



PODER JUDICIAL
DEL PERÚ

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
TERCER JUZGADO ESPECIALIZADO EN LO CONSTITUCIONAL

EXPEDIENTE : 10208-2024-44-1801-JR-DC-03
MATERIA : PROCESO DE AMPARO
JUEZ : PAREDES SALAS, JOHN JAVIER
ESPECIALISTA : CABRERA CARLOS, JHONNY
DEMANDADO : SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES
EMPRESA MUNICIPAL DE APOYO A
PROYECTOS ESTRATEGICOS SOCIEDAD
ANONIMA - EMAPE S.A.
ORGANISMO DE FORMALIZACION DE LA
PROPIEDAD INFORMAL – COFOPRI
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE
LIMA
DEMANDANTE : SALAZAR CHACCHI, RICARDO WILFREDO
MONTAÑEZ SUPA, VALENTIN
HUAYHUAS PARDO, CACILDA
RAMIREZ CHIPANA, ESTELITA JUANA
DE LA CRUZ CARDENAS, JULIA
SUAREZ CARDENAS, JOSE

Resolución Nro. 1

Lima, 10 de enero de 2025.-

VISTA la solicitud cautelar presentada a través de la mesa de partes virtual el 20 de noviembre de 2024; y atendiendo:

Primero: El artículo 18 del Nuevo Código Procesal Constitucional, señala que: *“Se pueden conceder medidas cautelares y de suspensión del acto violatorio en los procesos de amparo (...). La medida cautelar solo debe limitarse a garantizar el contenido de la pretensión constitucional, teniendo en cuenta su irreversibilidad, el orden público y el perjuicio que se pueda ocasionar. El juez, atendiendo los requisitos dictará la medida cautelar sin correr traslado al demandado”*. Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19, del mismo cuerpo normativo: *“El juez para conceder la medida cautelar deberá observar que el pedido sea **adecuado o razonable**, que tenga **aparición de derecho** y que exista **certeza razonable** de que la*



demora en su expedición pueda constituir un daño irreparable. En todo lo no previsto expresamente en el presente código, es de aplicación supletoria lo dispuesto en el Título IV de la Sección Quinta del Código Procesal Civil, con excepción de los artículos 618, 630, 636 y 642 al 672". Sobre ello, conviene señalar que, para poder otorgar una medida cautelar, en un proceso constitucional, debe verificarse el cumplimiento de los siguientes presupuestos: 1) la apariencia de derecho, 2) el peligro en la demora, 3) que el pedido sea adecuado para proteger la pretensión concreta, y 4) que no se irreversible y que no afecte el orden público. Sumado a ello, se debe tener en cuenta que, para otorgar medida cautelar, los presupuestos mencionados, deben cumplirse de forma copulativa.

Segundo: Respecto a la *apariencia del derecho*, se debe tener presente, en primer lugar, que lo que se busca al momento de calificar una medida cautelar en el proceso de amparo, es una "apariencia" que tiene que estar en el grado de "cuasi" certeza; en tanto las medidas cautelares, en los amparos, son "medidas temporales sobre el fondo" que consisten en la ejecución anticipada de lo que el juez va a proteger en una futura sentencia fundada (no tiene la naturaleza de una medida preventiva para futura ejecución forzada); por lo que, las medidas cautelares solo corresponden ser otorgadas cuando exista una necesidad impostergable de protección de los derechos invocados, para que estos no decaigan en irreparables antes de una sentencia firme. Es por ello que, su concesión tiene que estar antecedida con el aporte de suficiente prueba y con suficiencia en el fundamento que la propone. Además, esta se otorga, sí y solo sí, los efectos de la decisión fundada puedan ser de posible reversión y, además, no afecten el orden público.

