios en el campo del derecho urbanístico de impacto municipal.

Entendemos por articulación urbanística, la labor de coordinación que viene ejerciendo el MVCS a fin de unificar criterios en materia urbanística, sobre todo, con relación a lo que ejecutan los gobiernos locales ante los particulares. Dicha coordinación asume una importancia irremplazable dada la condición rectora que ostenta el MVCS en este asunto.

Esta defensa de la unidad urbanística, como se desprenderá de nuestro trabajo, es inherente a la consolidación del principio de seguridad jurídica, que tanta importancia tienen en la sostenibilidad y viabilidad de los tres niveles de gobierno en los modernos Estados Constitucionales de Derecho.

Según ya hemos adelantado, nuestro enfoque tiene impacto en la vida económica y social de la comunidad en su conjunto, debido a que pretende examinar la seguridad jurídica que propugnan las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS. Esto se relaciona indudablemente con las decisiones de inversión y financiamiento de los agentes económicos (y con ello no solo nos referimos a las empresas, sino también al ciudadano promedio que, por ejemplo, quiere comprar su primer predio y proyectar parte de él como negocio). Si tenemos certeza sobre los resultados de un procedimiento administrativo en materia urbanística podemos tomar decisiones adecuada y oportunamente.

No olvidemos que las autoridades municipales son agentes del cambio en sus competencias territoriales y, como indica la ley municipal, son las encargadas de promover el desarrollo económico local. Pero todo ello se puede hacer con mayor facilidad y rapidez si se respeta el ordenamiento jurídico vigente, así como el rol rector del MVCS en materia urbanística, aspectos a los que las municipalidades muy pocas veces pueden ofrecer legítima y fundada oposición.

Ya hemos enfatizado que todos los conceptos involucrados en esta investigación requieren una evaluación sistemática. En esa línea, es muy pertinente un desarrollo concentrado de cada uno de los institutos legales involucrados, principalmente, la función consultiva de la administración, que tendrá una manifestación muy importante en el ámbito urbanístico, pues las opiniones vinculantes son el resultado de esta determinante actividad de la autoridad rectora.

De igual modo, haremos una primera incursión sobre la naturaleza legal de los informes administrativos, producto intelectual de la función consultiva de la administración y concepto que se alinea fuertemente con las opiniones vinculantes a pesar de ciertas diferencias estructurales.

Por otro lado, haremos una exposición sobre los alcances y límites de la autonomía municipal, con tantos significados como autores. Se buscará un acercamiento útil al estudio de las opiniones vinculantes y afín a la observancia de los principios de seguridad jurídica y predictibilidad. Son éstos últimos los que serán materia de una aproximación teórica inicial, sin perjuicio del detalle que brindaremos en sección posterior del trabajo sobre el arraigo de estos principios en el campo específico del urbanismo.

Forma parte también de nuestro marco teórico la pesquisa sobre las características de las opiniones vinculantes de acuerdo a sus disposiciones reguladoras. En primer lugar, analizaremos

el Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DC-JHA-JACV, emitido el 2 de enero de 2019, que brindó la fundamentación técnico legal del proyecto de la directiva ahora vigente; en segundo lugar, evaluaremos la Directiva General N° 001-2019-VIVIENDA-DM, denominada “Procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones”, aprobada con Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA del 2 de marzo de 2019; en tercer lugar, evaluaremos la primera opinión vinculante emitida en el marco de la Directiva, esto es, el Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG emitida el 6 de septiembre de 2019, que se encarga de enumerar y concentrar las propiedades de las opiniones vinculantes del MVCS.

De igual forma, procederemos de modo más específico con un examen de las opiniones vinculantes como manifestación específica de la actividad consultiva del MVCS y su impacto en la legalidad urbanística. Con ello se definirá el nivel de captación que las municipalidades deben recoger y asumir del ente rector en aras de un unitario ejercicio de sus competencias urbanísticas.

Finalmente, es fundamental estructurar nuestra investigación en la dilucidación sobre las opiniones vinculantes del MVCS como fuentes del procedimiento administrativo. La adecuada categorización de las opiniones vinculantes es relevante para poder desplegar todo su potencial urbanístico frente a las municipalidades y sus competencias urbanísticas.

Todos estos elementos nos permitirán forjar un marco teórico preliminar que será materia de balance al final de este capítulo.

2.2.Principales instituciones jurídicas asociadas

a) La función consultiva de la Administración pública

La doctrina se ha encargado de explicitar los caracteres de la función consultiva de la Administración pública. En doctrina se ha manifestado que la primera característica de esta función consultiva es su condición *orgánica*, es decir, que la producción del respectivo informe solo corresponde a un órgano facultado para ello por el ordenamiento jurídico (Barra, 2006, 548).

Esta primera cualidad de la función consultiva destaca su ubicación dentro de la estructura interna de la Administración Pública. Solo puede ejercer la actividad de consulta el órgano

facultado para ello por ley, la que además cuenta con profesionales de solventes capacidades jurídicas y técnicas para cumplir dicha labor.

La doctrina también ha enseñado que la segunda característica de la función consultiva es la *obligatoriedad*, ya que sólo estamos ante actividad consultiva cuando esta es cumplida forzosamente antes de la expedición de la decisión que la precisa. (Barra, 2006, 548).

Debemos precisar que en lo que concierne a nuestro estudio, esta obligatoriedad no surge de la solicitud de un órgano de línea que debe resolver un expediente, como sucede en el ejercicio estándar de la función consultiva. En nuestro supuesto la exigibilidad proviene de la formulación de una consulta en el marco de la Directiva. Debemos tomar en consideración el carácter sui generis de esta manifestación de la función consultiva, que, a diferencia de lo acontecido en un procedimiento administrativo común, donde un órgano decisor pide opinión a un órgano asesor, la opinión vinculante del MVCS es el resultado de una petición de asesoría desde afuera, de parte de un particular o una autoridad pública cualquiera, como se ha diseñado en la Directiva y se ha retomado en el Art. 88 del Reglamento de la Ley de Habilitación Urbanas y Edificaciones.

En esa línea, una vez activada la petición de opinión vinculante, previo cumplimiento de los requerimientos de la Directiva, el MVCS está en la obligación legal de emitir dicho informe técnico legal. Cumplidos los requisitos reglamentarios, solo es posible exigir algún tipo de aclaración de la petición, mas no omitir respuesta al solicitante.

Aprovechamos esta ocasión para adelantar que no es posible engarzar con precisión las particularidades de las opiniones vinculantes del MVCS en los contornos de los institutos clásicos del derecho administrativo. Prueba de ello es el visible inconveniente de someter la idea clásica de obligatoriedad de la función consultiva a las propiedades formativas de las opiniones vinculantes. Es meta de esta investigación hacer los ajustes teóricos respectivos. No sin razón, se ha manifestado que el informe administrativo viene experimentando con el paso del tiempo un fenómeno de enriquecimiento y diversificación funcional. Por ello, se puede advertir que el significado de la consulta ha cambiado para absorber nuevas funciones inicialmente insospechadas, verificándose que los márgenes de la función consultiva, demarcados tradicionalmente y controlados por una administración consultiva tradicional, han sido desbordados (Cierco, 2017, 1640-1643).

La tercera característica de la función consultiva es su *específica funcionalidad causal y procesal*. Estas atribuciones exigen que los informes sean formalmente requeridos y materialmente valorados en la gestación de los actos decisorios (Barra, 2006, 548).

En este extremo las opiniones vinculantes también ofrecen singularidades difíciles de concatenar en la versión clásica de estos atributos de la función consultiva. Bajo cargo de profundizar en este punto en la sección pertinente, es necesario precisar que las opiniones vinculantes no necesariamente poseen estos atributos. Las autoridades locales no están obligadas a requerir formalmente una opinión vinculante para la ejecución de sus funciones y es posible que no haga uso de ninguna de las opiniones ya existentes debido a que no necesariamente abordan puntos de una decisión municipal concreta.

El encuadre se manifiesta de mejor modo en un escenario específico. Cuando un procedimiento edil converge con lo ya expresado en una opinión vinculante. En ese escenario, la autoridad tiene la obligación de fundir la opinión vinculante en su decisión y someterse a ella sin poder cuestionarla, de un modo extremadamente intenso cuando el particular la ingresa al trámite en cuestión, pero no pudiendo tampoco la autoridad edil eximirse de su observancia en caso no haya invocación alguna del administrado. Al fin y al cabo, las opiniones son públicas y de cumplimiento obligatoria. Nuestra tesis es que existe la obligación de ingresarlas de oficio a cualquier trámite en cuanto sean pertinentes, no siendo imperativo que un administrado la evoque para beneficiarse de ellas. Las opiniones vinculantes son parte integrante de las normas que analizan, no pudiendo aplicarse éstas sin el sentido plasmado por aquéllas.

La cuarta característica es su *contenido cognoscitivo* en beneficio de la actividad resolutive, respecto del cual ostenta la calidad de *servicial*. En ese sentido, la doctrina admite como genuina actividad consultiva el informe que contenga un juicio de conocimiento fundado sobre criterios principalmente objetivos (Barra, 2006, 548-549).

Esta propiedad, en total correspondencia con las opiniones vinculantes, nos explica que el ejercicio de la actividad consultiva exige el uso de toda la información disponible a efectos de absolver una consulta, la cual, como ya sabemos, puede formar parte de una decisión en el ámbito municipal. Esto nos aleja de una *concepción creativa o autogeneradora* de la función consultiva.

Es cierto también, para salvar las distancias, que los informes administrativos en su versión clásica pueden abordar el estudio de datos y condiciones específicas de un caso concreto, para lo cual es ineluctable el examen del expediente de ocasión. Ello no sucede con las opiniones vinculantes, que son una manifestación de la función consultiva que involucra exclusivamente un examen de la legalidad y la tecnicidad vigentes, razón por la cual son opiniones generales que no se emiten ad hoc.

La quinta característica de la actividad de consulta expresa su condición de *precedente doctrinario* dentro y para la organización que lo produce (Barra, 2006, 549). Según esta concepción clásica si bien el informe carece de valor jurídico fuera del procedimiento concreto, sí es útil como antecedente, como referente para posteriores opiniones que pueda emitir el órgano consultivo en atención de diversos supuestos.

Con relación a la temática que nos reúne, debemos precisar que apreciamos relevantes intersecciones con la versión estándar de la función consultiva, pero también detectamos algunas diferencias. Las opiniones vinculantes del MVCS, como precisaremos luego con más detalle, en efecto pueden ser referentes doctrinarios, materialmente pueden tener tal función. No solo son aplicados por los operadores del derecho urbanístico, especialmente los asesores legales y funcionarios públicos municipales, son también pueden ser estudiados por la academia por ser una importante expresión de la actividad consultiva pública.

En todo caso, las opiniones que se vienen emitiendo forman un cuerpo doctrinario que inevitablemente es tomado en cuenta en la emisión de las posteriores, salvo que se deba enmendar criterios pasados sobre la base de nuevas sentencias y leyes. En efecto, el Art. 88 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación indica que corresponde emitir opinión vinculante cuando exista la necesidad de cambiar o modificar una existente.

De acuerdo con lo ya manifestado, estamos en la situación de aceptar que la actividad consultiva de la Administración pública es un instituto clave para comprender la naturaleza de las opiniones vinculantes.

La función consultiva, qué duda cabe, se ha ido afianzando en el contexto del auge de las democracias modernas. La proliferación de la función consultiva no solamente es señal de división

funcional dentro de las instituciones públicas, cualidad orgánica que ya hemos estudiado, sino evidencia de evolución y mejora en la gestión de administración pública.

La Administración, como sabemos, no es uniforme, no todo de ella se dedica a resolver controversias jurídicas o atender peticiones administrativas. Los órganos resolutorios o decisorios no son los únicos que existen en todos los niveles de gobierno. Hemos referido que también están presentes los órganos asesores o de consulta, generalmente compuestos por abogados y profesionales expertos en sus funciones, que tienen como labor central absolver las dudas e inquietudes de los órganos resolutores o, como sucede en el caso de las opiniones vinculantes del MVCS, atender directamente las consultas de los particulares.

En esa línea, es evidente que la función de consulta pública es una garantía para los administrados, sea en la manifestación clásica que ha caracterizado con detalle el profesor Rodolfo Barra o en el contexto peculiar de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS que venimos describiendo en este trabajo. Esta condición garantista se manifiesta tanto en relación a las legítimas pretensiones, intereses y derechos de los particulares frente al poder público, como en relación con la defensa del interés público que practica la Administración pública frente a las inclinaciones privadas (Jara, 2006, 122).

En cualquiera de sus manifestaciones, el legítimo e informado ejercicio de la función consultiva cumple una función especial en la predicación garantista de los principios de seguridad jurídica y predictibilidad, como resaltaremos más adelante.

Además, es muy pertinente subrayar que la función consultiva ejerce su función garantista, en una dimensión más objetiva, debido a que involucra la protección de la normatividad misma, esto es, la Constitución, Ley y los Principios generales del derecho. En esa línea, resulta de importancia institucional el ejercicio previo de la función consultiva para la toma de decisiones por parte de los órganos resolutores (Cassagne, 2013, 20).

Esta defensa de la legalidad del MVCS a través de las opiniones vinculantes tiene otra manifestación que también se contempla en el Art. 88.3 del Reglamento ya citado. Pueden emitirse opiniones vinculantes sobre proyectos normativos de las entidades de la administración pública, en sus tres niveles de gobierno, en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones, a fin de validar que concuerden y no distorsionen las normas técnicas y/o legales vigentes sobre las

referidas materias. Tal vez una mejor fórmula sea exigir dicho examen antes de la promulgación de una norma municipal de carácter urbanístico, no limitándonos a regular una mera prerrogativa municipal. De dicha forma se evitaría el despliegue de los efectos nocivos de una ordenanza ilegal.

Sin embargo, según vemos en el estudio de la centena de opiniones vinculantes ya emitidas, esta fórmula garantista a la que podrían acceder las municipalidades a fin de mostrar a la ciudadanía su voluntad de ajustar sus proyectos normativos a la legalidad urbanística vigente, no ha sido activada, en detrimento, por supuesto, de la calidad de las normas municipales emitidas al día de hoy. La participación de las opiniones vinculantes solo ha sido ex post, es decir, declarar la incompatibilidad de ciertas disposiciones normativas municipales frente al ordenamiento urbanístico vigente.

No ignoramos que la institucionalización de la función consultiva, su proliferación en todos los rincones de la gestión pública, puede llegar a constituir una carga burocrática alarmante en la prestación de servicios públicos. Ello conllevaría a la inflamación del presupuesto público y, en cadena, una necesidad de aumentar la recaudación tributaria, lo que, valgan verdades, puede generar malestares y tensiones entre el Estado y la sociedad civil¹. En todo caso, conforme hemos ilustrado, esos serían los costos de la seguridad jurídica y de la predictibilidad en una sociedad germinal como la nuestra. Esto será necesario en esta faceta de instrucción social de respeto al ordenamiento jurídico, lo que se busca es que la protección de legalidad sea un credo común.

No olvidemos que la misma función consultiva de la Administración Pública tiene un relevante sentido subjetivo alineado a esto, debido a que, en términos generales, conviene a la colectividad su proliferación y consolidación en cada uno de los recovecos de la función pública, a pesar de sus costos. Al fin y al cabo, todos estamos interesados en que la legalidad sea vigilada (Trillo-Figueroa, 2008, 139).

b) Los informes administrativos

Los informes administrativos vienen sufriendo grandes cambios. Sus contornos clásicos han ido erosionando, al punto de existir una gama amplísima de informes contemplada en el ordenamiento, lo que torna, al día de hoy, mucho más complicado su estudio (Cierco, 2017, 1640)

¹ No es menos cierto que estas situaciones que aquí generarían conflicto son totalmente normales en sociedades más avanzadas. Recordemos los altísimos tributos que se pagan en países como Canadá o Finlandia sin que ello sea materia de conflicto social.

Con relación a los informes administrativos, debemos manifestar que tienen muchas particularidades y manifestaciones en el ámbito del derecho administrativo nacional y, naturalmente, no solo en él².

Como bien señala el profesor Cierco, el análisis de la normativa procedimental debe ser el punto de partida para tratar de extraer algunas conclusiones sobre la naturaleza de las opiniones vinculantes, y, por añadidura, para enjuiciar la adecuación a dicha naturaleza del tratamiento que las mismas vienen recibiendo en nuestro ordenamiento (Cierco, 2002, 236)

En casi todas las especialidades del derecho administrativo, como el ambiental, minero o de las telecomunicaciones, entre otras muchas, se emiten diversos tipos informes administrativos, entre facultativos y obligatorios o vinculantes y no vinculantes, clasificación establecida en el Art. 182 del TUO de la Ley N° 27444. Es más, tomando ya en cuenta una tradicional clasificación, aunque ya cuestionable, se ha indicado, que los informes, de modo más general, se clasifican en facultativos, preceptivos y vinculantes (Cierco, 2017, 1651).

Cabe agregar que, en dicho dispositivo normativo, como también sucede en otras legislaciones, reposa la *presunción de no vinculación de los informes administrativos*. En esa línea, en tanto no se disponga expresamente su carácter vinculante, no lo es³.

Esta generalidad no escapa al derecho urbanístico, aunque suceda con muchas matizaciones en el campo de las opiniones vinculantes del MVCS, como ya hemos referido con cierto detalle en las secciones previas. Estos documentos no terminan por coincidir directamente en el régimen de informes administrativos fijados en la ley administrativa peruana y el previsto en la doctrina, sin embargo, muchas características de la normativa resultan aplicables. Además, las mismas ostentan la calidad de fuentes del procedimiento administrativo, conforme se dispone en el numeral 2.9 del Art. V del Título Preliminar de la Ley N° 27444, que establece que “los pronunciamientos

² En otras ramas del derecho, por ejemplo, el derecho de familia, también se emiten informes jurídicos, incluso informes técnicos, pero al no ser administrativos, no son de interés este trabajo.

³ En el ámbito de las contrataciones públicas se ha presentado una situación problemática y no ajena a la crítica. Consciente o inconscientemente, el dispositivo legal habilitante no ha contemplado expresamente el carácter vinculante de las opiniones administrativas emitidas por el Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado, sin embargo, la Dirección Técnico Normativa en la Opinión N° 211-2017/DTN de fecha 26 de septiembre de 2017 ha manifestado, en contra de lo contemplado en el Art. 182 del TUO de la Ley N° 27444, que no resulta necesario que la normativa de contrataciones del Estado establezca de forma expresa que las opiniones emitidas por el OSCE tienen carácter vinculante, puesto que al ser – su emisión – una competencia exclusiva del Organismo Técnico Especializado en materia de contratación pública, los criterios emitidos en dichas opiniones deben ser observados por los operadores de la citada normativa, al momento de su aplicación.

vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.”

En esa línea, empezaremos una reflexión abordando los aspectos tal vez más controvertidos de los informes administrativos en tanto conceptos jurídicos que al día de hoy han asumido una vital importancia en la gestión de procedimientos administrativos y, por ende, en la toma de decisiones por parte de las entidades públicas en el marco de la función consultiva que poseen.

Lamentablemente, pese a la significación que ha tenido, la doctrina no se ha ocupado como debiera de la institución jurídica. Se ha indicado en la doctrina chilena que el informe administrativo no ha sido de interés académico y, por ello, no ha sido objeto de estudios acabados. Sin embargo, su presencia inevitable en la praxis jurídica da cuenta de la problemática que genera. Sin un aparato conceptual definido y un marco jurídico preciso que permita identificar sus particularidades y función en el procedimiento administrativo, su utilización no será pacífica (Beltrán & Barcia, 2020, 113). Por su parte, el profesor Luqui advirtió lo mismo hace bastante tiempo, cuando subrayó que, a pesar de cumplir función de inigualable valor en el derecho administrativo, el dictamen no ha merecido trabajos profundos, como si ha sucedido con otros institutos (Luqui, 1965, 48).

Solo recientemente se ha desplegado un conjunto de estudios doctrinarios sobre la materia, que exigen proseguir con la investigación. El profesor César Cierco Seira de la Universidad de Lleida es uno de los académicos españoles vivos que más ha profundizado en el estudio del instituto jurídico de informe administrativo y la función consultiva que le viene aparejada. Por dicha razón su obra académica es de especial valor para nuestra investigación.

Con todo, como punto de partida en nuestro análisis, debemos manifestar que los informes administrativos tienen un gran problema terminológico en la doctrina, la legislación y la jurisprudencia (judicial y administrativa). Se habla indiscriminadamente de informes, dictámenes o incluso de opiniones, como sucede en el caso del MVCS, que invoca una fina distinción ontológica con los informes técnico legales.

Este indiscriminado uso de la expresión informe (Garrido, 1971, 11-12) ha resultado un gran problema en el estudio científico de esta temática. En efecto, hasta para elevar el más insignificante de los documentos, hacer consultas menores o para simplemente trasladar anexos se preparan

“informes”, asunto que viene a complicar la reflexión precisa y detallada de la cuestión. Y tratar de meter en el mismo cajón a éstos con otros, que pueden dedicarse a sustentar técnicamente la viabilidad de la licencia administrativa en materia de protección del patrimonio arqueológico o con respecto a zonas de protección especial, claramente es problemático.

Los autores se han comportado de diversos modos sobre esta distinción. Algunos de ellos han apelado al DRAE como el profesor Muratorio (2002), quien propone una separación semántica entre los informes administrativos de los dictámenes, a fin de darles contexto y singularidad. Y, sobre la base de ello, ha especulado, sobre eventuales implicancias teóricas y prácticas que no compartimos.

Otros autores de renombre, como el profesor González Navarro, han descartado la importancia de una problematización terminológica. Da igual para él hablar de informes o de dictámenes, no hay implicación teórica o práctica de relevancia (Gorostegui, 2014, 61-62).

En lo personal nos sumamos a esta última postura en vista de que nuestra investigación, al día de hoy, no detecta mayor relevancia teórica en la preferencia o no de alguno de los términos. En todo caso, hemos optado por el uso de informe administrativo debido a que es el *nomen iuris* que rige o es de mayor difusión en el derecho peruano como en el español⁴ o el chileno, aunque no suceda en el caso argentino, donde es predominante el uso del término dictamen entre los juristas, legisladores, funcionarios y jueces.

Fuera de ello, también resulta importante esbozar la caracterización que se le viene dando a los informes o dictámenes administrativos, esto es, su naturaleza jurídica, entendiendo por ella el conjunto de propiedades o atributos que el ordenamiento jurídico le otorga a los institutos jurídicos en cierto tiempo y en cierto lugar.

En esa línea, consideramos que no se pueden estudiar el funcionamiento de un instituto jurídico en el contexto normativo y fáctico, si no tenemos claridad sobre las características que el ordenamiento le ha brindado expresamente, según recomienda el profesor Cierco. Solo con esta adecuada revisión podemos tener la información necesaria para formular mejoras, denunciar errores y evaluar cómo funciona realmente un instituto y así proponer las mejoras pertinentes.

⁴ En España existen esfuerzos teóricos aislados en tratar de buscar una distinción entre dictamen e informe administrativo. Para ello nos remitimos al profesor Rodríguez-Piñero y a su ensayo del año 2007 sobre *La Función Consultiva en la España actual*, especialmente la página 35.

En el caso de los informes administrativos consideramos que su naturaleza jurídica actual se ve regida por la normativa vigente y, en todo caso, en complemento con la interpretación sesuda de sus operadores.

Con respecto a esto, hemos advertido que las distintas regulaciones ofrecen visiones distintas de lo que es un informe administrativo. Mientras que en el derecho chileno tiene la condición de acto administrativo⁵, en el derecho argentino no lo tiene. Curiosamente, los juristas chilenos indican que el debate sobre la condición jurídica del informe administrativo es pacífico, lo mismo indican, por su parte, los argentinos. Parecería que sus derechos no han tenido el mínimo contacto.

Mucho más similar a nuestro derecho es el punto de vista argentino, que no le ofrece la condición de actos administrativos a los informes o dictámenes administrativos. Por ahora no entraremos en discusión respecto a ello, bastando la referencia de la doctrina argentina sobre el particular, que enfatiza que los informes o dictámenes no producen efectos jurídicos inmediatos mediante la adquisición, modificación, transferencia o extinción de derechos, puesto que son medidas preparatorias o ilustrativas para la toma de decisiones por parte de los órganos resolutivos (Muratorio, 2012). En efecto, la doctrina argentina ha caracterizado a los informes y dictámenes (en la distinción de Muratorio) como actos de administración. Tentativamente asumiremos esta categoría, la que será sometida a prueba en la sección concerniente al examen de naturaleza jurídica de las opiniones vinculantes del MVCS.

Con relación a las opiniones emitidas por otros sectores, se ha manifestado que al margen de su condición sean llamados actos de trámite o de administración, lo cierto es que nos encontramos frente a productos intelectuales que carecen de efectos directos sobre los administrados (Franco, 2015, 395). Como veremos más adelante, esta caracterización resulta sumamente importante debido a que supone la imposibilidad de la impugnación directa mediante los recursos administrativos que ofrece la legislación administrativa.

En esa línea, somos firmes en manifestar que las condiciones y propiedades de un determinado instituto jurídico tienen impacto real en su desenvolvimiento práctico. Como hemos indicado en las líneas previas. La naturaleza jurídica de las opiniones vinculantes invita a una reflexión

⁵ Aunque algunos de sus autores han manifestado que si bien son actos administrativos, dada su condición especial, no necesariamente resulta aplicable todo el régimen jurídico de los actos administrativos.

automática sobre su eventual carácter impugnabile. Sobre ello ahondaremos en la sección pertinente.

Por otro lado, respecto a su función y desempeño en el ámbito administrativo, debemos manifestar que los informes administrativos, por su carácter y fuente, son herramientas de predictibilidad. Ello sucede de modo muy claro en el campo de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS. Dichas opiniones fuera de toda duda ofrecen un escenario de confianza que no existiría de modo completamente efectivo sin ellas. Con ello me refiero al hecho de que ellas aseguran o exigen que muchos operadores del derecho urbanístico, entre ellas, las municipalidades, se vean en la obligación de asumir sin chistar el contenido de estas opiniones en los temas que ellas atienden. Eso, en los términos del numeral 1.15 del Art. IV del TUO de la Ley N° 27444, permite la veracidad, completitud y confiabilidad de los procedimientos a cargo de las entidades, de modo tal que los administrados puedan avizorar con tranquilidad los resultados de sus peticiones.

Con relación a la naturaleza jurídica de los informes administrativos y sus elementos configuradores, nos basaremos en el ensayo del profesor Cierco del año 2017. En él se indica que los tres rasgos que caracterizan los informes son los siguientes: por su contenido alberga una *declaración de juicio*, por su finalidad apunta a *ilustrar* al órgano que interesa la consulta, mientras que, por su autor, el status ilustrativo exige ante todo pericia en la materia, pero también una condición *externa*, distinta de los encargos de resolver el procedimiento y, a su vez, condición administrativa, lo que significa que es la emanación de un órgano o ente público. Sobre la base de dicha caracterización nuestro autor definió al informe administrativo como aquella declaración de juicio emitida por un órgano externo y cuyo objetivo central principal radica en el asesoramiento al órgano que solicitó la absolución de consulta en el contexto de un procedimiento administrativo (Cierco, 2017, 1641).

En el marco de este trabajo, según ya hemos adelantado, haremos aplicación de los elementos configuradores del informe administrativo ya expuestos, de lo explorado sobre la función consultiva, así como de la regulación sectorial existente, a fin de exponer nuestra idea de la naturaleza jurídica de las opiniones vinculantes del MVCS.

Es en este ámbito que los informes vinculantes asumen especialmente relevancia en el resguardo de los principios de seguridad jurídica y predictibilidad.

c) **La autonomía municipal**

Con relación al concepto jurídico de autonomía municipal, consideramos que es un asunto de particular relevancia en este estudio, por ser uno de los objetivos de la protección de la legalidad urbanística ejercida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a través de las opiniones vinculantes. Es necesaria una comprensión global de este concepto jurídico a fin de comprender la importancia de las opiniones vinculantes ya referidas.

El Art. 194 de la Constitución Política del Perú establece que “las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Por su parte, el Art. II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, dispone que “los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece que para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.”

En ese sentido, queda claro que la autonomía municipal goza de protección constitucional y legal en la normativa vigente, siendo a su vez su límite este ordenamiento jurídico que le sirve de manto protector. Es su límite. No puede ir contra él y no puede ir más allá de él. El profesor cordobés Manuel Rebollo Puig en ese contexto ha subrayado que “la libertad de gestión que se predica es sólo exclusiva libertad frente a otras Administraciones. No, desde luego, libertad frente a la ley y el Derecho.” (Rebollo, 2019, 44). Es muy pertinente remarcar ello debido a que es un extremo que las autoridades municipales prefieren no visibilizar, porque se entiende como un portal para la subordinación, para el supuesto sometimiento de sus competencias municipales a los planes nacionales o simplemente para la intromisión fastidiosa en sus planes o intereses privados, no necesariamente compatibles con las reales necesidades locales. Ejemplo de ello es la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la acción competencial promovida por la Municipalidad Distrital de San Isidro frente al MVCS por la ubicación de las viviendas de interés social.

Muchas veces se defiende una autonomía municipal, como si fuera una institución no sujeta a freno, control o disciplina de parte de otros entes de carácter nacional. Se ha resaltado que el propio

concepto de autonomía local supone el reconocimiento de la existencia del Estado y de su poder superior al que se somete cada municipalidad con la autonomía conferida. La autonomía en modo alguno se asemeja a la autarquía (Castro-Pozo, 2015, 65).

Este rechazo de la autarquía municipal ha sido firmemente plasmado en la STC N° 007-2002-AI/TC mediante la cual se subrayó que “la autonomía no debe confundirse con autarquía, pues desde el mismo momento en que aquella le viene atribuida por el ordenamiento, su desarrollo debe realizarse con respeto a ese ordenamiento jurídico”. Por su parte en la STC N° 007-2021-AI/TC se señaló que “la autonomía no supone autarquía funcional al extremo de que alguna de sus competencias pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. En consecuencia, no porque un organismo sea autónomo deja de pertenecer al Estado, pues sigue dentro de él y, como tal, no puede apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a este y, por supuesto, a aquel”.

Pero con esto no pretendemos minar la importancia de la autonomía municipal en la sociedad, todo lo contrario, es de vital importancia y su labor es irremplazable, sobre todo frente a los vecinos. La Sentencia del Tribunal Constitucional con Exp. 10-2003-AI/TC, ha subrayado que: “la autonomía que la Constitución garantiza a las Municipalidades debe ser ejercida por éstas en función del interés de los vecinos, toda vez que las municipalidades son reconocidas como instituciones representativas de los vecinos de una determinada localidad y están llamadas a promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de sus circunscripciones”.

Por ello, en relación con estas situaciones de tensión entre el gobierno nacional y las autoridades locales, el TC ha sido firme en exigir el respeto de la autonomía local en el marco de su control, puesto que su recorte o distorsión podría ser sometida a un proceso constitucional de control por parte de ese colegiado. Al respecto se ha indicado que “la autonomía municipal supone capacidad de autodesarrollo en lo administrativo, político y económico de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales. Ciertamente la garantía de la autonomía municipal no impide que el legislador nacional pueda regular su régimen jurídico, siempre que, al hacerlo, se respete su contenido esencial. En ese contexto, respetar el contenido esencial de la institución constitucionalmente garantizada quiere decir no sujetar o condicionar la capacidad de

autodesenvolvimiento pleno de los gobiernos locales a relaciones que se puedan presentar como injustificadas o irrazonables” (STC Exp. 10-2001-AI-TC).

Debemos tomar en cuenta que es necesario reforzar las relaciones de articulación y coordinación pública, siendo las opiniones vinculantes del MVCS un mecanismo idóneo para estos fines en materia urbanística.

En esa línea, es muy importante resaltar que si bien la autonomía municipal puede estar sujeta a control, o en lo que nos interesa, sometida a una articulación urbanística con la autoridad del sector, dicha labor de vigilancia debe ser ejecutada de modo razonable y legítimo, sin distorsionar las legítimas funciones locales que tienen las municipalidades frente a sus vecinos. No negamos que esta es una zona gris donde pueden entrar a tallar también consideraciones políticas, lo que no permite suponer siempre soluciones correctas o incorrectas. Pero donde no se puede exigir total corrección se puede pedir coherencia y razonabilidad suficientes.

Finalmente, es muy importante invocar la reflexión contenida en el Informe Técnico-Legal N° 007-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG de fecha 30 de octubre de 2019. En la sección 2.3 de esta opinión vinculante se manifiesta lo siguiente

“La autonomía admite la capacidad de las municipalidades, sean éstas provinciales o distritales, para desenvolverse en el ámbito administrativo, político y económico y garantiza que los gobiernos locales pueden desarrollar con plena libertad las potestades necesarias que garanticen su autogobierno en los asuntos que constitucionalmente le conciernen, también es cierto que la capacidad de autogobierno de la cual gozan los gobiernos locales para desenvolverse con libertad y discrecionalidad en los asuntos de su competencia se encuentra limitada por la obligatoriedad de desarrollarse conforme a la estructura general de la cual en todo momento forman parte y que está representada por el Estado y por el ordenamiento jurídico que la regula; de tal manera que las normas legales y/o técnicas que emitan los gobiernos locales en el ejercicio de su función legislativa deben ser emitidas dentro del marco constitucional y fundamentarse en normas generales de aplicación a nivel nacional.”

Por consiguiente, es importante subrayar que la autonomía municipal es un concepto que se vincula, gracias a la noción de competencias concurrentes en materia urbanística, con el MVCS en su condición de ente rector del sector. Como uno podrá imaginarse, estas relaciones son sumamente complejas porque exigen un delicado equilibrio entre lo que las municipalidades

pueden hacer legítimamente en materia urbanística conforme a su autonomía municipal y lo que el ente rector puede hacer en el marco de su control administrativo, la que, si bien sumamente necesaria y legítima para la protección de la legalidad urbanística, no puede desdibujar las funciones municipales al punto de volverlas meramente ornamentales frente a sus ciudadanos.

En el derecho municipal peruano se han desarrollado excelentes trabajos en materia municipal, aunque pendientes de actualización. Mientras el profesor Mario Alzamora Valdez ofrece un denso repaso de los antecedentes doctrinarios de la autonomía municipal antes de la promulgación de la Carta del 93 (Alzamora, 1985, 115-135), el profesor José Vásquez Campos expone un panorama histórico muy nutrido sobre la autonomía municipal en la legislación peruana a lo largo de nuestra vida republicana (Vásquez, 2015, 323-347), por su parte, el profesor Hildebrando Castro-Pozo formula un análisis de la autonomía municipal a la luz del derecho comparado (Castro- Pozo, 2015, 63-69). Finalmente, con un especial bagaje doctrinario y a la luz de las principales sentencias constitucionales nacionales e internacionales, el profesor Jhonny Zas Friz ha desarrollado fundadamente la idea de autonomía local (Zas Friz, 1999).

En esa línea, podemos advertir que el contenido fundamental de la autonomía local tiene referencia directa a un gobierno debidamente organizado para el desarrollo de las responsabilidades bajo su gestión (Castro- Pozo, 2015, 63).

Sin embargo, como se ha reconocido de sobra en nuestra doctrina, la idea de autonomía supone un reconocimiento de la soberanía del Estado como poder superior (Castro- Pozo, 2015, 65), el cual puede ejercer labores de control ante sus autoridades territoriales. Pero ello exige reconocer también que esta actividad de control es compatible con esta autonomía, siempre y cuando estos controles se encuentren adecuadamente definidos y no sometan irregularmente a las municipalidades (Zas Friz, 1999, 490).

En todo caso, la autonomía municipal en el derecho peruano es de larga data y ha sufrido un proceso de transformación hasta la versión que conocemos gracias a nuestra Constitución vigente, que, como hemos indicado en párrafos precedentes, reconoce en las autoridades locales autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Ciertamente, en nuestro derecho, como ya hemos anticipado, este concepto es fundamental para entender la dinámica de nuestras autoridades locales y su relación con los poderes nacionales, sin

embargo, los conflictos que se viven son innegables y reflejan muchos aspectos que deberían someterse a mejora.

En evaluación de ello, cierta doctrina americana del derecho local ofrece una perspectiva diferente a la ya planteada que es propia del derecho continental. Gerald Frug, jurista especialista en derecho de los gobiernos locales de la Universidad de Harvard, descarta, por erróneas, tres posturas legales que suelen adoptarse en todo el mundo, como si no hubiera más opciones, incluso en sociedades como la norteamericana (Frug, 2014).

En primer lugar, la postura que confiere supremacía al gobierno central sobre las autoridades locales, en segundo lugar, las que confieren una poderosa autonomía a los gobiernos local en detrimento del gobierno central y, finalmente, la postura que pretende repartir salomónicamente las funciones exclusivas de cada uno de los niveles de gobierno.

El autor no considera como aceptable ninguna de ellas. Considera que es un mejor punto de partida una interesante disposición de la Constitución de Sudáfrica (Capítulo 3, Sección 40): *“En la República, el gobierno se conforma de tres esferas, la nacional, la provincial y la local, las cuales son singulares, interdependientes e interrelacionados.”* Esta caracterización en esferas de gobierno, que difiere de la tradicional y problemática división en niveles jerárquicos, disuelve muchas de las controversias que vivimos en esta relación entre el gobierno central y gobierno local. La “singularidad” resalta la diferencia entre las esferas de gobierno, cada una tiene una contribución que hacer. Pero esto no implica autonomía local. La “interdependencia” justamente subraya que ninguna puede ser autónoma. Esta característica resalta que cada una de las esferas siempre afecta a las otras. Finalmente, la “interrelación” sugiere la necesidad de colaboración entre esferas. Esta relación intergubernamental se produce a través de un “proceso político”, en lugar de una inflexible división jerárquica de autoridad, resalta Frug.

Esta propuesta, claro está, es todavía un proyecto doctrinario que no tiene siquiera aceptación en el mismo derecho norteamericano, lo que sin duda muestra su carácter incipiente y no ajeno a la crítica. En todo caso, sirve para extraer ideas, ver las debilidades de la composición de nuestro sistema jurídico y advertir que existen teóricamente escenarios alternativos para abordar la problemática de la distribución del poder público a nivel nacional.

Es así que la revisión de nuestra legislación, doctrina y jurisprudencia nos permite percibir que la autonomía municipal conlleva a problemas que no tienen solución rápida y cercana. Todos los países del mundo tienen similar dificultad, aunque ciertamente de formas más sofisticadas. La propuesta de Frug pretende cortar el nudo gordiano. La autonomía local, propone el jurista norteamericano, es un concepto no solo innecesario, es claramente contraproducente. La autonomía invoca la idea de jerarquía, la idea de independencia, la idea de soberanía territorial, la idea de resistencia, la idea de conflicto. La propuesta sudafricana, retomada por Frug, ofrece un modo alternativo de relacionar estas tres esferas de poder gubernamental. Es compatible de modo más fuerte con la idea de colaboración, interdependencia, interrelación, consenso, más afines a la democracia.

Referimos todo ello a fin de remarcar lo expresado por nuestro derecho local, sin perjuicio de oxigenar dicha disquisición con lo argumentado en otros lares. Si bien vemos poco probable prescindir en nuestro derecho municipal y constitucional de una institución jurídica tan arraigada en la psicología municipal como es la autonomía local, no es menos cierto que diferentes ópticas nos podrían ofrecer mejores formas de entender y configurar dicha autonomía con las competencias de los entes de carácter nacional.

Como ya hemos expuesto a lo largo de este capítulo, dentro del que hemos asumido posición preliminar sobre los diversos conceptos abordados, manifestamos que resulta de particular importancia la adecuada caracterización de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS. Su correcta ubicación entre las categorías jurídicas disponibles permitirá afianzar su aplicación práctica en la vida cotidiana. Recordemos que estas tienen un particular impacto en la vida de los ciudadanos y en la actividad empresarial.

En primer lugar, consideramos que la función consultiva de la administración es un concepto central en nuestro trabajo, la modernización de las sociedades democráticas la exige como síntoma de evolución y progreso. Sin función consultiva no podemos hablar de entidades públicas modernas y ajustadas a derecho. Sin función consultiva no podemos hablar de garantías públicas. No podemos hablar de pronunciamientos íntegramente acordes a derecho. La función consultiva, postulamos, es de vital importancia porque permite un control riguroso de la calidad de las decisiones administrativas. De ese punto de partida, tomamos en cuenta que las opiniones

vinculantes emitidas por el MVCS cumplen una función iluminadora, rectora y protectora de la legalidad urbanística, de cara a la mejora de la regulación sectorial sobre la materia.

En segundo lugar, con relación a los informes administrativos, como ya hemos manifestado, no incursionaremos en una problemática terminológica, como han hecho algunos autores, sin embargo, con respecto a su naturaleza jurídica, opinamos que los informes administrativos no ostentan la calidad de actos administrativos en la redacción del Art. 1 de la Ley N° 27444, sino la de actos de administración internos que sirven como insumo o elementos de juicio para la posterior toma de decisiones por parte de los órganos facultados para ello. En el caso de las opiniones vinculantes, consideramos que las mismas cuentan con la calidad de informes administrativos, pero su configuración, como ya hemos expuesto con detalle, no calza del mejor modo en la regulación contenida en nuestra ley administrativa matriz.