Tercero: Dicho lo cual, analizando el requisito de la *apariencia del derecho*, este juzgado observa, en primer momento, que los demandantes han planteado su demanda de amparo alegando intereses difusos para la protección del medio ambiente, con el objeto de evitar la construcción de la Vía Expresa Sur. Sin embargo, del fondo de la demanda, se observa que los demandantes acuden al proceso constitucional no para proteger intereses difusos, propiamente dicho, sino, para proteger intereses particulares y colectivos, respecto de sus viviendas y otros bienes frente a un posible acto de "demolición total" por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el contexto de la construcción de la Vía Expresa Sur. Actos de "demolición" que vendrían antecedidos de procedimientos sancionadores, y de medidas de carácter provisional en base a dichos procedimientos. Es así, que los demandantes solicitan expresamente en su demanda, en relación a ese interés particular y colectivo, lo siguiente:

- Se deje sin efecto los procedimientos administrativos sancionadores con medida complementaria de demolición interpuesto contra los predios de dominio privado, parques, zonas de recreación, mercados, colegios,



parroquias que se encuentran dentro del proyecto de “Ampliación del servicio de movilidad urbana en la Prolongación Vía Expresa Sur.

- Reponer las cosas al estado anterior de los inmuebles demolidos y/o el pago del justiprecio e indemnización por los daños incurridos a los afectados, así como de la reubicación de las familias agraviadas producto del proyecto de ampliación de la Vía Expresa Sur, en un predio similar al que ocupaban en el caso de concretarse el despojo y demolición de viviendas.
- La suspensión de los efectos de la Ordenanza N° 2660-MML que declara emergencia y de interés metropolitano la intervención de la “Ampliación del servicio de movilidad urbana en la Prolongación Vía Expresa Sur”, por el cual se encarga a la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima para que, conforme a sus competencias, realice las acciones necesarias para tomar posesión, y consolidar la propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de las áreas de terrenos comprendidas entre el tramo de la Av. República de Panamá hasta la Carretera Panamericana Sur.

En correlación con ello, es que en el presente cuaderno cautelar los demandantes plantean como pretensión preventiva, lo siguiente:

- La suspensión provisional de la Ordenanza N° 2660-MML, por el cual se encarga a la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima para que, conforme a sus competencias, realice las acciones necesarias para tomar posesión, y consolidar la propiedad de la Municipalidad Metropolitana de Lima, de las áreas que comprenden el proyecto Vía Expresa Sur.
- **La suspensión provisional de las medidas complementarias de demolición iniciadas por la Gerencia de Fiscalización y Control de la Municipalidad Metropolitana de Lima, las cuales no cuentan con resolución de sanción firme.**
- La suspensión provisional del proyecto “Ampliación del servicio de movilidad urbana en la Prolongación Vía Expresa Sur”, en todo su tramo.
- Se permita a los demandantes y a los pobladores del Asentamiento Humano Luis Felipe De las Casas Grieve II hacer uso de sus viviendas hasta que exista resolución firme de desalojo o reivindicación y/o expropiación previo pago de justiprecio.

Cuarto: En tal contexto, revisando entonces si la medida cautelar solicitada cumple con el requisito de la *apariencia de derecho*; este juzgado ha llegado a la conclusión que este requisito sí se estaría cumpliendo respecto del pedido de “suspensión de las medidas complementarias de demolición iniciadas por la



Municipalidad Metropolitana de Lima sobre las viviendas de los demandantes y cualquier otro predio de uso privado que se encuentran en el Asentamiento Humano Luis Felipe De las Casas Grieve II". Ello es así, por que la demolición de los referidos bienes provendría de decisiones que no responden a una interpretación "racional" de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y, en especial, de la propia normativa municipal dada para el procedimiento de las "medidas de carácter provisional", dispuestas en la Ordenanza N° 2200, de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Ordenanza que aprueba el Régimen de Aplicación de Sanciones Administrativas y el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima). Ello es así, debido a que, si bien es cierto, los artículos 16 y 34.11 de la Ordenanza N° 2200 han sido modificados para "propiciar la recuperación de posesión de áreas de uso público", utilizando para ello la "demolición total o parcial" de lo indebidamente construido; también lo es, que dicha medida, regulada para ese fin, no podría ser considerada como de carácter "provisional" en todos los casos, como cuando se intenta recuperar espacios ocupados por viviendas; y menos, si en un principio la "demolición total o parcial" ha sido pensado como un "medida correctiva" de carácter permanente luego de la culminación del procedimiento administrativo sancionador iniciado para ese fin. El texto de los artículos 16 y 34.11 de la mencionada Ordenanza, modificada por la Ordenanza N° 2666, publicada el 26 octubre 2024, es el siguiente:

Artículo 16.- Medidas de carácter provisional

Las medidas de carácter provisional buscan salvaguardar de forma inmediata el interés colectivo de la sociedad civil o el bien jurídico protegido; así como, asegurar la eficacia de la resolución de sanción administrativa a emitirse por la Autoridad Resolutiva del procedimiento administrativo sancionador. *Son aplicables en cualquier momento del procedimiento administrativo sancionador.*

Podrán adoptarse como medidas provisionales, las medidas correctivas determinadas en el artículo 34 del presente cuerpo normativo, a fin de resguardar el cumplimiento de la resolución que recaerá en el respectivo procedimiento administrativo sancionador.

Las medidas de carácter provisional adoptadas deberán ajustarse a la intensidad, razonabilidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que se pretende garantizar en cada caso concreto. Dichas medidas solo se aplicarán cuando la actividad que se desarrolla o la conducta detectada carezcan de licencia o autorización municipal, contravengan las normas de zonificación, urbanismo, el medio ambiente, seguridad, seguridad vial y/o constituya un riesgo o peligro para la salud de las personas, la conservación material y la vida.

Las medidas de carácter provisional podrán ser ejecutadas directamente por el fiscalizador municipal y supervisadas por el Jefe del Cuerpo de Vigilancia Metropolitano.

Las medidas provisionales ejecutadas directamente por el fiscalizador municipal deberán constar en el "Acta de Ejecución de Medida Provisional", las mismas que podrán ser: *decomiso, retiro, internamiento temporal de vehículo, clausura, paralización, cancelación, retención y recuperación de posesión de áreas de uso público.* Dichas medidas podrán ejecutarse en días hábiles o inhábiles, durante las veinticuatro (24) horas del día. Para su ejecución se podrá emplear cualquier medio de coacción o ejecución forzosa, tales como la adhesión de carteles, el uso de instrumentos y herramientas de cerrajería,



el uso de equipamientos o maquinarias livianas o pesadas, la ubicación de personal, entre otros. Asimismo se podrá disponer la colocación de muretes, el tapiado de puertas y/o soldadura de ventanas y puertas como medio para efectivizar los actos de coerción o ejecución forzosa, vinculados al cumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer, y siempre que la fiscalización de tales actividades sea de competencia de la Entidad y se encuentre en peligro la salud, higiene o seguridad pública así como en los casos en los que se vulnere las normas sobre urbanismo, zonificación y seguridad vial.

La vigencia de las medidas de carácter provisional estará condicionada el levantamiento de las circunstancias que motivaron su adopción.

Artículo 34.- Medidas correctivas

Son aquellas disposiciones que tienen una finalidad restitutoria, conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción cometida, a su estado anterior, deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades del interés social o de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

La vigencia de las medidas correctivas estará condicionada al transcurso del plazo o al levantamiento de las circunstancias que motivaron su adopción, según corresponda.

La Subgerencia de Operaciones de Fiscalización, en la resolución de sanción administrativa, dispondrá la aplicación de la(s) medida(s) correctivas de manera complementaria a la multa impuesta. Las medidas correctivas podrán ser las siguientes:

11.- Recuperación de posesión de áreas de uso público.- Consiste en la desocupación y demolición de lo indebidamente construido o instalado en un área de uso público o que no permita el libre acceso a un área de dominio público, de conformidad a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, en la Ordenanza N° 341 y en toda ordenanza que regule el trazo de vías metropolitanas.