Por otro lado, con relación a la autonomía municipal, hemos considerado de modo firme que ella se encuentra sometida al ordenamiento jurídico, específicamente, a la Ley y la Constitución. Sobre ello ya hemos tomado posición en las líneas previas y bastaría indicar que, si bien la autonomía local debe ser limitada y restringida frente a la legalidad, no es menos cierto que debe tener oportunidad de generar un espacio suficiente de despliegue de los legítimos intereses locales. De lo que se trata es de coordinar competencias del mejor modo, con una vocación de colaboración y solidaridad, no en el marco de litigios y tensiones que pueden evitarse.

2.3.Las opiniones vinculantes del MVCS: antecedentes normativos

Tomando en consideración nuestra normativa vigente, es preciso indicar que la atribución sectorial para la emisión de opiniones vinculantes tiene su origen en promulgación en el 2007 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitación Urbana y de Edificaciones. Esta ley tiene como objeto establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de licencias de habilitación urbana y de edificación, entre otros, garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública.

Es cierto también que esta potestad, a nuestro ver, se encontraba inadecuadamente reglamentada y se restringía a la atención de consultas y aclaraciones sobre la normativa técnica de edificaciones, específicamente el Reglamento Nacional de Edificaciones y el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación.

El diseño de la reglamentación de las opiniones vinculantes y el mecanismo de consultas para tal fin ha venido gestándose desde el 2018. En un primer proyecto de directiva, el MVCS reguló la emisión de las opiniones sobre la base de la atribución original contenida en la Ley N° 29090. Luego, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1426, se diseñó un proyecto de directiva de acuerdo a una atribución mucho más amplia estipulada ahora en el numeral 10 del artículo 4 de la Ley N° 29090, que es nuestra norma habilitante vigente.

Conforme a dicha modificación normativa, se facultó al MVCS a emitir opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones.

Paralelamente, el Art. 5 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establece que el ministerio tiene competencia, entre otros, en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano. Por su parte, el Art. 6 de la referida ley dispone que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia.

En esa línea, el Art. 4 numeral 10 del TUO de la Ley N° 29090 enfatiza que el MVCS, 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. En esa sección, conforme al Art. 2 del Decreto Legislativo N° 1426, del 16 de septiembre de 2018, se agrega que el MVCS emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones.

En ese contexto normativo, mediante la Resolución Ministerial N° 70-2019-VIVIENDA del 2 de marzo de 2019 se aprobó la Directiva General N° 001-2019-VIVIENDA-DM denominada “Procedimiento para la atención de solicitudes de emisión de opiniones vinculantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones”. Mediante el Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DC-JHA-JACV, emitido como antecedente técnico legal del proyecto de directiva, el MVCS sustentó la necesidad de aprobar esta directiva con la finalidad de garantizar la atención oportuna y eficiente a las solicitudes efectuadas por entidades de la administración pública, así como por personas naturales o jurídicas.

Mediante Decreto Supremo N° 029-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, se estableció mayor detalle sobre el carácter legal de las opiniones vinculantes. Así se indica en su Art. 88 que el *“MVCS emite opinión vinculante cuando considera necesario aclarar o interpretar normas técnicas y/o legales en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones, cuando advierta que los actores de los procesos de habilitaciones urbanas y edificaciones aplican criterios diferentes o en forma errónea sobre dichas materias o cuando existe la necesidad de cambiar o modificar una opinión vinculante. Este artículo lúcidamente agregar que el MVCS emite opinión vinculante sobre proyectos normativos de las entidades de la administración pública en sus tres niveles de gobierno, en materias de habilitaciones urbanas y edificaciones, a fin de validar que concuerden y no distorsionen las normas técnicas y/o legales vigentes sobre las referidas materias.”*

Muy recientemente la quinta disposición complementaria final de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, de julio del 2021, ha dispuesto que el MVCS emite opinión (no se especifica su carácter vinculante) sobre las consultas y aclaraciones en la aplicación de la normativa nacional en materia de urbanismo y desarrollo urbano de su sector. Considerando una lectura sistemática de esta novedosa disposición con la vinculatoriedad de las opiniones del MVCS ya plasmada en la Ley N° 29090, podríamos inferir que el rango de acción de las opiniones vinculantes se viene expandiendo. Es claro que la redacción de la Ley N° 31313 brinda una habilitación mucho más amplia que la ya existente en la Ley N° 29090, sin perjuicio de que la redacción del reglamento vigente sea ya bastante amplia.

No desconocemos que esta interpretación es bastante extensiva, al fin y al cabo, no todas las opiniones que emite el MVCS tienen carácter vinculante, solo las sometidas al régimen legal ya descrito. Sin embargo, reconocemos que dicha asimilación configuraría un enriquecimiento necesario a la protección de la legalidad urbanística.

2.4.Las opiniones vinculantes del MVCS: régimen en el ordenamiento urbanístico vigente

Conforme a su normativa configuradora las opiniones vinculantes del MVCS presentan una serie de características que concentraremos en este apartado de nuestro trabajo. Estos aspectos se confirman a lo largo de las opiniones vinculantes que se vienen emitiendo. No obstante, a nuestro juicio, surgen una serie de incógnitas que abordaremos del modo más directo posible.

En primer lugar, debemos precisar que las normas configuradoras de las opiniones vinculantes las califican de resultados de un procedimiento de creación jurídica, así como *parámetros* de aplicación del derecho urbanístico nacional. Lo primero permite hablar de la opinión vinculante como elemento de juicio, condición que por lo general corresponde a los informes administrativos conforme a la doctrina. Con relación a lo segundo, es evidente que las opiniones jurídicas disciplinan cualquier desviación o error proveniente de los diversos operadores jurídicos en materia urbanística, lo que siempre está sometido a la actualización y mejora, como supone bien el mismo Art. 88 del Reglamento de Licencias. La sección 3.1 del Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG, la primera opinión vinculante en el marco de la Directiva, se encarga de condensar las principales propiedades de las opiniones vinculantes, subrayando, como hemos adelantado, que son productos intelectuales que sirven como parámetros para la emisión de actos administrativos decisorios.

Por otro lado, la sección 3.1 del Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG explica también el carácter vinculante de las opiniones urbanísticas emitidas por el MVCS. En el documento técnico-legal se indica que la característica vinculante se establece cuando expresamente así lo considere una norma legal, lo que acontece expresamente en el caso de las opiniones del MVCS a partir del numeral 10 del artículo 4 del TUO de la Ley N° 29090. Su incumplimiento conlleva a responsabilidad civil, administrativa y penal. Responsabilidad civil con relación a los daños patrimoniales y no patrimoniales que se pudiesen generar, administrativa con relación a las medidas disciplinarias que se pueden dictar a los funcionarios involucrados y penal por la posibilidad de subsumir ciertas actuaciones omisivas en el marco del delito de desacato a la autoridad.

Esta referencia claramente asimila lo establecido en el artículo 182.2 del TUO de la Ley N° 27444 que dispone que los dictámenes o informes se presumirán facultativos u no vinculantes, con las excepciones de ley. Solo serán vinculantes si una norma legal le otorga esa condición. En ese sentido, como ya hemos indicado antes, en nuestro régimen de informes administrativos, como sucede también en España, rige la presunción de no vinculatoriedad de los informes administrativos.

El Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG es firme al establecer que el carácter vinculante de la opinión obliga al receptor o destinatario a sujetarse al

pronunciamiento u opinión quedando imposibilitado de apartarse, cuestionarla o impugnarla al momento de resolver el procedimiento administrativo que conoce. Ya hemos expresado que esta regulación elegida por el MVCS configura una versión intensa del control administrativo ejercido por el ente rector, la que a nuestro juicio no está completamente exenta de cuestionamientos. Este asunto lo abordaremos con mayor detalle en la sección de este trabajo correspondiente a la discusión.

Es innegable que toda actuación pública, directa o indirectamente puede ser materia de escrutinio jurídico por parte del Poder Judicial. En efecto, es inevitable que cierta ocasión una opinión vinculante constituya una pieza indispensable para la resolución de un trámite urbanístico desfavorable al administrado, siendo una posibilidad que al revisarse el acto administrativo que agota la vía administrativa, se revise también la legalidad de una opinión vinculante, en su condición de documento sustentatorio.

Además, la jurisprudencia española viene mostrando ejemplos de la posibilidad de impugnar informes administrativos en sede judicial, aunque de un modo bastante esporádico, no faltando los ejemplos que cuentan con un auto de improcedencia. Es más, la legislación española misma, en materia ambiental, aunque de un modo muy puntual ha establecido la posibilidad de articular recurso administrativo ante un informe vinculante (Art. 24 de la Ley N° 16/2002 de 1 de julio) (Cierco, 2017, 1662).

Cierto es también que una entidad no podría alegar la existencia de diferencias entre un caso concreto y lo establecido en una opinión vinculante para apartarse o cuestionar el criterio. Toda opinión por su generalidad tiene la razonable predisposición a resolver los casos similares. Y toda interpretación que pueda efectuarse debe tener la predisposición a relacionarse con una opinión vinculante, en resguardo de la seguridad jurídica ya generada.

Sin embargo, ello no niega que el órgano resolutor pueda resolver otros extremos de una petición administrativa no sometida a los alcances de la opinión vinculante. La vinculatoriedad de una opinión lo es en lo concerniente a lo abordado por la opinión, pero no en los otros asuntos que se toquen en el marco de una decisión administrativa. Por ello, que el MVCS constriña a cierta entidad a resolver favorablemente a determinada decisión sobre una arista puntual sometida a consulta, no implica que la entidad en efecto deba resolver toda la decisión de modo procedente a una petición concreta.

También el Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG ha calificado a las opiniones vinculantes como mecanismos de articulación entre entidades de la administración pública. En esa línea, la sujeción a los procedimientos se restringe a los órganos competentes para desarrollar expedientar trámites a nivel municipal. Con relación a esto, vale aclarar que son las entidades públicas, especialmente las municipalidades, las que se ven subordinadas a los alcances de las opiniones vinculantes. En esa línea, como indica el Informe “carecen de efectos jurídicos directos sobre los administrados”. En efecto, si por lógica elemental podemos suponer que las opiniones vinculantes si causan consecuencias reales a los particulares, jurídicamente dicha influencia solo puede ser directa, como hemos indicado, ante las entidades que atienden procedimientos administrativos.

Ramón Huapaya (2003) ha manifestado que las citadas opiniones tienen gran relevancia por orientar la interpretación de las instituciones jurídicas en el marco de un procedimiento administrativo. Contrariamente a lo indicado por el reconocido profesor, consideramos que las opiniones vinculantes del MVCS no brindan orientación interpretativa, lo que ofrece son parámetros de obligatoria observancia, que es un escenario mucho más intenso de control administrativo que se asemeja más a las reales funciones que viene ejerciendo el MVCS a través de las opiniones vinculantes.

Sin perjuicio de ello, como analizaremos más adelante, estas opiniones vinculantes de algún modo deben llegar a las manos de un magistrado contencioso a fin de evaluar, a nivel judicial, su compatibilidad con el ordenamiento jurídico vigente. Esto exige, como es lógico, un juez altamente capacitado en materia urbanística. El estándar de legalidad urbanística que genera el MVCS es ya bastante alto, motivo por el cual, los ojos judiciales deben contar con una capacidad igual o superior, lo que ya es mucho pedir tomando en cuenta la crisis moral e intelectual que sufre nuestro Poder Judicial.

No descartamos que la intervención judicial desinformada en materia urbanística, lejos de aportar en el legítimo examen jurídico de las opiniones vinculantes, puede provocar, con intención o sin ella, el impulso de intereses particulares contrarios al bien común. En países como el nuestro es peligrosa la autoritaria y decisiva participación de la judicatura en asuntos técnico - legales del urbanismo. Las controversias a nivel judicial suelen resolverse con marcas políticas sin visión global, lo que en un asunto tan delicado y técnico como el urbanismo puede llevar a

desfiguraciones difíciles de subsanar. Una sentencia judicial puede cambiar el futuro de una comunidad con tierras agrícolas. Una medida cautelar puede dar pie a la prosecución de un proyecto constructivo cuestionado por todo un vecindario, una urbanización o incluso un distrito.

También se ha indicado en el Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG que las opiniones vinculantes son por regla la respuesta de la administración al derecho de consulta. Es así que el Art. 122 del TUO de la Ley N° 27444 dispone que el derecho de petición incluye las consultas por escrito a las autoridades administrativas, sobre las materias a su cargo y el sentido de la normativa vigente que comprende su accionar, particularmente aquella emitida por la propia entidad. Esta es la norma administrativa habilitante, de base constitucional, que faculta a los particulares (incluidas las entidades públicas) a formular consultas. Como ya hemos indicado, en ese contexto, la entidad por configuración básica de la función consultiva y naturalmente, por mandato de la ley, se encuentra obligada a dar respuesta vinculante.

Sin embargo, como la Directiva regula, dichas respuestas no constituyen opiniones ad hoc o específicas por no estar ligadas a situaciones particulares o concretas. En ese sentido, por su sentido y alcance general son utilizables en cualquier procedimiento administrativo, cuando así resulte necesario.

Esta redacción que invoca la “necesidad” no nos parece la mejor en el Informe, en vista de que se presta para más de una lectura interesada. ¿Cuándo surge esa necesidad? En su condición de fuentes del procedimiento administrativo, el Informe Técnico resalta que las opiniones vinculantes son de “aplicación y cumplimiento obligatorio para todos los procedimientos administrativos y por todos los actores contemplados en la Ley N° 29090.” Ya hemos argüido que la publicidad virtual de las opiniones vinculantes (todas están disponibles en la página web del MVCS) otorga una condición de inevitable aplicación en el ámbito municipal, aunque dicho mecanismo de publicidad puede mejorarse, por ejemplo, con la publicación de todas las opiniones vinculantes en el Diario Oficial El Peruano o notificándolas individualmente a todas las municipalidades del país física o virtualmente, principalmente, a las de Lima Metropolitana, caracterizadas por decisiones urbanísticas cuestionables. Postulamos que no se podría invocar ignorancia de una opinión vinculante, ni la falta de invocación de parte de un particular concreto. Las opiniones vinculantes serían exigibles se adjunten o no a un procedimiento administrativo, por su condición de públicas y adecuadamente difundidas para la sociedad en su conjunto, lo que, por supuesto, no excluye a

las autoridades locales. Este es un aspecto que la regulación actual de las opiniones vinculante no llega a desarrollar por completo.

Cabe agregar que el Informe Técnico referido distingue también, por una básica delimitación conceptual, entre los informes que se pueden emitir en atención a una consulta cualquiera, que generalmente no serían vinculantes y serían ad hoc, de los informes emitidos en el marco del procedimiento de atención de solicitud de opinión vinculante conforme a la Directiva, que es vinculante pero no ad hoc.

También es necesario explicar que el Informe Técnico en alusión distingue entre las opiniones vinculantes técnicas de las opiniones vinculantes procedimentales o meramente jurídicas. En efecto, según informamos en nuestro Anexo A, sobre la sistematización de las opiniones vinculantes del MVCS, se puede distinguir con toda claridad entre opiniones esencialmente técnicas, de las opiniones esencialmente jurídico-procedimentales. Son muy pocas las opiniones que se ubican en una zona gris entre ambas tipologías.

Importante es también subrayar los objetivos que el Informe Técnico le traza a las opiniones vinculantes. Se dice en diversos puntos que su función es “promover la actividad edificadora y urbanizadora”, así como “supervisar el cumplimiento de la Ley y de sus Reglamentos a nivel nacional de conformidad con el numeral 10 del artículo 4 de la citada Ley” (sección 3.2 del Informe). Se añade también que tienen como finalidad “ocuparse sobre el sentido y alcance general de las normas legales” (tercera conclusión del Informe Técnico-Legal). Se subraya también que “sirven para llenar la ausencia o vacíos en el ordenamiento técnico y/o legal de una norma” (sexta conclusión del Informe Técnico-Legal). Se agrega por otro lado que permiten “facilitar elementos o parámetros que diluciden controversias para el correcto desarrollo de los procedimientos administrativos” (segunda conclusión del Informe Técnico-Legal).

A través de estos objetivos remarcamos la necesidad de abordar todos los aspectos íntimamente relacionados con las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS. Si bien en un primer momento dan la impresión de amontonar una serie de objetivos poco compactos entre sí, podemos afirmar que a la luz de la protección de la legalidad urbanística que promueven las opiniones vinculantes en aras de la consolidación de los principios de seguridad jurídica y predictibilidad, dichas funciones u objetivos terminan por cuadrar de modo muy consistente, aunque mejorable, como demostraremos con más detalle.

Por otro lado, hemos indicado que es muy pertinente explorar la naturaleza legal de estas opiniones vinculantes, cuáles son sus vínculos con los informes administrativos regulados por la ley administrativa y con lo enseñado por la doctrina especializada. Es de particular importancia ahondar en las consecuencias de esta caracterización. En el derecho peruano ya se ha manifestado para el caso de SERNANP, lo que resulta totalmente compatible con el caso del MVCS, que es importante abordar el estudio de la naturaleza jurídica de las opiniones vinculantes a fin de ver como calza en las diversas instituciones del derecho administrativo (Huapaya, 2018, 435-436). Por su parte, en doctrina española, también se ha subrayado que estudio de la naturaleza jurídica de los informes vinculantes tiene consecuencias de relevancia (Cierco, 2002, 263).

El entronque entre la naturaleza jurídica de los informes administrativos y la caracterización de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS es parte fundamental de este trabajo, por la importancia que tiene para desvelar las atribuciones que nuestra normativa otorga a las opiniones vinculantes, explícita e implícitamente.

Del mismo modo, es inevitable explorar las tensiones competenciales que surgen en el desenvolvimiento de las opiniones vinculantes, que resaltan el rol rector del MVCS y confrontan de algún modo la autonomía municipal.

Todo esto nos permitirá obtener un equilibrado balance de la función e impacto de las opiniones vinculantes del MVCS en la normativa urbanística y en el ejercicio local de las competencias urbanísticas. La protección de la legalidad urbanística desplegada en este contexto es de suma importancia por las razones ya indicadas.

Finalmente, un aspecto de extrema relevancia en el estudio de las opiniones vinculantes en el marco de su normativa habilitante vigente, es su condición de fuente del procedimiento administrativo. Conforme al Art V del TUO de la Ley N° 27444, los pronunciamientos vinculantes de aquellas entidades facultadas expresamente para absolver consultas sobre la interpretación de normas administrativas que apliquen en su labor, debidamente difundidas.

Se ha manifestado que las opiniones emitidas por las diversas autoridades administrativas, en el marco de sus competencias y con respecto al sentido de las normas a su cargo, constituyen fuente de derecho (Morón, 2019, 172).

Ya hemos expuesto que la publicidad es fundamental en las opiniones vinculantes, no puede existir una referencia seria a las opiniones del MVCS como fuentes del procedimiento administrativo en el marco de una cultura administrativa del secreto. Por ello, con mucha razón se ha expresado que la vinculatoriedad de estos pronunciamientos del ente rector emerge no sólo a partir de contarse con una competencia jurídica expresa mediante la cual se asigne los atributos consultivos, sino de que el pronunciamiento consultivo sea comunicado a todos los administrados de manera general. Con mucho criterio se ha indicado que la cognoscibilidad de las opiniones vinculantes, alimentada en la publicidad se liga, desde nuestra perspectiva, a su vinculatoriedad (Huamán, 2017, 199).

Finalmente, como una fuente indirecta de Derecho, la consulta dada se entiende incorporada a la norma que interpreta (Morón, 2019, 172). Por ello los pronunciamientos u opiniones vinculantes han sido considerados por la doctrina como fuentes de integración, a diferencia de las fuentes normativas, como la Constitución, la ley y los reglamentos, entre otros. En esa línea, en su condición de fuentes de integración asumen el rango legal de las normas que son objeto de su atención.

Esto nos permite entender, como habíamos expresado líneas arriba, que la aplicación de una norma técnica o legal que cuenta con una opinión vinculante ya emitida, debe hacerse a la luz de la opinión existente, al margen de las invocaciones que proponga un particular. Esto explicaría que no es necesario que un interesado adjunte determinada opinión vinculante a su procedimiento administrativo específico, sea por desidia o ignorancia, puesto que la administración pública ya cuenta con la obligación de aplicar las disposiciones legales o técnicas involucradas, tomando en cuenta que se encuentran integradas una o más opiniones vinculantes, se invoquen o no.

3. LA IMPORTANCIA DE LAS OPINIONES VINCULANTES DEL MVCS Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD JURÍDICA

3.1. Las opiniones vinculantes del MVCS: la relevancia en el contexto urbanístico nacional

Ya hemos manifestado con detalle los conflictos surgidos en la práctica urbanística peruana, controversias que deben mucho a la falta de acuerdo sobre las características jurídicas de los diversos institutos implicados o simplemente por la contraposición de los diversos intereses en juego, intereses siempre alineados a objeciones jurídicas de toda clase y calidad. La creación y aplicación de las normas municipales es problemática al día de hoy, especialmente en materia urbanística. Es imperativo que las competencias municipales observen, y, sobre todo, se inspiren, en los principios de unidad (con sus subprincipios de cooperación y lealtad nacional y regional, así como de taxatividad y cláusula de residualidad), competencia (con sus subprincipios de distribución de competencias y el bloque de constitucionalidad de las ordenanzas municipales), efecto útil y poderes implícitos y de progresividad en la asignación de competencias y transferencias de recursos⁶, principios que lastimosamente muchas veces son opacados por la impetuosa invocación de la autonomía local.

Es tan crítica la situación que incluso la doctrina jurídica local viene proponiendo nuevas instituciones que puedan romper con este círculo vicioso. Ramón Chehade, en un trabajo de reciente data denominado *Reflexiones urbanas*, ha manifestado que resulta una propuesta interesante la creación de un Tribunal Urbanístico que permita resolver en última instancia administrativa las controversias que aparecen entre la administración municipal y los administrados en todo el espectro urbanístico existente (aunque principalmente asuntos relacionados con licencias de edificaciones y habilitaciones urbanas) generando precedentes de observancia obligatoria que confirme una jurisprudencia urbanística altamente técnica ciertamente necesaria en nuestro ámbito.

Sin embargo, podría observar que esta propuesta conllevaría a dos problemas fundamentales. Primero, el escudo constitucional del que disponen las municipalidades, esto es, la autonomía municipal es un verdadero problema para la realización de este proyecto. Sería muy difícil desoír

⁶ Esta caracterización del ordenamiento jurídico peruano ha sido adecuadamente descrita a detalle en la Sentencia del Tribunal Constitucional con expediente 006-2010-PI/TC.

la aclamación municipal en contra de un tribunal de este tipo, ciertamente habría un debilitamiento de su autonomía política y normativa. Al fin y al cabo, la última decisión en asuntos de su competencia indiscutible ya no estaría dentro de su propio fuero.

Segundo, sería muy peligroso contar con un dictaminador poderoso alternativo y altamente técnico distinto al MVCS. No es difícil imaginar los conflictos que podrían darse entre los precedentes de este Tribunal Urbanístico y los parámetros que el MVCS puede emitir, por ejemplo, en el marco de las opiniones vinculantes, entre otras manifestaciones de sus competencias rectoras en materia urbanística. Dichas diferencias generarían un portal muy complicado en el ámbito urbanístico que no haría más que complicar el ya dificultoso panorama existente.

En todo caso, la propuesta de Chehade, a mi juicio, exigiría una modificación del art. 194 de la Constitución Política del Perú a fin de relajar los alcances de la autonomía municipal y hacer factible la aparición del Tribunal referido. Pero es un asunto sujeto a discusión.

Las municipalidades peruanas, en ejercicio reprochable de competencias encuadradas en su autonomía local, suelen desconocer el alcance de muchas normas, políticas y planes nacionales. Las ordenanzas y otras disposiciones locales de inferior rango muestran diversos ejemplos de colisión con normas nacionales.

Incluso la redacción desafiante de muchas normas, invita a pensar si, por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene en cuenta el Principio de Unidad cuando en el Art. 6 de la Ordenanza N° 2195, que aprueba el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, intitulado “*Preeminencia de la norma*” dispone que “la presente ordenanza tiene preeminencia respecto de las demás normas que versen sobre las materias contenidas en el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima aprobado”. ¿Tiene preeminencia sobre el Reglamento Nacional de Edificaciones? ¿Tiene preeminencia sobre la Ley de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación o su Reglamento?

Lo mismo ha sucedido con la muy polémica y ya castigada⁷ Ordenanza N° 2361-MML, que, contra todo pronóstico y ciertamente con intereses subalternos inexplicables, exoneró en su Art. 1 al Área de Tratamiento Normativo III, esto es, San Isidro, Miraflores, La Molina, parte de Santiago de Surco, parte de San Borja, parte de Magdalena y parte de Surquillo, lo que atenta contra la

⁷ El MVCS mediante el Informe Técnico N° 34-2022 ha denunciado la ilegalidad de esta Ordenanza.

normativa vigente, que no permite ningún tipo de exoneración para la implementación de Viviendas de Interés Social a nivel territorial.

No olvidemos que la Municipalidad de Lima ya ha ignorado anteriormente los parámetros que ha estipulado el Reglamento Nacional de Edificaciones. La regulación municipal en materia de aportes reglamentarios es un emblemático ejemplo. Indecopi confirmó que estas disposiciones metropolitanas configuraban barreras burocráticas ilegales, en ejemplares resoluciones administrativas confirmadas por el Tribunal de Barreras Burocráticas.

Las arbitrariedades municipales no se han circunscrito a la creación de normas locales, también se han manifestado en las actuaciones municipales mismas. Las municipalidades, incluso en aplicación cuestionable de la legislación nacional, han desarrollado interpretaciones problemáticas generadoras de perjuicio a los particulares o a una colectividad.

Esta problemática se ha visto recientemente reflejada en la STC N° 868/2021 (Exp. 003-2020-PCC/TC) en la cual se declaró infundada la demanda competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de San Isidro contra la Municipalidad de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), que cuestionó diversas disposiciones reglamentarias emitidas por la autoridad de vivienda en materia de vivienda de interés social (VIS). La corporación edil buscaba no acatar las disposiciones reglamentarias dictadas por el ente rector en materia de edificaciones. Para ello argumentó que el MVCS transgredía sus competencias urbanísticas municipales en materia de zonificación.

Indecopi, por otro lado, ya ha actuado eficazmente en esos contextos de conflicto normativo y aplicación arbitraria de disposiciones legales, de lo que ha dado cuenta la doctrina nacional (Francia, 2020). Ya hemos brindado el ejemplo de la regulación metropolitana en materia de aportes reglamentarios para parques zonales. La Comisión de Barreras Burocráticas ha sido un muro de contención frente a numerosos abusos municipales cometidos en ejercicio irregular de sus competencias. Incluso, el Ministerio de Vivienda se encuentra facultado para interponer acciones ante la Comisión de Barreras Burocráticas del Indecopi contra las municipalidades que incumplan plazos, efectúen una inadecuada determinación de los derechos de tramitación de los procedimientos administrativos o exijan requisitos adicionales a los establecidos en la Ley N° 29090. En esos contextos, las autoridades locales tuvieron que dar marcha atrás y reconocer la vigencia del régimen general, favoreciendo a los particulares, en caso de denuncias de parte o la

comunidad en su conjunto, en el supuesto de fiscalización de oficio. Este tipo de control permite que determinados procedimientos o normas municipales se consideren inaplicables para el caso concreto como de modo general.

Por su parte, el Tribunal Constitucional en diversas sentencias ha subrayado que la autonomía local no desvincula a las municipalidades del sistema jurídico y que ello en modo alguno significa autarquía. Justamente, ante diversas actuaciones y normas desplegadas por diversas municipalidades, en clara transgresión de competencias que correspondían a otras entidades, nuestro Tribunal tuvo que establecer que la autonomía municipal está sometida al ordenamiento jurídico. El caso citado líneas arriba es buen ejemplo de ello.

Ya hemos indicado que la regulación administrativa nacional subraya que los informes vinculantes son excepcionales (Art. 182 del TUO de la Ley N° 27444), sin embargo, en el ámbito urbanístico, con las salvedades que implica calificar a las opiniones del MVCS como informes administrativos del Art. 182, tal excepcionalidad estaría siendo desplazada. Las opiniones del MVCS siguen emitiéndose (ya van más de 100 a la fecha) e irán abarcando, progresivamente, todos los aspectos del derecho urbanístico nacional.

En el ámbito específico de la regulación urbanística, muchas municipalidades, a través de sus ordenanzas, han regulado procedimientos administrativos con particularidades aparentemente no respaldadas en la normativa nacional, en claro detrimento e inseguridad jurídica de los administrados interesados en dichos trámites. También han decidido aspectos en casos concretos donde el perjuicio a los particulares ha sido irrefutable.

Como hemos adelantado en las líneas precedentes, esto es de singular relevancia en el ámbito empresarial. Mucha inversión está de por medio y la inestabilidad jurídica no es compatible con el despliegue de actividad inmobiliaria y con el inicio de operaciones de cualquier proyecto empresarial. El solo hecho de abrir una bodega formal requiere certezas urbanísticas. En ese sentido, resulta mucho más grave cuando estamos ante una fábrica textil o una planta siderúrgica, entre otros proyectos que requieren una altísima inversión privada.

Si bien las opiniones vinculantes no atienden casos concretos, las consultas suelen tener origen en conflictos escritos u orales a nivel municipal. Esta es la casuística de mayor interés para efectos de este trabajo. Por ejemplo, mediante el Informe Técnico Legal N° 010-2020-

VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-KCG, el MVCS absuelve la consulta de un particular originada en irregular declaratoria de nulidad de oficio de un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios por parte de la Municipalidad Distrital de La Molina. El MVCS, en términos generales, dictaminó la ilegalidad de una actuación municipal de este tipo.

No es menos veraz que algunas comunas han efectuado consultas a fin de tener certeza del procedimiento adecuado para determinada actuación municipal, lo que es avance importante en el reconocimiento del rol rector del MVCS en materia de urbanismo. Por ejemplo, mediante el Informe Técnico Legal N° 004-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG, el MVCS absuelve consulta de la Municipalidad Distrital de San Martín de Porres sobre cómo proceder con la nulidad de oficio de licencias de habilitación urbana o de edificación bajo las modalidades C o D aprobadas por silencio administrativo positivo.

Otras opiniones vinculantes parecen ser emitidas en el marco de la evaluación técnico legal de un proyecto⁸. Muchos particulares, cuando son debidamente asesorados por profesionales del urbanismo, buscan contar con opiniones vinculantes que puedan otorgar con carácter general y antes de tramitación municipal, seguridad y certeza técnicas y jurídicas sobre extremos importantes de sus planes y decisiones. Ello sucede con el Informe Técnico Legal N° 016-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG, por el cual el MVCS absuelve una consulta formulada por Misión Cementerio Católico Parque del Recuerdo sobre las habilitaciones urbanas y licencias de edificación para la construcción y funcionamiento de cementerios en zonas agrícolas.

Finalmente, muchas opiniones vinculantes son promovidas a fin de buscar interpretaciones claras y certeras de diversas disposiciones urbanísticas. En el caso del Informe Técnico Legal N° 063-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JLFH, el MVCS atiende una consulta del Colegio de Arquitectos del Perú sobre la naturaleza jurídica de las Comisiones Técnicas como órganos colegiados.

Todas estas opiniones vinculantes pueden ser anexadas, si resultan pertinentes y necesarias, en el marco de cualquier procedimiento administrativo municipal de carácter urbanístico, los cuales

⁸ Muchas consultas parecen formuladas antes de cualquier tramitación municipal, ello se deduce por la redacción general de sus términos y en el interés de averiguar si alguna actuación privada está permitida por la normativa urbanística. En estas consultas no se hace referencia a procedimientos administrativos en trámite o finalizados a nivel municipal, lo que sí sucede con muchas otras.

deberán ser aplicados, por su condición de fuente del procedimiento administrativo y por su mismo carácter vinculante, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal.

Debemos resaltar que las opiniones vinculantes y la protección de la legalidad urbanística que promueve el MVCS en su calidad de ente rector del sector, son instrumentos para la generación y fomento de la seguridad jurídica en el sector empresarial, así como en la vida de la ciudadanía en su conjunto.

No es objetivo de este trabajo deslegitimar la labor que vienen ejerciendo las autoridades locales en el marco de su autonomía, por más cuestionable que haya sido y sea su desempeño; todo lo contrario, sus funciones son de vital importancia en sus competencias territoriales. Lo que se propone este trabajo es sustentar la necesidad de encuadrar esa insustituible labor en el ordenamiento jurídico vigente a la luz de la seguridad jurídica. Las competencias urbanísticas que ejercen las municipalidades son irremplazables jurídica y fácticamente, pero esta notable condición no puede ser un portal para la incertidumbre entre los particulares, una invitación a la arbitrariedad.

3.2.El principio de seguridad jurídica y su encuadre con los principios fundantes del derecho urbanístico.

La filosofía del derecho nos ha enseñado que la seguridad es un valor consustancial a la vida del hombre en sociedad, constituye un deseo presente en la vida del hombre desde sus orígenes, esto es, los temores asociados a la inseguridad de su propia vida, ante la ausencia de certeza a que está sometido en los diversos aspectos de su vida cotidiana, lo que tiene un gran impacto en el desarrollo del derecho a nivel social (Pérez, 2020, 25).

Esto es sumamente revelador y explicativo de la importancia que la seguridad jurídica tiene a nivel social. La ausencia de este valor-principio no es tolerada a nivel social bajo el riesgo de presenciar un régimen tiránico o dictatorial, inaceptable en la política contemporánea, salvo contadas excepciones latinoamericanas y orientales. Se ha llegado a decir que la ausencia de seguridad jurídica es la ausencia de la Justicia misma, escenario que una sociedad democrática y civilizada del siglo XXI ya no se puede permitir.

Como ya hemos indicado en líneas precedentes, este asunto es bastante controversial. Más de una opinión vinculante nos puede mostrar que una decisión inflexible de respeto a la legalidad puede darle la espalda a la realidad, lo que genera escenario de injusticia urbanística. Ciertas posturas sostienen que la seguridad jurídica puede generar antinomias con cuadros de justicia ideal (Lourido, 2003), aunque otras consideran que un cabal entendimiento de la seguridad jurídica en modo alguno puede oponerse a la justicia (Ávila, 2012). Esto será abordado con más detalle en la sección de discusión de este trabajo.

En esa línea, se ha indicado que los fundamentos filosóficos de la seguridad jurídica, la tornaron en elemento clave de los ordenamientos jurídicos contemporáneos (Pérez, 2019, 27). Qué duda cabe, al día de hoy no hay gobierno que no invoque la seguridad jurídica en su relación con otros países y no hay inversionista no que evalúe sus emprendimientos comerciales en función de la seguridad jurídica que un determinado régimen le puede ofrecer. Pero la seguridad jurídica no solo tiene un contexto fáctico innegable, sus contornos teóricos son sumamente relevantes porque permiten alcanzar una comprensión de su potencial en el sistema jurídico en su conjunto. En esa línea, es muy pertinente una evaluación conceptual de esta institución jurídica.

En esa línea, en torno a los principios de seguridad jurídica y predictibilidad, el Diccionario panhispánico de español jurídico (DPEJ) establece que la seguridad jurídica es un principio general del derecho que impone que toda persona tenga conocimiento cierto y anticipado sobre las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones.

Por otro lado, el DPEJ dispone que el principio de confianza legítima, también denominado principio de predictibilidad o previsibilidad, es un principio derivado del principio de seguridad jurídica según el cual la Administración pública no puede defraudar las expectativas que han creado sus normas y decisiones sustituyéndolas inesperadamente por otras de signo distinto.

Estas referencias semánticas del principal diccionario jurídico en nuestra lengua nos permiten discernir, como una primera aproximación, que entre el principio de seguridad jurídica y el de predictibilidad existe una relación género-especie. Sin embargo, menos exigente conceptualmente ha sido nuestra doctrina nacional, cuando ha señalado que la predictibilidad no es más que es el nombre que se la dado en Perú a la seguridad jurídica (Morón, 2019, 130). En todo caso, y con mayor precisión por parte del mismo autor, se ha llegado a perfilar esta asimilación nacional,

subrayando que la predictibilidad constituye el reflejo en el ámbito de las relaciones administrativas del principio de seguridad jurídica que ha sido calificado por el Tribunal Constitucional como un principio consustancial al Estado Constitucional de Derecho (Morón, 2019, 133).

En el ámbito de nuestra jurisprudencia y con relación a la construcción conceptual del principio de seguridad jurídica, corresponde indicar que mediante la STC N° 10-2014-PI/TC nuestro máximo intérprete de la Constitución Política subrayó que la seguridad jurídica es un principio consustancial al Estado constitucional de derecho que proyecta sus efectos sobre todo el ordenamiento jurídico. Mediante dicho principio se asegura a todos los individuos una expectativa razonablemente fundada sobre cómo actuarán los poderes públicos y, en general, los individuos al desarrollarse e interactuar en la vida comunitaria.

Se ha precisado también a nivel jurisprudencial que la garantía de certeza y predictibilidad del comportamiento de los poderes públicos y de los ciudadanos no es lo mismo que inmutabilidad o petrificación del ordenamiento jurídico. El principio de seguridad jurídica no constitucionaliza la estática social. La vida en comunidad está en constante transformación y, con ella, también las reglas que aspiran a disciplinarla. Por ello, constituyendo el nuestro un ordenamiento jurídico esencialmente dinámico, el principio de seguridad jurídica no impide que el legislador pueda modificar el sistema normativo. (Fundamento 17 de la STC 10-2014-AI/TC).

Esto nos permite comprender que la protección de los principios de seguridad jurídica y predictibilidad no es un llamado al congelamiento de la vida social y de las instituciones jurídicas y políticas en su conjunto, no es una exigencia de parálisis en el progreso de los esquemas normativos. La seguridad jurídica no debe ser entendida como estancamiento jurídico, no debe comprenderse como el anquilosamiento de la actividad normativa y resolutoria de las instituciones públicas. Teniéndose claro ello, es pertinente subrayar que lo que resguarda la seguridad jurídica, así como su versión administrativa de la predictibilidad, es la aparición de la arbitrariedad repentina, drástica y violenta, la que, conforme ha dictado el TC, debe ser proscrita de un ordenamiento jurídico democrático.

En esa línea también se ha explicado que la seguridad jurídica “busca asegurar al individuo una expectativa razonablemente fundada respecto cuál será la actuación de los poderes públicos y, en

general, de toda la colectividad, al desenvolverse dentro de los cauces del Derecho y la legalidad” (fundamento 3 STC 001-2003-AI/TC) y que, como ya hemos manifestado en el párrafo anterior, “consolida la interdicción de la arbitrariedad” (fundamento 3 STC 16-2002-AI/TC).

Sobre esto debemos resaltar que en nuestro medio el principio de seguridad jurídica es una construcción jurisprudencial que no tiene asidero expreso en nuestra Carta Magna, sin embargo, se desprende de él de modo indubitable, puesto que forma parte de la esencia misma de un Estado Constitucional de Derecho, como el mismo Tribunal Constitucional del Perú ha manifestado.

En esa línea, doctrinariamente se han delimitado los contornos del principio de predictibilidad, que, como hemos manifestado, constituye una versión administrativa del principio de seguridad jurídica. Esta manifestación, conforme a la caracterización de Muñoz Machado, asume especial relevancia porque en el orden administrativo la seguridad jurídica es de invaluable operatividad. Sin peligro de incurrir en exageraciones, ningún trámite administrativo es posible si no tenemos certezas de los resultados a los que razonablemente podemos llegar. Si nuestras expectativas se ven irracionalmente menguadas no es posible la generación de las relaciones de confianza a nivel jurídico y mucho menos la generación de una cultura de legalidad en la ciudadanía. Cómo respetar normas que no me favorecen ni brindan la estabilidad más elemental.

Por otro lado, con respecto a la evaluación doctrinaria de la seguridad jurídica, se ha manifestado que en el Estado de Derecho la seguridad jurídica se comporta como presupuesto y función del Derecho. Ciertamente presupuesto del orden constitucional y funcional como aseguradora de las libertades. Esto demuestra que la seguridad jurídica es un valor troncal que permite la definición y fundamento de otros valores y principios del ordenamiento jurídico en su conjunto (Pérez, 2019, 28).

Estas referencias del profesor Pérez Luño demuestran que la seguridad jurídica es de complejo e imperativo engarce dentro del ordenamiento jurídico. En su condición de presupuesto del derecho, no podemos avanzar más sin no lo tenemos como basamento jurídico. No se puede construir nada sin esa estructura inicial en el armazón constitucional Y, con respecto a su función, no es menos cierto que su observancia es garantía de vigencia de otros derechos y libertades. Sin seguridad jurídica, como hemos afirmado, el ideal mínimo de justicia es nada más que una ilusión, y ello se muestra cumplidamente en el ámbito del derecho urbanístico.