Quinto: Así, el texto de la Ordenanza N° 2666, publicada el 26 octubre 2024, ha permitido la “demolición total o parcial”, como una “medida de carácter provisional”, para la “recuperación de posesión de áreas de uso público”. Sin embargo, dicha permisión no sería racional ni constitucional si es que la “demolición total o parcial” se realiza sobre un predio que se usa continuamente como vivienda, o como local comercial; en tanto, por un razonamiento simple, es fácil comprender que ninguna demolición de una vivienda o local comercial tendría el carácter de “provisional” (Que se hace, se halla o se tiene temporalmente), sino uno de carácter “permanente”. Es obvio, entonces, que la “demolición total o parcial” (medida de corrección permanente, conforme al artículo 34.11 de la Ordenanza N° 2200), puede ser usada como medida provisional en algunos casos; pero su uso no es obligatorio ni racional en todos los casos, tal como indica el mismo artículo 16. Su uso racional solo podrá darse, por ejemplo, sobre bienes que tienen una utilidad menor o accesoria a una vivienda, como pueden ser: muros, postes, casetas, áreas verdes indebidamente poseídas u predios abandonados. Pero su uso racional no podrá hacerse extensible sobre bienes que tienen una utilidad mayor, como cuando se usa el mismo como una vivienda; ya que en ellos se desarrollan derechos humanos básicos, como: la protección de la familia, el libre



desarrollo de la personalidad, el derecho a no sufrir injerencias arbitrarias en el domicilio o de libertad de empresa y de trabajo. En tal sentido, es obvio, también, que para lograr una intervención de tanta intensidad (“demolición total o parcial”), sobre viviendas o locales comerciales, es más que necesario de la existencia de un razonamiento de mayor evolución a nivel administrativo, esto es una resolución de sanción firme, en donde previamente se le haya dado al administrado la oportunidad de expresar razones para la defensa de los derechos que crea tener sobre el bien.

Nos parece que esa es la “racionalidad” que tiene que imperar al momento de aplicar “medidas correctivas” (permanentes), como “medidas de carácter provisional”. Las “medidas correctivas” dispuestas en el artículo 34.11 de la Ordenanza N° 2200, no por nada han sido implementadas para la etapa final del procedimiento sancionador, como una alternativa para satisfacer, de forma final, la recuperación de posesión de áreas de uso público. Además, no por nada, el uso de esta “medida de corrección” como “medida provisional” responde a un arbitrio otorgado al fiscalizador municipal con el término “podrá”; lo que quiere decir que el agente fiscalizador no está obligado a usar como regla la medida de “demolición total o parcial”, sino que deberá usarla de acuerdo a un criterio de “proporcionalidad”, teniendo en cuenta la calidad de los bienes que se encuentran al frente al momento de la intervención. No podrá usar la medida de “demolición total o parcial” bajo un análisis de simple subsunción y simple alternancia. No obstante, a nuestro juicio preliminar, incluso la aplicación de la mencionada “medida correctiva” en la etapa final del proceso sancionador tiene que ser aplicada también en base a ese mismo criterio, teniendo en cuenta los hechos de cada caso en particular; por lo que su uso racional debería y podrá ser controlada judicialmente, en caso de excesos.

De otro lado, es importante tener presente, que una medida como la dispuesta en el artículo 34.11 de la Ordenanza N° 2200, solo puede ser usada como un “medida provisional”, en los términos antes descritos, si se tiene claramente detectado que la actividad o situación a sancionar se desarrolla en el contexto de: *“carencia de licencia o autorización municipal, contravención de normas de zonificación, urbanismo, de medio ambiente, de seguridad, seguridad vial y/o constituya un riesgo o peligro para la salud de las personas, la conservación material y la vida”*; tal como lo regula el propio artículo 16 de la ordenanza descrita. Así, del caso de autos, se observa que ninguna de las viviendas del Asentamiento Humano Luis Felipe De las Casas II se encontrarían en ninguno de esos supuestos descritos; ya que, tal como se ha demostrado en el cautelar, las viviendas mencionadas cuentan con saneamiento físico legal aprobado por la misma Municipalidad Metropolitana de Lima, desde el año 1994. Saneamiento que ha permitido que dichos predios hayan sido reconocidos para uso de viviendas, tal como se observa de las correspondientes partidas registrales, como de los registros de



los predios ante la Municipalidad de San Juan de Miraflores, en donde cada demandante tiene perfectamente identificados sus viviendas como predios urbanos. Ello quiere decir, que para nada nos encontramos en los supuestos de intervención de una “medida provisional” bajo el contexto del artículo 16 antes citado. Más aún, si como queda claro las viviendas se encuentran construidas como tal desde hace aproximadamente 30 años, incluso antes de la aprobación del proyecto final de la Vía Expresa Sur.