La seguridad jurídica y la predictibilidad tienen una importante incidencia en el derecho urbanístico. Es tan grande su incidencia que abarca aspectos que no son materia directa de este trabajo. Por ejemplo, la compleja gestión de diseño de planeamientos urbanísticos, los silencios negativos y positivos en materia de licencias de edificación y habilitación urbana, la ejecución de las facultades fiscalizadoras y punitivas por la comisión de infracciones urbanísticas, entre otros. En todos estos escenarios resulta especialmente relevante la observancia de los principios de seguridad jurídica y predictibilidad.

En el ámbito nacional, la búsqueda de previsibilidad en los procedimientos urbanísticos es una constante en el fuero municipal. Esa es la razón de ser de la petición y expedición de la certificación de parámetros urbanísticos, puesto que le permite a cualquier particular obtener de modo previo un trámite urbanístico, la declaración de la autoridad acerca de los parámetros aplicables a un predio concreto, tomando en cuenta su ubicación y zonificación, sin que cualquier modificación o restricción normativa posterior puedan ser invocadas (Morón, 2019, 134).

Particularmente ilustrativa es la opinión vinculante contenida en el Informe Técnico Legal N° 003-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHPKCG de fecha 18 de septiembre de 2019, relativa a las características de los Certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios. En esta opinión vinculante se dispone que todo particular está facultado a solicitar un CPUE contenga toda la base legal municipal aplicable en un momento determinado, no siendo admisibles las omisiones normativas. En ese contexto, de pedirlo el particular, la autoridad edil está obligada a insertar dicho faltante en un nuevo documento o en uno aclaratorio. Todo ello, obviamente, en aplicación de los Principios de seguridad jurídica y predictibilidad en materia urbanística.

Tan firme es la seguridad jurídica y predictibilidad promovidas por las opiniones vinculantes, que en el caso del Informe Técnico Legal N° 007-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR de fecha 9 de octubre de 2019, el particular consultante pudo expresar que la opinión vinculante fue acorde a la legalidad vigente, pero poco razonable tomando en cuenta la realidad. El MVCS en este supuesto confirmó que la utilización temporal del retiro para ensanche de vías no puede avalarse, incluso si en la zona, como alegó el administrado, “la consolidación urbana del entorno inmediato al lote no evidencia una predisposición a un ensanche de vía a futuro”.

Esto último nos permite retomar una idea ya esbozada en los párrafos precedentes. La posible incompatibilidad entre la seguridad jurídica y la justicia. Mucho se ha escrito al respecto en la doctrina al respecto, sin embargo, lo más importante para la ventilación de este dilema es el análisis conceptual, del cual hemos escrito someramente en la primera sección de este trabajo. En efecto, la adecuada y minuciosa delimitación conceptual de la seguridad jurídica y la justicia permite evitar ciertamente incurrir en la presunta falta de afinidad (Ávila, 2012, 557).

El jurista brasileño indica que si en esta elaboración conceptual entendemos la justicia como un principio mayor que engloba elementos relacionados con la estabilidad del ordenamiento jurídico y la definición misma de seguridad jurídica también abarca este concepto, entonces el conflicto se disuelve, pues ésta pasa a formar parte de aquélla. Por otro lado, si la seguridad jurídica se define como un principio que, superpuesto a la exigencia de igualdad, implica la prohibición de trato arbitrario, y la definición de justicia también incorpora este elemento, la tensión igualmente desaparece (Ávila, 2012, 557-558).

Sobre la base de lo expuesto, queda demostrado, al menos preliminarmente, que una definición precisa de los conceptos involucrados, antes de buscar sus contradicciones, muestra los generosos puntos de contacto, incluso la inexistencia misma de discrepancia. Problemas diversos se generan en la teoría y la praxis misma, cuando nos aventuramos a buscar disparidades y convergencias sin una suficiente estructura conceptual de las instituciones en juego.

En ese sentido, si los deberes resultantes del principio de seguridad jurídica no solo exigen cognoscibilidad y confiabilidad, sino también prescripciones relativas a la aceptabilidad moral de las normas, la seguridad jurídica ya engloba a la justicia misma. Es por ello que en la doctrina contemporánea solo se habla de un conflicto aparente entre estos dos principios. De preferirse una concepción material de la seguridad jurídica como mera previsibilidad del derecho y en el plano justificativo, como poseedor de un valor en sí mismo, lo máximo a lo que puede aspirarse es que la injusticia sea previsible, injusticia segura. Por ello, se ha constatado que la seguridad jurídica, además de englobar todas sus dimensiones, debe estar materialmente vinculado a derechos fundamentales (Ávila, 2012, 558).

El valor en sí de la seguridad jurídica es algo que se viene discutiendo mucho. Se ha indicado que la seguridad jurídica no puede ser un valor en sí mismo, puesto que debe estar dirigido a

cumplir otras metas, la estabilidad, la certeza misma, no sería suficiente. Sin embargo, en atención a ello, se ha manifestado que la seguridad jurídica, al cristalizar un sistema de legalidad, con independencia de los contenidos exigidos a través del mismo, logra un mínimo de justicia al permitir al individuo saber las consecuencias de sus actos y planes, lo que representa una indiscutible seguridad (Arcos, 2000, 163).

En todo caso, si bien vemos como un avance disponer de la seguridad jurídica, como valor de un sistema jurídico determinado, es más afín a las democracias modernas, balancear dicho principio con otros igualmente atendibles, particularmente, los relacionados a la justicia, a los derechos fundamentales, a la razonabilidad y el principio de primacía de la realidad. Esto supone, claro está, que la seguridad jurídica puede tener líneas de diferencia sustanciales o no con otros principios en supuestos muy concretos y específicos.

Si bien el profesor Ávila manifiesta que una concepción holística de la seguridad jurídica elimina confrontaciones con otros principios y valores, no es menos cierto que en la praxis jurídica estándar nuestro principio se examina o aplica individual o aisladamente, lo que lamentablemente vuelve solo una noble intención doctrinaria la propuesta del catedrático brasileño. En ese sentido, nuestro trabajo se concentrará también la repercusión que la evaluación conjunta de los principios jurídicos involucrados tiene en la generación de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS.

En ese sentido, advertimos de modo liminar que el principio de seguridad jurídica es central en la actuación de la MVCS en el marco de las opiniones vinculantes que emiten, llegándose incluso a un nivel que linda con la falta de razonabilidad.

El Principio de Razonabilidad contemplado en el numeral 1.4 del Art. IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444 dispone que las decisiones de la autoridad administrativa deben mantener la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos a tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su contenido.

Este principio nos permite resolver situaciones que, a pesar de no apearse necesariamente a los rigurosos contornos de una disposición normativa, valoren los fines públicos tutelados de modo proporcional. Las decisiones siempre deben cumplir con la satisfacción de lo estrictamente necesario. Las opiniones vinculantes no pueden eximirse de esta indagación. Se podría impugnar

nuestro comentario indicando que las opiniones vinculantes al fin y al cabo no son decisiones administrativas. Ya hemos indicado que serían actos de administración, no actos administrativos. No obstante, la razonabilidad debe estar presente en el transcurso de todo procedimiento administrativo. Desde nuestro punto de vista la razonabilidad no solo es exigible a las decisiones mismas, según contempla nuestra norma, sino también en la formación escalonada de los diversos procedimientos administrativos, lo que incluye a muchas actuaciones que no necesariamente son actos administrativos, como es el caso de las opiniones vinculantes.

Sin embargo, precisamos que, si bien encontramos notables diferencias para relacionar las opiniones vinculantes con los actos administrativos, no es menos cierto que también tropezamos con inconvenientes para encajar a nuestras opiniones en el concepto de los actos de administración.

De modo adicional, y retomando el tema central de esta sección de la investigación, corresponde explicar la relación de otros diversos principios del derecho administrativo y urbanístico y como es que se articulan con la seguridad jurídica, como principio rector del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Los principios de solidaridad, de colaboración, subsidiariedad, control y tutela, efecto útil, competencia y unidad cumplen un rol importante en ese contexto. El Tribunal Constitucional español, gran guía de nuestro propio Tribunal, ha manifestado que la solidaridad no es sino un factor de equilibrio entre la autonomía local y la indisoluble unidad de la Nación. Asimismo, el principio de subsidiariedad ha sido definido como el que articula la relación existente entre un ordenamiento mayor y uno menor, según el cual, el primero de ellos solo puede activarse en los ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor, lo que guarda estrecha relación con los procesos de descentralización institucional y de socialización de los poderes públicos (Zas Friz, 2008, 24).

Por su parte, los principios de cooperación y lealtad cumplen su respectiva función, Zas Friz, sobre la base de la jurisprudencia más relevante, explica que el carácter descentralizado del Estado peruano no es incompatible con la exigencia de un Estado Unitario. Las potestades de las autoridades territoriales autónomas deben realizarse dentro de lo previsto por la Constitución y las leyes. Desde nuestro punto de vista, consideramos muy atractiva la lectura del profesor peruano, no obstante, si bien ese reconocimiento se puede hacer con facilidad en el ámbito de la doctrina;

en el campo de la creación normativa y del ejercicio de competencias funcionales dicha comodidad desaparece para transformarse en un escenario de tensión y conflicto. Ciertamente los intereses, inclinaciones y obstinaciones de los diversos agentes públicos dejan a un lado las honestas y nada pasionales reflexiones doctrinarias que proponen la disolución teórica de dichos conflictos.

En ese sentido, retomando la postura del catedrático aludido, la cooperación y lealtad conlleva a que los gobiernos locales en la realización de sus fines públicos no dicten normas que se encuentren en contra de los intereses nacionales. El profesor Friz en esa línea subraya que el proceso de descentralización no puede generar en uno de desintegración en el que los gobiernos locales distorsionen los alcances de su autonomía local, reconocida constitucionalmente, con la autarquía (Zas Friz, 2008, 26).

Por otro lado, el principio de taxatividad, también llamado cláusula de residualidad y no contemplado expresamente en nuestra Carta Magna, establece que al momento de evaluarse las competencias que no se encuentren claramente definidas en la Constitución o en el bloque de constitucionalidad, bajo el marco de la cláusula ya referida, la competencia corresponderá al Gobierno Central, lo que ha confirmado el Tribunal Constitucional.

Además, con relación al principio de control y tutela, contemplado en el Art. 199 de nuestra Constitución Política, se ha subrayado que los gobiernos locales son fiscalizados por sus órganos creados para tal fin, así como por los organismos que cuentan constitucionalmente con dicha atribución, y están sujetos también a la supervisión de la Contraloría General de la República, como sistema de control descentralizado y permanente (Zas Friz, 2008, 29).

Corresponde precisar que la labor de control y tutela que propugnamos en esta investigación no se relaciona con lo desarrollado en este principio. Nuestra propuesta no apunta a la intervención de la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno en la gestión de las competencias urbanísticas de las municipalidades. Nuestro enfoque, que también invoca las nociones de control y tutela, se vincula a la participación del ente rector en materia urbanística, el MVCS, quien da los parámetros nacionales para la aplicación e interpretación de la normativa del sector. Ese panorama restante para efectos de nuestra investigación sin embargo es muy grande y representativo, lo que permite esbozar todos los aspectos relacionados a esta problemática, sin necesidad de regresar a la temática del control interno.

Por su parte, el principio de efecto útil, de especial relevancia pragmática, contempla que los gobiernos locales pueden desarrollar legítimamente aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni constitucionalmente, cuando son consustanciales al ejercicio de las ya contempladas. Aunque dicha atribución, advertimos, no puede ser un portal para la desnaturalización de las competencias ya otorgadas o para la asunción de las competencias que le corresponden a otros entes públicos.

De igual forma, el principio de competencia es clave en la comprensión del funcionamiento sistemático de normas que ostentan el mismo rango, ocupando en esa línea relevancia central en la estructuración del sistema de fuentes del derecho propuesta en la Carta Magna (Zas Friz, 2008, 32).

La Sentencia con Exp. 47-2004-AI/TC nuestro Tribunal Constitucional ha resaltado que muchos de las antinomias que se presentan entre la normativa central y local no puede resolverse sobre la base del principio de jerarquía. No puede hablarse de mayor o menor jerarquía cuando las normas en conflicto tienen rango de ley, las respuestas que se puedan dar en esos términos no serían coherentes. Lo que resalta la importancia del principio de competencia, según el cual, en el ámbito de las competencias municipales, la norma local excluye a las normas nacionales, así como en el ámbito de las competencias nacionales, la norma nacional excluye a la norma local.

En esa línea, se ha manifestado que el principio de competencia funciona también como técnica de articulación de fuentes, supone una diversidad de autoridades normativas capaces de expedir normas que formalmente tienen rango de ley, pero que, en algunas ocasiones, no tienen el mismo ámbito de vigencia y aplicabilidad territorial (Zas Friz, 2008, 33).

Muchos conflictos de ese tipo se resuelven en el ámbito de Indecopi como en el Poder Judicial en observancia del principio de competencia. Incluso el Ministerio de Justicia ha emitido interesantes opiniones jurídicas invocando dicho principio y resolviendo, claro está, muchas incógnitas jurídicas sometidas a su apreciación. En el ámbito del derecho ambiental como en el de las telecomunicaciones se han generado notables decisiones que advierten la importancia de la comprensión del principio de competencia en ámbito municipal. Las municipalidades suelen invocar el principio de jerarquía normativa para el examen de sus ordenanzas, evitando una adecuada y honesta aplicación del principio de competencia, que daría cuenta de los excesos municipales en detrimento de indubitables competencias nacionales.

Por otro lado, el principio de unidad muestra tres cualidades interesantes. En primer lugar, nos permite entender el status ontológico de la autonomía local, en segundo lugar, es una barrera limitante de las competencias que ostentan los gobiernos locales y, finalmente, es el cimiento esencial de las competencias que el Estado tiene a su disposición (Muñoz, 2009, 417).

Una interesante Sentencia de 2 de febrero de 1981 el Tribunal Constitucional Español declaró que la autonomía hace referencia a un poder limitado y que la autonomía no es soberanía y dado que cada organización territorial es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.

Esta sentencia nos permite apreciar claramente todo el alcance y dinámica del principio de unidad, sin embargo, como ya hemos señalado en otra parte de este trabajo, este principio solo comprende, si somos justos y razonables en su apreciación, que, si bien los códigos y leyes administrativas fundamentales han quedado en manos exclusivas del Estado, lo sería solamente en los aspectos determinantes y cruciales de la regulación. Si no existiese espacio para la diversidad local en los contornos permitidos, no habría necesidad de defender ningún tipo de autonomía política y normativa, puesto que no tendría ningún asidero en la realidad.

En conclusión, es posible, al menos teóricamente, vertebrar el principio de seguridad jurídica en el contexto de la convivencia con otros principios igual de valiosos del sistema jurídico. Todos ellos se entienden bajo la sombra de la seguridad jurídica y permiten darle un contenido en el ámbito del derecho urbanístico. Las opiniones vinculantes están decisivamente relacionadas con la seguridad jurídica, según hemos expuesto, pero también deben contemplar una estrecha relación con los otros principios descritos en aras de un equilibrio razonable en materia urbanística. Ya sustentaremos en la sección siguiente como es que una búsqueda inflexible de la seguridad jurídica en materia urbanística, aunque no íntegramente entendida, podría poner en riesgo otros principios igualmente valiosos en este ámbito, lo que exige una exploración y evaluación global de todos los principios realmente involucrados en la praxis jurídica.

4. ASPECTOS CONTROVERTIDOS DE LAS OPINIONES VINCULANTES: BALANCE Y SISTEMATIZACIÓN

4.1.La seguridad jurídica en materia urbanística a través de la jurisprudencia constitucional peruana: la versión de nuestro supremo intérprete.

El Tribunal Constitucional en un expediente de reciente data abordó un asunto verdaderamente relevante para efectos de nuestra investigación. Mediante Pleno. Sentencia 868/2021, declaró infundada la demanda competencial interpuesta por la Municipalidad Distrital de San Isidro contra el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, cuestionando los artículos 9.2, 10.3, 10.4 y 10.6 del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, por contravenir la competencia de los gobiernos locales de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Distrital de San Isidro.

Sin embargo, los criterios esbozados en el Tribunal Constitucional, desde nuestro punto de vista, no fueron los más sólidos, no fueron muchos ni los mejores. Además, fueron tres votos contra tres votos, lo que no constituye un pronunciamiento contundente y arrasador sobre la materia. Si bien procedimentalmente no se dieron las condiciones para un pronunciamiento favorable a la demanda constitucional promovida por la Municipalidad Distrital de San Isidro, pese a que el magistrado ponente postuló que se declare fundada, los argumentos expuestos por los magistrados que apoyaron la procedencia de la demanda no tuvieron menos argumentos que los magistrados opositores.

En términos generales, este proceso constitucional es importante, como muchos otros, porque se pone sobre la mesa la constitucionalidad de las competencias urbanísticas del MVCS con relación a las competencias asignadas a las municipalidades distritales y provinciales en materia urbanística, lo que tiene un importantísimo impacto en la evaluación jurídica de las opiniones vinculantes.

Muchas otras sentencias constitucionales también han abordado este asunto, particularmente en el contexto de invasión de competencias diversas de parte de autoridades locales. Han sido firmes las decisiones en casos anteriores, firmeza que no hemos visto en este supuesto.

En todo caso, consideramos que esta decisión es de suma relevancia para efectos de nuestro trabajo porque aporta el punto de vista de nuestro máximo intérprete de la Constitución, que

muchas veces constituye la última palabra en la praxis jurídica cotidiana. Ya hemos manifestado que las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS, en su condición de ente rector del sector, pueden generar escenarios de conflictividad frente a las municipalidades, puesto que ellas pueden ver cierta transgresión de sus competencias exclusivas en materia urbanística, como efectivamente sucedió en el caso que nos reúne.

De ello se desprende, que el entendimiento del TC sobre la conjugación de competencias urbanísticas del MVCS y las municipalidades locales resulte fundamental para nuestra investigación, pero no solo ello, mucho más importante es reconocer que el criterio supremo del Tribunal Constitucional marca un sendero indeleble respecto a cómo se comportará el MVCS airoso ante otras entidades que siquiera insinúen cuestionar sus atribuciones urbanísticas. En todo caso, luego de esta sentencia hay mucho menos espacios para las autoridades locales a fin de cuestionar las competencias nacionales que consideren invasivas de sus propias potestades.

Con respecto a los fundamentos que permitieron que se dicte una sentencia desfavorable para la Municipalidad de San Isidro, se manifestó que el MVCS, en su calidad de ente rector del sector, tiene la posibilidad de flexibilizar ciertos parámetros generales a fin de hacerlos compatibles con la finalidad y las características inherentes de las viviendas de interés social. Lo que puede implicar apartarse de ciertos estándares generales, a fin de reducir costos y maximizar espacios.

Como indicaron los magistrados que apoyaron esta moción, para determinar la legitimidad o ilegitimidad de las competencias concretas derivadas de la norma técnica, debe tener en cuenta su finalidad y los medios utilizados para alcanzarla. En esa línea, frente a viviendas de interés social, deben establecerse parámetros necesarios para su desarrollo, por lo que las características propias o inherentes de este tipo de estructuras habitacionales, enmarcarán los parámetros edificatorios. Solo así se pueden reducir costos y maximizar espacios, lográndose así el diseño de estructuras habitacionales que pueden ser puestas en el mercado a un menor precio. Esto exige que la regulación de las VIS debe ser necesariamente compatible con este tipo de proyectos. Esto es lo que amerita la flexibilización de los parámetros municipales ya mencionada.

De esta forma, los magistrados que apoyaron esa postura, manifestaron que no se produjo un menoscabo en la competencia de la Municipalidad de San Isidro con las normas cuestionadas, por cuanto el MVCS ha emitido normas técnicas en virtud de su competencia en materia de vivienda, adoptando de manera idónea los parámetros edificatorios de las viviendas de interés social.

Definitivamente nuestro Tribunal se inclinó por una interpretación teleológica, entendida ésta como la que es realizada a fin de conseguir, en la medida de lo posible, la finalidad predeterminada de la aplicación de la norma jurídica (Rubio, 2009, 235). Esto resulta bastante opinable y complicado debido a que, si bien el Reglamento Especial de Habilitaciones Urbanas cuenta con fines claramente remarcados en su texto, no es menos cierto que las normas de fuente municipal son igualmente merecedoras de tutela. Con razón se ha dicho que debido a que los fines jurídicos tienen configuraciones distintas en las regulaciones diversas, puede suceder que unos colisionen frente a otros y, en dichos escenarios, el intérprete evaluará hasta qué punto la normativa ofrece margen a uno u otro fin para establecer su alcance, armonía y jerarquía y así evitar contradicciones de valoración (Torres, 2001, 575).

Con relación a los fundamentos que proponían que la demanda sea declarada fundada, se indicó que disponer de competencias exclusivas para emitir normas o lineamientos técnicos no implica que mediante dichas disposiciones se pueda invadir o menoscabar competencias constitucionales de otros órganos, esto es, que no basta con indicar que se ha ejercido una competencia exclusiva para rebatir un cuestionamiento de menoscabo de competencias.

Según los magistrados Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada, que apoyaron esta moción, la constitucionalidad de dicho ejercicio de competencias debe ser el resultado de un análisis. No se puede insinuar que no existe menoscabo alguno de las competencias constitucionales de otros órganos con la sola alusión de que se está ejerciendo la propia competencia. Este escenario invitaría a que se realicen intervenciones ilegítimas bajo el rótulo de aprobación de una norma técnica.

Estos magistrados indicaron que, si bien el MVCS es competente para plantear estándares sobre alturas de viviendas de interés social, en atención a su Reglamento Especial de Habilitaciones Urbanas, ello no implica que tales parámetros puedan imponerse a la regulación municipal sobre zonificación. En ese sentido, el MVCS no tiene competencia para modificar los parámetros establecidos por el gobierno nacional, el cual tiene competencia específica exclusiva en materia de zonificación. La modificación de los parámetros de zonificación y urbanísticos, para el caso de las viviendas de interés social, no puede servir para variar los parámetros urbanísticos aprobados por los gobiernos locales.

En ese sentido, los magistrados propusieron que si bien el MVCS puede aprobar los parámetros para los proyectos de vivienda de interés social – para lo cual tiene competencia –, estos se deben desarrollar respetando la zonificación establecida por el gobierno local.

Definitivamente, tiene bastante asidero lo expuesto por los magistrados que optaron por declarar fundada la demanda, tiene mucho sentido tratar de no desdibujar las competencias municipales en la medida de lo posible, sobre todo en un escenario tan excepcional como lo es el de las Viviendas de Interés Social. No obstante, el enfoque teleológico de los magistrados disidentes tiene, considero por ahora, mucho mayor sentido, puesto que no tendría ninguna congruencia ni lógica, someter Viviendas de Interés Social a parámetros de zonificaciones residenciales o muy residenciales. La lógica excepcional de subordinar ciertas situaciones constitucionalmente contempladas a los planes nacionales tiene asidero en el mismo TC. Mediante STC 010-2001-AI-TC dispuso que, si bien en lo fundamental las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno nacional debe ser de coordinación, excepcionalmente es constitucional establecer una relación de subordinación. Creemos que este enfoque es compatible con lo resuelto por los magistrados que optaron por declarar infundada la demanda.

Este asunto luego fue materia de la opinión vinculante contenida en el Informe Técnico Legal N° 034-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-JLFM de fecha 22 de mayo de 2022, que es la última opinión vinculante que se ha emitido, que atiende una colisión normativa entre la Ordenanza N° 2361-2021-MML “Ordenanza que regula la ejecución de proyectos de habilitación urbana y edificación para vivienda de interés social en la provincia de Lima” y el Reglamento Especial de Habilidadación Urbana y Edificación.

Sorprendentemente la Ordenanza dispuso la exclusión de la implementación de las Viviendas de Interés Social en el Área de Tratamiento Normativo III, esto es, los distritos de San Isidro, Miraflores, La Molina, parte de Santiago de Surco, parte de San Borja, parte de Magdalena y parte de Surquillo, pese a que el Reglamento Especial de Habilidadación Urbana y Edificación no realiza, bajo ningún punto de vista, dicha exclusión, prohibición y/o limitación.

Cabe agregar que Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, en compatibilidad con lo señalado por el MVCS en la opinión vinculante referida, ha establecido numerosas disposiciones concernientes a las Viviendas de Interés Social (VIS), dejando claro el Plan Nacional de difundirla en todo el territorio nacional, sin excepciones.

El Art. 83 establece la obligación de incluir la estrategia para la provisión de VIS en los Planes de Desarrollo Urbano, disposición que exige, con toda claridad, que ninguna competencia territorial puede evitar contemplar una estrategia de provisión y acceso a VIS, priorizando su desarrollo en áreas consolidadas de sus respectivas jurisdicciones. Dicha norma contempla que “las municipalidades distritales están prohibidas de excluir directa o indirectamente la ejecución de programas o proyectos de VIS en sus jurisdicciones”.

En esa línea, esta opinión vinculante dispone que las normas técnicas de carácter regional, provincial o distrital, deben guardar concordancia con la regulación establecida en dicha norma de alcance nacional y adecuarse a la misma. Las normas legales y/o técnicas emitidas por los gobiernos locales no pueden desconocer el principio de unidad del Estado establecido en la Constitución y las normas que desarrollan las políticas nacionales.

De igual forma se indicó que la Ordenanza N° 2361-2021-MML se emitió sin observar los alcances del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, siendo inaplicables las disposiciones contenidas en la referida Ordenanza.

En esa línea, la opinión vinculante subraya que el Reglamento no puede ser transgredido o vulnerado por normas de alcance local como ordenanzas, de lo contrario se estaría contraviniéndose la Constitución Política del Perú. Los proyectos de VIS que se desarrollen en toda la Provincia de Lima deberán sujetarse a los lineamientos y disposiciones establecidos en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, sin exclusión alguna.

Desde nuestro punto de vista, esta Sentencia del Tribunal Constitucional colabora en la institucionalización de las opiniones vinculantes y su aplicación incuestionable de parte de las autoridades locales, entre otras. Este respaldo constitucional de la decisión brinda soporte a la estabilidad de las opiniones vinculantes en medio de municipalidades propensas al incumplimiento y la anarquía, como lastimosamente la experiencia viene demostrando.

No obstante, la falta de firmeza de esta STC ya expuesta, no ha brindado el mejor contexto de confianza constitucional en las competencias del MVCS. Consideramos que, en un debate más profundo sobre la materia, antes de exponer los respectivos votos, se pudo haber llegado a un consenso que favorezca más el equilibrio que requieren decisiones constitucionales tan delicadas como ésta.

4.2.Las opiniones vinculantes y su repercusión en la economía: ventajas y desventajas.

Las bondades de las opiniones vinculantes en el ámbito urbanístico son innegables. La seguridad jurídica detonada en la aplicación de estas opiniones colabora a la unidad del Estado que tanto añoramos en una sociedad democrática acorde al Siglo XXI. Dicho análisis ya ha sido materia de exposición en parte precedente de nuestro trabajo.

Sin embargo, la historia de las grandes ciudades demuestra que todas exigen ciertas libertades para su despegue, desarrollo y madurez. No todas presentan las mismas cualidades, no todas presentan similares ventajas ni los mismos recursos. La sola localización de una ciudad frente a otras genera diferencias notables en la evolución de las ciudades. El potencial económico de cada una de ellas puede presentar diversas estrategias por la sola aparición o desaparición de una empresa de determinado rubro en el lugar. Una fábrica puede generar un escenario para apostar por una industrialización de la ciudad. El descubrimiento de una estructura arqueológica o atractivo de la naturaleza de valiosa importancia histórica puede hacer despegar la economía de una ciudad de pocos recursos y sin atracción alguna para los foráneos, lo que podemos comprobar en muchísimas comunidades peruanas de la serranía del Perú. Ello, obviamente, no es solo un fenómeno local, sino que es parte de la dinámica normal de muchas sociedades en el mundo.

Frug (2014b) manifiesta que no todas las ciudades pueden comportarse conforme al modelo de las grandes ciudades. Hay claros ejemplos de diferentes desarrollos económicos locales, una ciudad industrial como Detroit optó por una estrategia muy diferente a la de una ciudad tecnológica como Silicon Valley. Esta lógica aplica a diversas realidades del orbe. De acuerdo con condiciones geográficas, a las necesidades vecinales, a las ambiciones distritales y en función a las experiencias ya vividas a nivel internacional.

Se nos dirá a estas alturas del capítulo, cual es la relación que habría entre el estudio de la evolución de las ciudades y nuestra investigación de las opiniones vinculantes. La respuesta es contundente. Las opiniones vinculantes son decisivas para el derrotero urbanístico que se traten las muy diversas competencias municipales a nivel distrital y provincial. La rigidez que las opiniones muestren puede ser tan protectora como liquidadora de las políticas urbanísticas locales. Muchas de ellas pueden ser ilegítimas manifestaciones de intereses subrepticios, pero otras muchas

pueden ser creativas aspiraciones de la economía local. Las opiniones vinculantes tienen impacto en ambas.

Mucho se ha escrito sobre la evolución de las ciudades y no es objetivo de este trabajo abordar dicho tema, sin embargo, las luces que brinda dicha problemática, pueden darnos ideas sobre las consecuencias positivas o negativas de un inflexible celo de la legalidad urbanística. No todas las ciudades pueden ser medidas con la misma vara, el potencial económico puede apagarse repentinamente con la aparición de una sentencia judicial que ratifica la aplicación exacta de cierta norma técnica. Asimismo, puede surgir repentinamente el potencial económico cuando se descubre una valiosa ruina arqueológica, se instala una enorme fábrica automotriz o se implementa un surtido parque temático.

Por otro lado, debemos tomar en cuenta que una adecuada conjugación de las competencias municipales y nacionales exige que ambas sean tratadas de la misma forma por nuestro máximo tribunal de justicia, lo que no habría sucedido porque simplemente no se tiene marcado en nuestro mapa constitucional.

Solo imaginemos la inversión inmobiliaria que podría dar marcha atrás por la aparición de Viviendas de Interés Social en determinada zona privilegiada de San Isidro, si es que hacemos el esfuerzo de ponernos en los zapatos de los sensibles propietarios de la zona. Si bien esto puede generar resistencias, no solo de los vecinos, sino también de la representación municipal electa, puede entenderse como tolerable a nivel macrosocial, toda vez que ciertamente la difusión equilibrada de las VIS⁹ es necesaria. Pero esto exige una crucial igualdad de armas. Nos explicamos.

Además, el gran ejemplo de la pertinencia de la flexibilización de los parámetros locales en aras de cierto desarrollo social calificado de necesario, proviene de la Sentencia del Tribunal Constitucional ya comentada. El mismo TC ha dispuesto que el MVCS puede ciertamente modificar algunas reglas de juego en materia urbanística a fin de promover objetivos de alcance

⁹ No ignoramos que las VIS involucran una toma de posición respecto del rumbo político de un país. Países con tradiciones menos afines a la planificación podrían criticar seriamente una estrategia como la peruana sobre la base de principios políticos y económicos de extrema relevancia. Tampoco faltarían interesantes fundamentos políticos, incluso filosóficos, para defender la estrategia de VIS en una realidad como la nuestra. Pero no es finalidad de este trabajo discutir la importancia y eficacia de las VIS como estrategia urbanística para democratizar la vivienda digna.

nacional. Esto claramente configura una cierta alteración de los principios de unidad y la lealtad institucional exigibles en materia urbanística.

El profesor Santiago Muñoz Machado ha manifestado con mucha razón que la lealtad institucional es un principio constitucional que impone un *respeto recíproco*, especialmente cuando se ejecutan competencias propias (Muñoz, 2009, 462).

Por otro lado, si bien la igualdad es un principio que se utiliza como pauta para disciplinar la organización territorial del Estado, que prohíbe las diferencias normativas locales, reafirmando la supremacía estatal para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en ejercicio de sus derechos fundamentales y deberes ante el prójimo; no es menos cierto que dicha igualdad no puede terminar configurando una afectación a la posición de los ciudadanos en atención de su desarrollo local y a las aspiraciones individuales. La igualdad apunta a eliminar aspectos desfavorables, no a eliminar los potenciales aspectos positivos.

Muñoz Machado ha manifestado que la igualdad, confrontada con la autonomía local, no puede exigir condiciones idénticas en todas las partes del territorio. La autonomía, contrariamente a lo pensado, implica también diversidad (Muñoz, 2009, 465), lo que es obvio y se demuestra fácilmente: si las normas locales fueran iguales en todas partes del Estado, carecería de sentido la potestad normativa local y la facultad de dirección política de las entidades locales, que, como se ha indicado, son las riquezas que la autonomía constitucional que figura en nuestra Carta del 93 ofrece a las municipalidades.

Pero esto no es fácil de equilibrar y resolver como era de suponerse, si bien el principio de igualdad no tiene un contenido monolítico, ni, bien entendido, impone inflexiblemente un tratamiento igual de situaciones iguales y desiguales y, admitiendo, en consecuencia, la diversidad de soluciones y regulaciones, no es menos cierto que dicho escenario no puede ser el zaguán para las arbitrariedades locales en detrimento de las garantías y derechos que asegura la normativa nacional. En esa línea, como indicamos, existe una constante tensión entre la igualdad y la libertad. Esto demuestra que la autonomía es incompatible con la igualdad absoluta, esto es, que el principio de autonomía exige entonces libertad y diversidad (Muñoz, 2009, 465).

Es complicado entonces verificar los escenarios en los cuales la variedad puede ser consentida y consustancial al sistema de autonomías, evitándose la superación de límites inaceptables que

supongan un quebranto efectivo del principio de igualdad, evaluación que resulta ser sumamente compleja y que exige márgenes de apreciación en los cuales los tribunales de justicia y, principalmente, el Tribunal Constitucional, cumplen una función insustituible de interpretación (Muñoz, 2009, 467).

Estas ideas tienen gran impacto en el desarrollo económico local. Si bien la falta de presencia de nuestras autoridades y la poca institucionalidad de nuestras municipalidades no permiten percibir ello con detalle, no es menos cierto que teóricamente es posible encontrar una veta de ideas en torno a lo que es posible hacer en el ámbito municipal en aplicación de una auténtica y bien intencionada de la autonomía local.

En ese sentido, apreciamos que la Sentencia del Tribunal Constitucional referida párrafos atrás ha dado prueba de que es posible la flexibilidad en materia urbanística, pero la misma solo sería posible para el MVCS y no para las municipalidades, lo que sería eventualmente una transgresión del principio de lealtad institucional, que exige oportunidades recíprocas y no unilaterales, conforme ya expresó el célebre tratadista español. Que solo el MVCS pueda modificar las reglas de juego en aras de muy loables políticas nacionales tiene un claro lado positivo, pero también un extremo que lastima la mutua lealtad que debe existir entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Una adecuada aplicación de este principio, en el sentido expuesto, no conlleva, por supuesto, a que el MVCS no pueda llevar adelante el plan nacional ya indicado, aspecto en el que estamos de acuerdo con la STC, sino que exige también oportunidades de flexibilidad a los gobiernos locales en vista de sus propias, razonables y legítimas aspiraciones estratégicas de desarrollo local, lo que viene resultando inadmisibles en aplicación severa de los principios de unidad, seguridad jurídica e igualdad, aspecto que ni siquiera fue materia de evaluación por parte de los ponentes que votaron por declarar fundada la demanda constitucional. Las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS tampoco están abordando este razonamiento. Se exigiría lealtad, pero no en un contexto de lealtad recíproca, sino unilateral.

Las opiniones vinculantes tienen una severa tendencia al respeto de la legalidad urbanística, lo que es un aspecto muy favorable en defensa y difusión de la seguridad jurídica en el sector, sin embargo, las reflexiones que nos anteceden suponen que no todo está escrito al respecto. Un examen más profundo y panorámico del asunto puede dar pie a medidas excepcionales de flexibilización favorable a las municipalidades, con la venia, por supuesto, del MVCS. No se

desconoce que el carácter general de las opiniones vinculantes no podría soportar, de primera mano, la orientación excepcional de algunas interpretaciones acorde, por ejemplo, a cierta realidad local. Pero esto no deja de ser bastante gris. Incluso en la generalidad de las opiniones podemos esbozar la posibilidad de ajustar ciertos parámetros urbanísticos, bajo sustentada alegación municipal en el marco de una consulta, lo que no otorga del todo un carácter singular o ad hoc a las opiniones. Esto es un aspecto que amerita mayor dilucidación y, definitivamente, cambios normativos.

Podemos tener un espacio para una interesante reflexión si aplicamos ciertas reglas de la actividad empresarial al ámbito de los gobiernos locales, aunada a la concepción de una autonomía local que no es incompatible con la diversidad, lo que tiene repercusión en la evaluación de la naturaleza legal de las opiniones vinculantes. La idea de competencia es fundamental para esta labor. Como sabemos, la competencia genera un rico escenario de mejora a nivel de conjunto. Cuando las empresas compiten justamente, ellas mejoran en su intención de superar al otro y se benefician también los destinatarios de los servicios y bienes ofrecidos por los privados.

Cuervo (2000) manifiesta que la teoría de la competitividad en las teorías microeconómica y del comercio internacional en economía han traspasado sus límites originales y se están empleando como el planeamiento e investigación urbanas.

El economista colombiano en principio ofrece una aproximación a la idea de ciudad, preguntándose si es de naturaleza colectiva intencional o espontánea, en todo caso el autor hace un esbozo de la racionalidad colectiva que subyace a las ciudades. Por otro lado, luego de hacer una exposición apretada de la visión de Porter sobre la teoría de la competitividad empresarial, Cuervo manifiesta que la aceptación y reconocimiento ganado por esta teoría la obligó a incursionar en escenarios diferentes, para la competencia entre naciones, regiones y ciudades. Esto nos permite hablar, en lo que nos interesa, de la competitividad urbana. El autor reconoce que el origen económico de la teoría de la competitividad urbana le ha impuesto limitaciones para articular equilibradamente otras dimensiones, como la ambiental, social y cultural.

Igualmente, Mauricio Cuervo indica que a partir de los ochentas las ciudades se preocuparon de ser competitivas y tomaron iniciativas para garantizar adecuados niveles de crecimiento de la riqueza y del empleo. Estas iniciativas para promover recursos externos se pueden clasificar en dos: competitividad frágil y competitividad durable. La primera, muy cuestionada por el autor,

basada en factores de gran variabilidad y movilidad como reducciones aduaneras, fiscales o laborales (la consigna solo es atraer inversiones, ella automáticamente suscitará desarrollo urbano) conllevó a efectos perversos; la segunda por intentar combinar atractividad con generación estable de condiciones de crecimiento y productividad. En este último enfoque la responsabilidad social y ambiental asumen importancia para el crecimiento sostenible.

En esa línea, este especialista en urbanismo subraya que es mucho más fácil promover una competitividad frágil, siendo un reto real dar paso a formas durables de competitividad. Sin embargo, el autor propone un cambio de paradigma, esto es, pasar de una competitividad durable a una competitividad dinámica. La competitividad dinámica ciertamente nos permite entender que la distinción entre desarrollo y subdesarrollo reside centralmente en la capacidad de afrontar los retos sociales de toda índole y en las herramientas disponibles para hacerles frente.

Sobre la base de ello, Cuervo nos permite entender que la conducta de las empresas se puede aplicar ahora a las ciudades. Considero que esa conexión es clave desarrollar nuestra investigación. Sobre la base del desarrollo histórico reciente es importante apreciar que las estrategias locales se clasificaron en dos, una competitividad débil y una dura. Podemos colegir así que no debemos seguir el camino de las ciudades que se equivocaron y perdieron muchos años en su desarrollo económico por sufrir políticas simplistas, lo que paralelamente invita a la elaboración de un enfoque integral.

Con relación a lo expuesto, podemos advertir que no está en la lógica del MVCS y de sus correspondientes opiniones vinculantes la generación de competencia entre ciudades. Ni siquiera lo estaría, como hemos indicado, en los razonamientos de los tribunales constitucionales. Para ello, suponemos fundadamente, se requeriría espacio para la flexibilidad urbanística y el correspondiente diseño de fórmulas estratégicas de atracción del inversionista. En todo caso, no ha sido objetivo del MVCS delinear esta compatibilidad entre la firmeza de las opiniones vinculantes en el marco de la seguridad jurídica y las oportunidades de manejo urbanístico que requieren las ciudades para las muy variadas oportunidades formas de desarrollo económico y social local. Para estos objetivos se requiere un sistema normativo favorable y compatible con propuestas legítimas y justificadas de desarrollo local, lo que no parece ser el caso peruano, según ya hemos señalado.

Las opiniones vinculantes, no podríamos negarlo, son herramientas insustituibles de seguridad jurídica, muy valiosas en sí, según ya habíamos expuesto con Arcos Ramírez, sin embargo, esta riqueza debe ser balanceada también con las necesidades locales que pueden presentarse. Y nuestro panorama legal existente no brinda espacio para ello. La inflexibilidad, la imposibilidad del cuestionamiento como atributo de las opiniones vinculantes, consideramos cierran muchas puertas a legítimas aspiraciones locales e individuales, de lo que ya hemos mostrado ejemplos concretos.