Además, de las partidas registrales, si bien se observan que dichos predios serán destinados como espacio público para la construcción de la Vía Expresa Sur, hasta la fecha los mismos no han sido inscritos de forma permanente para ese fin público, pues, de las partidas que se adjuntan se aprecia que estos aún se encuentran inscritas como lotes de vivienda pertenecientes al Asentamiento Humano Luis Felipe De las Casas II; lo que evidencia también que el “uso público” al que se refiere el artículo 34.11 de la Ordenanza N° 2200, aún no se encuentra definido, y por tanto, no puede haber aplicación de dicha medida como “medida de carácter provisional”.

Asimismo, debe tenerse presente, que cualquier “medida de carácter provisional” en el contexto de la Ordenanza 2200 debe de estar circunscrita al inicio de un procedimiento sancionador, tal como se desprende del mismo artículo 16, que señala que: *“Son aplicables en cualquier momento del procedimiento administrativo sancionador”*. De lo observado en el presente caso se tiene que hasta la fecha aún no se habría dado inicio a los correspondientes procedimientos sancionadores, los mismos que a consideración del artículo 22 de la Ordenanza descrita, se da *“Con la notificación de la notificación del cargo”*. Esta situación es indispensable para la aplicación de medidas provisionales; ya que mínimamente el inicio de los procedimientos en estos casos, de forma primigenia, debe de evaluar su proyección de viabilidad en el tiempo, pues en el caso estamos hablando de conductas supuestamente sancionables que se habrían iniciado hace más de 30 años.

En tal contexto, conforme a las consideraciones expuestas, este juzgador da por cumplido el requisito de la verosimilitud del derecho invocado, siendo este el incumplimiento del debido procedimiento administrativo en el contexto de la imposición o posible ejecución de la “medida provisional” de “demolición”, bajo los alcances de los artículos 16 y 34.11 de la Ordenanza N° 2200, modificada por la Ordenanza N° 2666, publicada el 26 octubre 2024.

Sexto: En cuanto al *peligro en la demora*, presupuesto en que se analiza si producto del devenir del tiempo la vulneración del derecho invocado se tornaría en irreparable. Es decir, en caso de no dictarse la medida cautelar,



podrían presentarse situaciones irreversibles¹. Este juzgador observa que dicho presupuesto también se cumple, en tanto, el derecho al debido proceso administrativo alegado por los recurrentes, sí se encuentra amenazado con una posible irreparabilidad, más aún, sí la infracción al debido proceso podría traer también consecuencias irreparables sobre las viviendas de los demandantes como consecuencia de las “demoliciones” ordenadas como “medidas de carácter provisional”, irrazonablemente aplicadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima. En ese escenario, no cabe duda que ante la posible demora de la resolución de fondo se pueden afectar estos derechos, por lo que la medida cautelar debe de concederse en cumplimiento de este presupuesto.

Séptimo: En relación a que el *pedido cautelar sea adecuado o razonable para garantizar la eficacia de la pretensión*, lo que se busca aquí es que el pedido cautelar sea congruente, proporcional y correlacionado con lo que se pretende asegurar (objeto de la cautela), teniendo en cuenta criterios de razonabilidad y utilidad, a fin de no poner en riesgo innecesariamente los derechos o competencias de la parte demandada. En tal contexto, conforme ya quedó expuesto *supra*, la medida cautelar solicitada si cumple con este presupuesto, ya que, el pedido de suspensión provisional de la “medida provisional” de demolición es acorde con el pedido de dejar sin efecto los procedimientos administrativos sancionadores con medida complementaria de demolición iniciados contra las viviendas de los recurrentes; siendo esta, también proporcional para garantizar el cumplimiento al debido proceso en los procedimientos sancionadores iniciados contra ellos; ya que, la suspensión solicitada no involucra y no alcanza a los procedimientos principales que se inicien para lograr el fin de la “recuperación de posesión de áreas de uso público”.

Octavo: Por otra parte, respecto a que la medida cautelar concedida debe de cumplir con el presupuesto de no **irreversibilidad**. Este Juzgado considera, conforme a lo mencionado anteriormente, que la presente medida cautelar sí resulta ser reversible en el aspecto que se concede. Ya que, de no ser fundada la demanda de amparo, o en todo caso, fundada en el extremo que busca la paralización del procedimiento sancionar en cuanto a sus “medidas provisionales”, la municipalidad demandada podrá proseguir con la ejecución de esas medidas, si hasta la fecha aún no ha llegado a término los procedimientos sancionadores iniciados para ese fin. Ello quiere decir a su vez, que la municipalidad demandada, una vez que culminen el procedimiento sancionador, con resolución firme, puede optar por la “medida correctiva” de demolición, ya que la presente medida cautelar no abarca protección a ese

¹ Expediente N° 0002-2013-PC/TC



procedimiento principal. Por lo que este requisito también se encuentra cumplido.

Por lo expuesto, conforme a las consideraciones expuestas y lo previsto en el artículo 18 del Nuevo Código Procesal Constitucional, se **RESUELVE**:

1. **CONCEDER** la **MEDIDA CAUTELAR** solicitada por **José Suarez Cárdenas, Julia De la Cruz Cárdenas, Cacilda Huayhuas Pardo, Estelita Juana Ramírez Chipana de Montañez, Valentín Montañez Supa y Ricardo Wilfredo Salazar Chacchi**. Por lo tanto, se concede en el siguiente extremo:

a. Se **ORDENA** la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de las “Medidas provisionales” de “demolición total o parcial”, ordenadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima en contra las siguientes viviendas, que se encuentran ocupadas por los demandantes, hasta que se culmine con el procedimiento administrativo sancionador iniciados para la “recuperación de posesión de áreas de uso público”, en que se encuentran involucrados, conforme a la Ordenanza N° 2200, modificada por la Ordenanza N° 2666, publicada el 26 octubre 2024:

	Asentamiento Humano “Luis Felipe De las Casas Grieve II”	Partida Registral
1	Mz. B Lte. 12	PO3249814
2	Mz. B Lte. 11	PO3249613
3	Mz. B Lte. 8	PO3315263
4	Mz. A Lte. 15	PO3315393
5	Mz. B Lte. 17	PO3249619

b. Se **ORDENA**, de forma provisional, a la **Municipalidad Metropolitana de Lima** no utilizar la “medida correctiva” de “demolición total y parcial” como “medida provisional” del artículo 16 de la Ordenanza N° 2200, modificada por la Ordenanza N° 2666, publicada el 26 octubre 2024, cuando se trate de viviendas ocupadas, conforme a las consideraciones dispuestas en la presente resolución cautelar.

2. **SE ORDENA** a la **Municipalidad Metropolitana de Lima** que, dentro del tercer día de notificado cumpla con informar a la presente judicatura respecto del cumplimiento de la presente resolución, bajo apercibimiento de tenerse en cuenta su conducta procesal en el presente proceso y poner en conocimiento del Ministerio Público respecto de su desobediencia, a fin de que, actúe conforme a sus atribuciones.



3. **NOTIFÍQUESE** en el día la presente resolución en la casilla electrónica de la procuraduría de la Municipalidad Metropolitana de Lima, registrada en el “Registro de Casillas Electrónicas Institucionales para fines de Emplazamientos Judiciales o Citación de la Demanda (REDCEI)”; así como, a través de la secretaría de actos externos, en su domicilio real, conforme al artículo 142 del Código Procesal Civil, aplicado subsidiariamente al presente caso, por razón de urgencia.

Ejecútese conforme a lo ordenado. -