Esta es una crítica que formulamos que puede pasar desapercibida si solamente nos concentramos en una lectura legalista del asunto. Ciertamente las ventajas de la seguridad jurídica son valoradas, a veces en demasía, con relación a otros principios y valores. Las consecuencias no previstas de las políticas jurídicas de un país pueden dar pie a problemas de difícil solución. Es nuestra sugerencia invitar siempre a profesionales de todas las especialidades para tener mayores posibilidades de captura de datos que supongan escenarios desfavorables en la generación de normas nuevas y las estrategias legales en su conjunto para la solución de los grandes problemas sociales. Pero ciertamente esto es mucho más complejo, involucra una concepción diferente del derecho, una más amplia y panorámica que reconozca su interconexión del derecho y otros cuerpos de conocimiento, como la economía del desarrollo, historia urbana, ciencias sociales, la mejor filosofía científica, entre otros. Para mayor detalle sobre estas lecturas sistemáticas del derecho nos remitimos a Bunge (1999).

Por otro lado, Frug y Barron (2007) plantearon una hipótesis bastante interesante para el caso norteamericano, que, si bien es una realidad distinta a la nuestra, nos permite entender de algún modo las peculiaridades de la competencia entre ciudades, lo que resulta ilustrativo para efectos de este trabajo. Si Boston tuviera como única fuente de ingresos el impuesto sobre las ventas de centros comerciales, especulan los autores, la ciudad haría todo lo posible para atraer y retener centros comerciales. Estas empresas generarían los ingresos para sostener a las escuelas, la policía, bomberos, entre otros. No solo bastarían los deseos de recibir más centros comerciales, las autoridades deberían diseñar políticas locales para atraerlos, así como brindar todas las atenciones y facilidades regulatorias a las que ya se encuentren operando. Todos los servicios públicos locales estarían fuertemente basados en las necesidades de estas empresas. Los demás vecinos tendrían problemas para ser oídos.

En esa línea, estos dos juristas de Harvard subrayan que las ciudades exitosas son las que pueden adaptarse a los cambios, las que pueden aplicar estrategias económicas de vanguardia. Boston, según los autores, es un gran ejemplo. Una ciudad que pudo atraer inversiones, no sin una dosis de suerte, consiguió triunfar a pesar de su estructura jurídica limitada. Sin embargo, debe adecuarse a los movimientos de las ciudades rivales como Chicago o Denver, con muchos más recursos y mejores estructuras jurídicas, de ello depende su supervivencia.

Como podemos suponer, esta reflexión jurídica, no está desprovista de grandes verdades, aunque, desde mi punto de vista, resulta ser excesivamente calculadora en aspectos sociales. Sin perjuicio de este eventual defecto, virtud tal vez entre los juristas norteamericanos afines a escuelas liberales más ortodoxas, el enfoque resulta realmente útil para entender, en parte, la existencia de ciudades pobres y prósperas. Definitivamente las propuestas de los autores deben ser consideradas en la evaluación de políticas locales de desarrollo, aunque considero que no deben ser las únicas.

Desde nuestro punto de vista, las opiniones vinculantes para generar un aporte social que vaya más allá de la seguridad jurídica, valiosa en sí, deben buscar sintonía con estas apreciaciones de índole extralegal, lo que no parece estar en el dominio de nuestros funcionarios y legisladores. Sin embargo, es función de este trabajo formular críticas que mejoren la regulación vigente en la materia. Situando esta data sobre la mesa en el marco de una discusión informada, consideramos difícil que los especialistas nieguen la necesidad de apoyar las ventajas locales específicas de muchas ciudades de nuestro medio, lo que requiere, fuera de toda duda, determinados ajustes y flexibilizaciones en la normativa urbanística, sin renunciar, por supuesto, a un sólido núcleo duro de regulación central, sin la cual podríamos caer en una intolerable atmósfera anárquica.

Según ya hemos expuesto, las opiniones vinculantes no parecen seguir este derrotero integral, puesto que la evidencia muestra que la legalidad exigida es muy intensa e incompatible con espacios de conversación e intercambio de ideas. Esto es discutible debido a que las opiniones vinculantes al día de hoy no son cuestionables ni impugnables, cuando, a modo de forzada pero ilustrativa comparación, las mismas decisiones de la Corte Suprema pueden ser revertidas o anuladas por acciones procesales ante el Tribunal Constitucional.

4.3.Sistematización de las opiniones vinculantes: temáticas y tipología

A continuación, procederemos a ofrecer un cuadro sistemático de todas las opiniones vinculantes emitidas al día de hoy (Anexo A). Varias de ellas son esencialmente legales y versan, por ejemplo, sobre la prevalencia normativa del Reglamento de Habilitación Urbana sobre la Ordenanza N° 2361-2021-MML (ITL N° 34-2022) o la normativa aplicable para edificaciones de uso de hospedaje (ITL N° 10-2019), mientras que otras son eminentemente técnicas como el reemplazo de los detectores de humo y calor (ITL N° 17-2019) o el sistema de incendios para edificación de uso vivienda (ITL N° 35-2020). De todas las opiniones vinculantes 77 de ellas son estrictamente legales y 29 técnicas, como consta en nuestro cuadro sistematizado. Si bien hay algunas técnicas que tienen aspectos legales y otras legales que contienen referencias técnicas, la clasificación se ha hecho en función a los rasgos dominantes. Con respecto a esto último debemos subrayar que la clasificación corresponde a lo plasmado en el diseño de las opiniones vinculantes. En efecto, en el apartado tercero del Informe Técnico-Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DC-JHA-JACV, se indica que las opiniones vinculantes se clasifican en técnicas y legales.

Como se podrá apreciar, los aspectos son muy diversos y abarcan un espectro muy amplio de temas propio de las habilitaciones urbanas y edificaciones. Algunos son temas sugestivos o poco explorados en esta rama del derecho, por ejemplo, la competencia municipal de proyectos ubicados en más de un distrito (ITL N° 24-2019) o proyectos de vivienda de interés social (ITL N° 94-2019), mientras que otros consisten en temáticas cotidianas en materia urbana, como cálculo de altura de edificación (ITL N° 78-2019) o la dimensión del pozo de iluminación y ventilación (ITL N° 47-2019). Con relación al primer supuesto aludido, se requiere reflexión legal muy rigurosa, lo que hasta cierto punto permite comprender las dificultades en las que incurren algunas municipalidades para atender las peticiones administrativas a su cargo.

Otros consisten en una interesante exploración y análisis de la normativa vigente, por ejemplo, lo que sucede con la naturaleza jurídica de los Certificados de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios (ITL N° 003-2019), su eventual nulidad de oficio (ITL N° 10-2020), la nulidad de licencias de edificación (ITL N° 108-2019) o la naturaleza jurídica de las Comisiones Técnicas como colegiados (ITL N° 63-2021).

Según verificamos, muchos temas han sido aclarados y precisados en el marco de la normativa urbanística. El aporte ciertamente es grande en materia de seguridad jurídica en la aplicación de normas urbanísticas, además de creación e interpretación en distintos niveles. Como ya habíamos adelantado en parte de este trabajo, también hemos podido evidenciar, a nuestro juicio, ciertos excesos ministeriales en la protección de la legalidad, en detrimento de la realidad misma, lo que se refleja en algunas opiniones vinculantes concretas.

Suponemos fundadamente que el ente rector se cuida de establecer un precedente vinculante que desvirtúe excepcionalmente el parámetro de legalidad urbanístico vigente, lo que tiene mucho sentido, tomando en cuenta la deficiente cultura de legalidad existente en un país como el nuestro. Ello es comprensible toda vez que un precedente de este tipo puede ser deshonestamente invocado en procedimientos administrativos que no darían mérito para tal aplicación, lo que distorsionaría el valor legal de semejante precedente vinculante y abriría portales para transgresiones diversas e impertinentes de la legalidad. En todo caso, la generación de cualquier permiso, licencia u disposición técnico legal que muy excepcionalmente evite los valiosos parámetros de la legalidad en aras de la supremacía de la realidad, debe corresponderles principalmente a las autoridades locales.

En ese sentido, vemos un progreso bastante relevante en materia urbanística, lo que refuerza la seguridad jurídica que este campo del derecho requiere para su evolución en beneficio de la ciudadanía, con los reparos ampliamente expuestos en esta investigación.

Sería injusto indicar que la única oportunidad de intervención de las opiniones vinculante reposa en el ejercicio de la autonomía municipal, inestable y azarosa, puesto que, valgan verdades, no es la única causa de tensiones normativas a nivel urbanístico. Si bien las municipalidades, como hemos indicado ampliamente en este trabajo, son fuente de abundantes controversias jurídicas en materia urbanística, no son la única, aunque sí tal vez la principal.

Por otro lado, las ausencias y vacíos de la normativa nacional generan un número relevante de polémicas que el MVCS viene aclarando mediante sus opiniones técnico legales. De ello hay diversos ejemplos en nuestra sistematización. Justamente todas las opiniones vinculantes que no involucre controversias en el fuero municipal constituyen precisiones o aclaraciones de la normativa nacional, aunque muchas de ellas se limitan a pulir las disposiciones normativas de rango nacional aplicables a una temática concreta.

Recordemos que la sexta conclusión del Informe Técnico Legal N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DV-EMJ-KCG subraya que “las opiniones vinculantes sirven para llenar la ausencia o vacíos en el ordenamiento técnico y/o legal de una norma”. En ese sentido, no solo las veledades municipales pueden ser sometidas a opinión general y vinculante del ente rector, sino que las más sutiles e inocentes confusiones normativas pueden generar incertidumbres, escenario en el cual el MVCS es el llamado a resolverlas.

En ese contexto, consideramos que las opiniones sí constituyen una herramienta jurídica indispensable de protección de la legalidad urbanística con un muy fuerte impacto en el ámbito municipal. Somos firmes en subrayar que las opiniones vinculantes predicen seguridad jurídica, tan necesaria para los ciudadanos como para el sector empresarial. No puede haber inversiones de calidad y de largo plazo si las condiciones no están claramente fijadas y las condiciones urbanísticas son sumamente relevantes para las decisiones privadas. No es menos cierto que esta seguridad, en su manifestación de creación normativa, también debe estar presente en la definición y delimitación de las competencias urbanísticas de los distintos entes públicos. Sin seguridad jurídica en ese ámbito, no hay un regular y legítimo ejercicio de competencias funcionales, sobre todo en situaciones complejas, como suele suceder en el derecho urbanístico.

Esta sistematización tiene como finalidad recopilar las opiniones vinculantes existentes y catalogarlas en legales o técnicas, lo que nos demuestra, en cifras, las problemáticas que más aborda el MVCS en la emisión de este tipo de documentos legales.

La tipología de las opiniones vinculantes nos permite apreciar de algún modo las controversias que más ocurren en nuestro panorama jurídico, aunque las cifras no necesariamente reflejen la real temática existente, pues para ello debemos hacer un seguimiento completo de los precedentes que por una parte llegan a INDECOPI a nivel de barreras burocráticas, así como de las que se elevan al Poder Judicial mediante demandas contenciosas. En todas estas vías jurídicas se ventilan tanto controversias jurídicas suscitadas por irregularidades municipales, como las surgidas por la aparición de nuevas normas sectoriales que exigen confrontación con las ya existentes.

En todo caso, la evidencia ofrecida por las opiniones vinculantes muestra la temática que ha requerido un tratamiento especial de la autoridad sectorial conforme a los intereses de los particulares o entidades que han llevado sus consultas ante dicho ente. Al fin y al cabo, el MVCS

no solo ofrece un conducto más efectivo, informado y rápido que INDECOPI o el Poder Judicial, quienes puedes tomar meses, incluso años para resolver una controversia que llega a sus instancias.

Decimos que es un conducto efectivo, porque como resultado conlleva a la emisión de un dictamen vinculante, de obligatoria observancia y responsabilidad en caso de incumplimiento, informado debido a que el MVCS es la autoridad conocedora por excelencia de la materia urbanística y rápida porque una opinión se emite en apropiadamente dos meses.

Adicionalmente, el MVCS ofrece la ventaja de ofrecer opiniones vinculantes ante consultas técnico-legales, esquema que no brindan ni el INDECOPI ni el Poder Judicial, quienes se limitan a resolver, más no a ilustrar, el menos de modo directo.

Finalmente, esta sistematización nos permite verificar un fenómeno adicional, pese a la importancia de las opiniones vinculantes en el derecho urbanístico peruano, su uso se viene reduciendo notablemente. El año 2019 se emitieron 85, el año 2020 se emitieron 11, el año 2021 solo 7 y, finalmente, el año 2022 solo 3 opiniones vinculantes fueron emitidas. En lo que va del año 2023 ninguna opinión vinculante ha sido emitida.

Nos permitimos hacer las siguientes suposiciones. En principio, la novedad propia de las opiniones vinculantes en el año 2019 conllevó a su uso profuso, lo que, con el paso del tiempo se fue diluyendo, pese a su importancia indiscutible. Además, los temas más controvertidos en materia urbanística ya se han abordado en las más relevantes opiniones vinculantes, motivo por el cual, los aspectos ya tratados no tienen porque tocarse nuevamente en lo venidero, salvo que se corrijan o aclaren opiniones ya emitidas, supuesto que no hemos verificado al día de hoy. También es posible que, vistas en la práctica real, las opiniones vinculantes no conlleven a resultados efectivos como se propone a nivel normativo, sea porque las responsabilidades contempladas en la norma no tienen cabida en la realidad o porque simplemente las autoridades locales no se ciñen a lo dispuesto por una opinión. Esto último podría darse de un modo burdo, donde simplemente se desconoce pese a un ingreso al expediente administrativo, o, de un modo más elaborado, cuando, por ejemplo, pese a su eventual acatamiento, la entidad termina resolviendo en contra sobre la base de aspectos no desarrollados por la opinión.

Finalmente, pese a esta reducción en la emisión de las opiniones vinculantes, lo que se puede comprobar en el Anexo A, es innegable la significación de las opiniones vinculantes en materia

urbanística. Al fin y al cabo, pese a los defectos que puedan darse en la práctica real de las opiniones vinculantes, de lo que no tenemos total certeza, es innegable que las herramientas legales para su plena efectividad u observancia están dadas, así demoren en su ejecución y corrección, como todo litigio en el Perú.

4.4. Balance final

Como balance general de nuestro trabajo, es pertinente subrayar que las opiniones vinculantes marcan un punto de quiebre en la gestión del derecho urbanístico a nivel nacional y su vínculo con la seguridad jurídica. No se tiene un antecedente regulatorio a nivel nacional que tenga parangón con la categoría nueva de las opiniones vinculantes en peso vinculante, contenido doctrinario y carácter articulador de las diversas competencias urbanísticas.

En efecto, la naturaleza vinculante de estas opiniones es un rasgo distintivo que la aparta de los informes administrativos promedio, por regla, no vinculantes y facultativos (Art. 182.2 del TUO de la Ley N° 27444). De igual forma, su contenido doctrinario, es el máximo ejemplo en materia urbanística de recopilación, síntesis y aplicación de derecho urbanístico a un problema específico (pese al carácter general de las opiniones). A su vez, el carácter articulador de las opiniones vinculantes implica la función de coordinación que tienen con respecto a todas las entidades públicas competentes en materia urbanística.

En ese sentido, como ya hemos adelantado, es una innovación que no tiene correlativo idéntico en el derecho urbanístico internacional, al menos hasta donde nuestra investigación llega. Esto, por supuesto, no explica con toda claridad si es una desventaja o una ventaja en la materia.

Tiene los rasgos de desventaja comparativa toda vez que no es posible enriquecer o mejorar un instituto jurídico sin el estudio de sus paralelos en otros ordenamientos jurídicos. Si nos ceñimos al Diccionario panhispánico de español jurídico, podemos definir el derecho comparado como el método jurídico de estudio que compara las diversas soluciones que ofrecen los diferentes ordenamientos jurídicos para los mismos casos bajo examen. En esa línea, hemos podido desarrollar derecho comparado en lo concerniente a las instituciones matrices de las opiniones vinculantes, como los informes administrativos, la función consultiva e incluso la autonomía municipal, pero ello no ha podido hacerse de modo directo respecto a las opiniones vinculantes mismas.

Además, la soledad de un instituto jurídico en el panorama regional configuraría un síntoma de innecesaria novedad, puesto que grandes sistemas urbanísticos funcionan sin recurrir a las opiniones vinculantes, al menos con un diseño como el peruano. Y, si dicho funcionamiento, muy superior al nuestro en diversos aspectos, como ocurre en el caso colombiano, español o americano, no requiere de dicho sistema de opiniones vinculantes, estamos obligados a estudiar en otra oportunidad la posibilidad de prescindir de ellas en lo venidero. Empero, no tengo dudas sobre su utilidad en el corto y mediano plazo. La reconstrucción, mejora y consolidación de nuestro derecho urbanístico nacional tomará muchos años y requiere de las opiniones vinculantes. La madurez de nuestro derecho urbanístico requiere de todas las herramientas legales posibles, así no se verifiquen en la experiencia internacional.

Por otro lado, puede concebirse como una ventaja en vista de los frutos que puede llegar a dar en el derecho urbanístico, esto es, enriquecerlo, corregirlo o ampliarlo, así como para fortalecer la preponderancia de la normativa nacional sobre la local, en el marco de los principios de unidad y lealtad institucional, entre otros. Además, y como aspecto central de esta tesis, las opiniones vinculantes son herramientas de la seguridad jurídica, tan necesaria hoy en día por su impacto en la economía y la vida en sociedad.

La aparición de las opiniones vinculantes en el escenario local ha marcado un nuevo rumbo en la construcción de un moderno derecho urbanístico peruano, tan lastimado en las décadas previas por la inacción ministerial en la materia normativa (hace algunas décadas no podríamos haber imaginado la proliferación de tantas sofisticadas normas urbanísticas legales y técnicas) y las numerosas arbitrariedades municipales, que, si bien perduran al día de hoy, no son tan copiosas como antaño.

Las opiniones vinculantes en ese sentido configuran una línea de avance con relación a los vacíos y conflictos urbanísticos que proliferaban en el pasado, ante los cuales generalmente reinaba el criterio subjetivo de funcionarios, generalmente ingenieros o arquitectos dominantes, lo que hoy en día todavía podemos percibir en las visitas a diversas subgerencias de desarrollo urbano de las corporaciones ediles.

Con estas opiniones, la legislación urbanística en su conjunto y las diversas vías de protección de la legalidad en la materia (Indecopi, PJ y otros), las tendencias autoritarias funcionales ya indicadas se ven drásticamente reducidas, aunque lamentablemente no eliminadas del todo. Estas

arbitrariedades que muchas veces se producen en las grietas menos esperadas de la gestión urbanística también han encontrado la posibilidad de pronunciamientos rectificadores a través de opiniones vinculantes. Tal es el caso del Informe Técnico Legal N° 020-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR, que analiza la negativa de préstamo de planos observados por las municipalidades o el Informe Técnico Legal N° 10-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-KCG, que aborda la nulidad de oficio de un certificado de parámetros urbanísticos y edificatorios, caso inusitado que se dio en la Municipalidad Distrital de La Molina, lo que claramente configuró una arbitrariedad inaceptable.

En general, la eficacia de las opiniones vinculantes se puede advertir con facilidad, sin embargo, como ya hemos expresado, las desventajas de estas opiniones se ven reflejadas en las consecuencias no previstas en materia de desarrollo económico local, las que han sido debidamente explicadas en esta investigación. La importancia de asumir estas observaciones en la mejora de la regulación de las opiniones vinculantes es decisiva para eliminar escenarios futuros desfavorables y generar un sistemático desarrollo distrital en atención de las ventajas locales específicas.

Como ya hemos indicado, las opiniones vinculantes no disponen de una institución similar en el derecho urbanístico de otros países. No hemos podido ubicar a nivel regional un esquema parecido al peruano en materia de opiniones vinculantes. Por ello básicamente hemos procedido con un examen regulatorio, doctrinario y jurisprudencial, lo que se estima, en primer lugar, con el examen de la normativa existente, así como de la documentación técnico-legal sustentatoria, en segundo lugar, acudiendo al estudio e interpretación de la doctrina urbanística existente, que nos permite apreciar con mayor nitidez y fundamento lo que normativamente se establece, y, en tercer y último lugar, nuestra apreciación de la Sentencia del Tribunal Constitucional que resolvió la demanda que la Municipalidad Distrital de San Isidro interpuso contra el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que es una piedra angular para comprender la preponderancia – que hemos criticado constructivamente – del ente rector frente a las competencias municipales urbanísticas.

Adicionalmente, en atención del título de este trabajo, lo que ciertamente es el aspecto central de nuestro estudio, la seguridad jurídica es más que un principio jurídico administrativo. Es básicamente una necesidad social insustituible. La seguridad jurídica afianza el ejercicio sistemático de las competencias urbanísticas existentes, las cuales, sin un patrón guía, pueden

avanzar en diferentes direcciones, lo que no solo afectaría derechos y libertades, sino también el progreso de la actividad edificatoria y el desarrollo económico. Sin seguridad jurídica no hay avance que valga y las opiniones vinculantes son un magnífico aporte en el ámbito urbanístico para su configuración cabal a nivel nacional.

Visto de otra manera, la seguridad jurídica urbanística constituye un instrumento de control y vigilancia de las competencias urbanísticas ejercidas por las autoridades ediles, las cuales pueden actuar en contravención de las leyes y reglamentos nacionales, amparándose en su autonomía local, lo que conlleva a controversias que ya hemos señalado con detalle en esta investigación.

Además, según hemos mencionado, las opiniones vinculantes no son los únicos instrumentos de defensa de la seguridad jurídica urbanística. Las denuncias por barreras burocráticas y las demandas contenciosas cumplen una función similar, aunque no con la misma potencia y velocidad. Debemos resaltar que una de las grandes ventajas de las opiniones vinculantes radica en su alto estándar de contenido técnico-legal, en su carácter vinculante y, sobre todo, en la fluidez de su emisión (dos meses y medio en promedio para su emisión).

Sin embargo, si bien la seguridad jurídica cuenta con un lugar de crucial importancia en la estructura normativa urbanística, no es el único principio existente que merece atención y tutela. La aplicación razonada y ponderada de los otros principios administrativos complementa la protección de todos los intereses en juego en el ámbito urbanístico.

Conclusiones

- Como resultado de este trabajo de investigación podemos definir a la opinión vinculante como la manifestación de la función consultiva concretada en un informe administrativo que contiene el pronunciamiento técnico-legal sobre el sentido y alcance de determinadas normas urbanísticas, lo que muchas veces exige un examen de la autonomía local de las municipalidades y de sus competencias urbanísticas.
- En esa línea, la función consultiva de la administración pública, el informe administrativo, así como la autonomía municipal, son instituciones jurídicas claves para entender la naturaleza jurídica de las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS. Sin ellas nuestro conocimiento de este instituto jurídico sería limitado y restringido a lo expresamente regulado, lo que no permitiría apreciar su potencial para el cumplimiento de sus fines, así como sus defectos y espacios de mejora.
- Considerar a las opiniones vinculantes como una manifestación sui generis de la función consultiva de la administración pública nos lleva a catalogarla jurídicamente, lo que nos permite apreciar sus propiedades y consecuencias relevantes para su estudio. Ciertamente, las necesidades actuales de la ciudadanía en su relación con la administración pública han generado versiones especiales de función consultiva, lo que se reconoce en la doctrina administrativa contemporánea.
- Entender a las opiniones vinculantes como informes administrativos nos permite construir su naturaleza jurídica, así como su posición en el sistema normativo. Sin embargo, las particularidades de estas opiniones exigen un análisis singular, tomando en cuenta la amplia gama de informes administrativos existente en el derecho administrativo nacional.
- El estudio de las opiniones vinculantes nos lleva necesariamente al estudio de la autonomía local. Hemos verificado que sin el estudio de ésta no es posible entender cabalmente aquéllas. En términos generales, solo una razonada y ponderada concepción de la autonomía municipal puede encajar con la operatividad de las opiniones vinculantes correctamente entendidas. Suponer alcances excesivos de la autonomía municipal implicaría una afectación del potencial de las opiniones vinculantes y viceversa.
- La seguridad jurídica puede ser entendida como un valor principio transversal de vital importancia en los ordenamientos jurídicos contemporáneos, configurando el soporte y garantía de todos nuestros derechos y libertades, lo que tiene amplia repercusión en el derecho urbanístico. En esta materia, la seguridad jurídica permite el despliegue ponderado de todas las entidades

titulares de competencias urbanísticas, así como de la culminación previsible de los procedimientos administrativos a su cargo.

- Por otro lado, la seguridad jurídica urbanística constituye un fuerte elemento de contención del despliegue de las competencias urbanísticas municipales, las cuales pueden incurrir en irregularidades y excesos en detrimento de los particulares, así como del progreso de la actividad edificatoria y del desarrollo económico local.
- Las opiniones vinculantes, entre otros mecanismos existentes en el derecho peruano (como INDECOPI o el Poder Judicial), son decisivos en el resguardo y difusión de la seguridad jurídica urbanística. La rapidez con la que se emiten, a comparación de las dos vías ya citadas, la convierte en una herramienta ágil y poderosa de protección de la legalidad urbanística.
- Debemos considerar que la defensa de la seguridad jurídica no puede ser absoluta, debe equilibrarse a la luz de la realidad y otros principios administrativos, entre ellos, los urbanísticos. Tomar partido unilateralmente por la seguridad jurídica puede llevar a consecuencias nefastas, toda vez que otros aspectos igualmente valiosos, al cumplir funciones de contrapeso, requieren de formas similares de protección y ponderación por parte de las autoridades.
- De la sistematización de las opiniones vinculantes emitidas al día de hoy, 106 en su totalidad, 77 de ellas son jurídicas y 29 son técnicas. Todas ellas abarcan una muy variada temática en materia urbanística y, por su cantidad, consideramos que se ha reforzado la seguridad jurídica en el sector.
- Por consiguiente, confirmamos que las opiniones vinculantes emitidas por el MVCS sí constituyen una herramienta necesaria y adecuada para la consolidación del principio de seguridad jurídica en materia urbanística (hipótesis principal). A su vez, confirmamos que las opiniones vinculantes sí son una manifestación consultiva de la administración pública. De la misma manera, confirmamos que sí es necesario evaluar la naturaleza jurídica de las opiniones vinculantes del MVCS.
- Finalmente, como reto y desafío, es importante promover una relación armoniosa en el ejercicio de competencias urbanísticas por parte de las municipalidades locales y el MVCS y que se pondere adecuadamente las externalidades negativas que podrían ocasionar las opiniones vinculantes en el desarrollo económico local.

Bibliografía

- Ávila, H. (2012). *Teoría de la seguridad jurídica*. Marcial Pons.
- Barra, R. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3, Editorial Abaco.
- Beltrán, P. & Barcia, J. (2020). Los informes en la Administración: una indefinición problemática. *Revista Jurídica Digital UANDES*. 4(1), 112-130.
- Bezzi, O. (2018). Los Actos de Administración: La Figura del Dictamen Jurídico. *Revista Derechos en Acción*. 3(9), 148-166.
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión. Una perspectiva filosófica*. Editorial Sudamericana.
- Cassagne, E. (15 de septiembre de 2012). El dictamen de los servicios jurídicos de la Administración. *Diario La Ley*.
- Cassagne, E. (2013). La función consultiva jurídica en la administración argentina. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*. 12 (23). 17-32.
- Castro-Pozo, H. (2015). *Ley Orgánica de Municipalidades. Concordada y comentada*. Lima: Editora Jurídica Grijley. Ubi Lex Asesores.
- Cierco, C. (2002). Algunas reflexiones acerca de los informes vinculantes. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 21, 233-279.
- Cierco, C. (2017). Los informes (Cap. XXVII). En *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público*. Director Eduardo Gamero Casado.
- Cuervo, L. (2000). Ciudad y competitividad: entre las partes y el todo. *Revista Territorios*.
- Espinosa-Saldaña, E. (2016). El Tribunal Constitucional y la potestad excepcional de declarar la nulidad de sus propias decisiones. *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, 9. 23-58.
- Feteris, E. (2007). *Fundamentos de la argumentación jurídica*. Universidad Externado de Colombia.
- Francia, L. (2020). El control urbano y barreras de acceso al mercado: el rol del Indecopi. En *Propiedad. Enfoque Urbanístico y Registral*. Themis.
- Franco, B. (2015). El carácter vinculante de las opiniones del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. *Revista Derecho & Sociedad*, 44, 391-402.
- Frug, G. & Barron, D. (2007). *City Limits*. Boston Globe.

- Frug, G. & Barron, D. (2014). *The central - local relationship*. Stanford Law & Policy Review. 25(1), 1-8.
- Frug, G. & Barron, D. (2014). *The city: private or public?*. LSE Cities Working Paper.
- García, S. (2016). La autonomía municipal en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *Revista de Derecho UNED*. 18. 225-251.
- Garrido, F. (1971). Informes y dictámenes en el procedimiento administrativo. *Documentación Administrativa*, 140, 11-40.
- González, F. (1966). Los informes administrativos como actos de instrucción del procedimiento administrativo. *Documentación Administrativa*, 98, 11-40.
- Gorostegui, B. (2014). *El dictamen jurídico administrativo*. El Derecho.
- Huamán, L. (2017). *Procedimiento Administrativo General Comentado*. Jurista Editores EIRL.
- Huapaya, R. (2003). El artículo V de la Ley del Procedimiento Administrativo General o el Derecho Administrativo como Ordenamiento Jurídico. En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444*.
- Huapaya, R. (2018). La técnica de los informes vinculantes para la protección de las áreas naturales protegidas en el derecho peruano. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. 17, 540-551.
- Jara, A. (2006). La función consultiva en materia de urbanismo. *Revista Española de Función Consultiva*. 5. 111-132.
- Luqui, J. (1965). El dictamen jurídico. Algunas consideraciones sobre su forma, contenido y función. *Lecciones y Ensayos*. 30. 47-59.
- Menéndez, A. (2006). Autonomía municipal urbanística: contenido y límites. *Anuario de Derecho Municipal*. 1. 87-114.
- Morón, J. (2019). *Comentarios a la ley del procedimiento administrativo general*. Tomo I, Gaceta Jurídica.
- Muñoz, S. (2011). *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo IV, Iustel.
- Muñoz, S. (2009). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo III, Iustel.
- Muratorio, J. (2002). El dictamen jurídico en la Administración Pública. *Revista de Derecho Administrativo*. 14. 540-549.
- Nino, C. (2013). *Introducción al análisis del derecho*. Editorial Astrea.

- Parada, R. (1999). *Derecho Urbanístico*. Marcial Pons.
- Pérez, A. (2000). La seguridad jurídica: una garantía del derecho y la justicia. *Boletín de la Facultad de Derecho*. 15. 25-38.
- Rebollo, M. (2019). Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable. *Documentación Administrativa*. 6. 43-80.
- Resolución Ministerial N° 070-2019-VIVIENDA. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (28, febrero, 2019), Diario Oficial El Peruano.
- Rodríguez-Piñero, M. (2007). La función consultiva en la España actual. *Revista Española de Función Consultiva*. 7. 33-58.
- Román, C. (2019). Justicia y seguridad jurídica en un mundo de ordenanzas municipales desbocadas. *Revista de Derecho Público*. 90. 135-148.
- Tribunal Constitucional del Perú (28 de septiembre de 2021). Pleno Sentencia N° 868/2021. [Sardón de Taboada]
- Trillo-Figueroa, M. (2008). La función consultiva hoy: su sentido y alcance. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. 18. 129-156.
- Zas Friz, J. (1999). La autonomía política y sus elementos. Una introducción conceptual para el estudio de los gobiernos subnacionales. *Derecho PUCP*. 52. 467-495.
- Zas Friz, J. (2008). *La continuidad crítica: balance del diseño normativo e institucional del actual proceso peruano de descentralización política (2002-2008): derecho regional y municipal: jurisprudencia y legislación*. Palestra Editores.

Anexos

ANEXO A

Nº INFORME	TEMÁTICA	TIPOLOGÍA
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 001-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Carácter vinculante de las opiniones que emite el MVCS	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 002-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-KCG	Déficit de estacionamientos.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 003-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-KCG	Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 005-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Las escaleras integradas y de evacuación, sistema de drenaje. Cortafuegos. No se permite elementos permanentes en retiro destinado a ensanche de vías.	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 006-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Redenciones en dinero por concepto de aportes reglamentarios	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 006-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-AMBR	Cálculo de área techada en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación. Viviendas de interés social.	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 007-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Dimensión de pozo de iluminación	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 007-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Implementación de estacionamiento en retiro municipal	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 007-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Retiro para ensanches de vía en entornos consolidados	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 008-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Aprobación del procedimiento de licencia de edificación y la emisión de la licencia	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 008-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Habilitación urbana sujeta a un planeamiento integral	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 009-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Ventilación de las zonas de estacionamientos de vehículos	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 010-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Cálculo de altura de edificación y reglamentación municipal. Preeminencia del RNE.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 010-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Normativa aplicable para edificaciones de uso de hospedaje.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 011-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Cálculo de pozo de luz	Técnica

INFORME TÉCNICO LEGAL N° 011-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Sobre las funciones, obligaciones y contenido de los dictámenes de las Comisiones Técnicas en la evaluación del expediente	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 012-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Criterios para diferenciar una edificación comercial de una edificación industrial	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 012-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Licencia de edificación para instalación de panel desmontable	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 013-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Plazos en los procedimientos administrativos para la emisión de licencias de habilitación urbana y edificaciones, así como de sus procedimientos complementarios. Ampliación de plazo.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 017-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Acceso de edificaciones desde el exterior. Dimensiones del acceso según uso de la edificación.	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 017-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JACV	Reemplazo de los detectores de humo y calor.	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 019-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Rampa de acceso a edificaciones	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 019-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Efectos vinculantes de los anteproyectos en consulta. Cambio de diseño	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 020-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Negativa de préstamo de planos de anteproyecto o proyecto, observados por las municipalidades	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 020-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Densidad para proyectos de edificación en el marco del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 021-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Cálculo de alta de edificación y características de los Certificado de Parámetros	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 022-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV	Instalación de caseta de ventas	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 022-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Parámetros requeridos para la aprobación de un proyecto de Conjunto Residencial del Programa Mivivienda en el marco de Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 024-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Competencia municipal de proyectos ubicados en más de un distrito	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 024-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Denominación de lote en esquina	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 025-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Rampa en estacionamientos de vehículos	Técnica

INFORME TÉCNICO LEGAL N° 026-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Implementación de escalera de tipo cerrada	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 027-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Escalera de evacuación y condiciones de seguridad para edificio de estacionamientos	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 027-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Tasa establecida para la numeración municipal de un proyecto de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 028-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV	Exigibilidad de Estudio de Impacto Ambiental en proyectos de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 028-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Temas diversos sobre estacionamientos y el requerimiento del sistema automático de rociadores de agua contra incendios	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 030-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Aprobación de proyecto con área de lote menor al normativo	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 031-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Resistencia al fuego de puerta de ascensor ubicado dentro de la zona compartimentada a la cual descarga la escalera de evacuación	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 032-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Número de revisiones de proyectos y/o anteproyectos	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 032-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Intervención del inspector municipal de obra en obra y si es necesario un inspector de cada especialidad	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 033-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Aplicación de la Ley N° 290900 y reglamento a la conformidad de obras de servicios públicos	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 033-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Distancia total de viaje del evacuante para edificaciones de uso residencial	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 034-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Modificación del proyecto luego de emitida la licencia de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 034-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Escaleras de evacuación hacia sótanos de estacionamientos en edificaciones de hospedaje	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 035-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Retiro municipal de lote rectangular	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 035-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Modalidad de aprobación de anteproyecto en consulta para edificación de uso vivienda	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 036-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-AMBR	Cálculo de altura de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 037-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Requerimiento de la no existencia de quejas por daños pendientes de resolver en predios colindantes para obtener la conformidad de obras	Legal

INFORME TÉCNICO LEGAL N° 038-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Conversión de un predio rústico a un predio urbano en el marco de las habilitaciones urbanas y certificación ambiental para proyectos de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 039-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Ventilación de zonas de estacionamiento	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 040-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Zonas de estacionamiento de vehículos	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 041-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Dimensiones mínimas entre paramentos en los accesos y salidas a zona de estacionamiento	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 042-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Artículo 3 de la Norma Técnica A.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 043-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Descarga de gases de monóxido y humos en el retiro municipal	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 045-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Nulidad de un acta técnica de verificación o dictamen y sus efectos	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 045-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Conflicto de interés para ser Delegado de la Comisión Técnica encontrándose registrado como revisor urbano.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 047-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Dictamen de Comisión Técnica de un Anteproyecto en consulta	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 048-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Dimensión de pozo de iluminación y ventilación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 048-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Declaración de improcedencia en los procedimientos de licencia.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 049-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Escaleras de evacuación en edificaciones de tipo residencial	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 050-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Aplicación de normativa nacional en relación a las ordenanzas distritales	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 050-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Emisión de dictamen conforme y la resolución de habilitación urbana	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 051-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Altura máxima en escaleras de evacuación según la Norma A.130 del RNE	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 051-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Sobre la aplicación de los artículos 216 y 217 de la Norma A.130	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 052-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Aforo máximo, ancho de circulación interna, baño de discapacitados y salva escaleras	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 054-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Nulidad de Actas de Verificación y Dictamen formulado por la Subgerencia de Licencias y Habilitaciones Urbanas	Legal

INFORME TÉCNICO LEGAL N° 61-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Criterio técnico de altura de una edificación considerando el Certificado de Parámetros	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 64-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Anteproyecto en consulta sobre terreno rústico, observaciones y recurso de reconsideración	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 66-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Proyecto y anteproyecto en consulta sobre dos o más lotes	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 67-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Prórroga de plazo para subsanación de observaciones de licencia de edificación para anteproyecto en consulta	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 68-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Exigibilidad de Estudio de Impacto Ambiental en proyectos de habilitación urbana para uso industrial	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 68-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Obras de acondicionamiento según lo dispuesto en la Ley N° 29090	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 73-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Aplicación del numeral 3 del artículo 4 de la Ley N° 29090	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 75-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Consulta sobre procedimientos de aprobación automática y aprobación por silencio administrativo positivo	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 78-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Cálculo de altura de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 87-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Cálculo de pozo de luz	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 88-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Altura de edificación en proyectos de vivienda de interés social	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 89-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Recurso de reconsideración en la aprobación de anteproyecto en consulta	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 94-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Proyectos de Vivienda de Interés Social	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 108-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Nulidad de Licencia de Edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 109-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Cálculo de pozo de luz	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 111-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Distancia mínima entre estacionamientos para edificación de hospedaje	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 120-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Aplicación del artículo 19 de la Norma Técnica A0.10 del Reglamento Nacional de Edificaciones	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 121-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Exigibilidad de Estudio de Impacto Ambiental para proyectos de edificación de uso mixto	Legal

INFORME TÉCNICO LEGAL N° 125-2019-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-AMBR	Pago por evaluación de Planeamiento Integral por la Comisión Técnica dentro del procedimiento de habilitación urbana	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 001-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Procedimiento de nulidad de oficio de las licencias de habilitación urbana y/o de edificación con evaluación previa por parte de Revisores Urbanos	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 004-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Procedimiento de nulidad de oficio de las licencias de habilitación urbana y/o de edificación modalidades C o D aprobadas por silencio administrativo positivo	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 008-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-AMBR	Disposiciones contenidas en la Norma Técnica A.120 Accesibilidad Universal en Edificaciones	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 10-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-KCG	Nulidad de oficio del Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 11-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG	Tramitación de procedimientos administrativos electrónicos para la emisión de licencias de habilitación urbana y licencias de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 12-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-AMBR	Aplicación del DS 29-2019-VIVIENDA en el procedimiento de Regularización de Habilitación Urbana y Edificación en conjunto	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 22-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Observaciones de anteproyecto declarado improcedente	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 27-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Prórroga de vigencia de los títulos habilitantes y Licencias de Edificación obtenidas hasta el 16 de marzo	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 32-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-ELQC-AMBR	Obtención de licencias de edificación en predios formalizados por COFOPRI	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 35-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Sistema de incendios para edificación de uso vivienda	Técnica
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 44-2020-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG	Reanudación de plazos y la aplicación del silencio administrativo positivo en los procedimientos administrativos de habilitaciones urbanas y licencias de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 16-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-KCG	Habilitaciones urbanas y edificaciones destinadas a cementerios	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 36-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG	Altura máxima de lotes ubicados en esquina, proyectos de vivienda de interés social	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 45-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG	Situación Jurídica de títulos habilitantes ante la entrada en vigencia de la Ordenanza N° 2361-2021-MML.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 46-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG	Subsidios estatales a Viviendas de Interés Social	Legal

INFORME TÉCNICO LEGAL N° 53-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-KCG	Alcances de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1469.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 59-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-KCG	Cálculo de altura de edificación	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 63-2021-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JLFH	Naturaleza jurídica de las Comisiones Técnicas como órganos colegiados	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 003-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JLHP-KCG	Altura de edificación generada por colindancia, compensación y por ubicarse en lote de esquina de acuerdo a lo regulado en el artículo 10 de la Norma Técnica A.010.	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 004-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JJLL-JLFH	Aplicación del principio de predictibilidad y confianza legítima regulado en la Ley N° 27444 para efectos urbanísticos	Legal
INFORME TÉCNICO LEGAL N° 34-2022-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-EMJ-JLFH	Prevalencia normativa del Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificaciones sobre la Ordenanza N° 2361-2021-MML en materia de Vivienda de Interés Social	Legal

