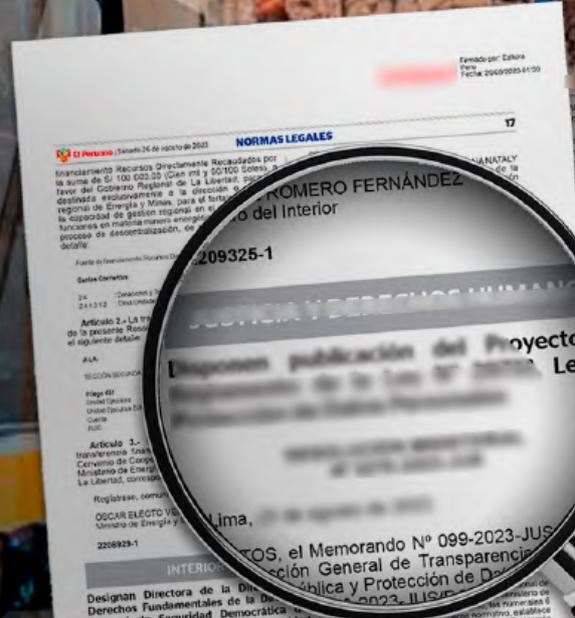


INFORME ESPECIAL

CUANDO LA NORMA NACIONAL SE IMPONE: EL CASO LÍNEA 2 Y UN PRONUNCIAMIENTO QUE FORTALECE LA SEGURIDAD JURÍDICA



INFORME ESPECIAL

CUANDO LA NORMA NACIONAL SE IMPONE: EL CASO LÍNEA 2 Y UN PRONUNCIAMIENTO QUE FORTALECE LA SEGURIDAD JURÍDICA



POR:
ALDO CHIRINOS
JEFE DEL ÁREA LEGAL - AFIN

El 24 de diciembre de 2023, la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML) publicó la Ordenanza N° 2590 que declaraba la “prevalencia de sus competencias” para exigir permisos y autorizaciones en obras públicas, incluidas aquellas calificadas como proyectos priorizados por el Ejecutivo en el Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC). Esto, en respuesta a la exoneración establecida por el Congreso mediante la Ley N° 31955 – Ley de Endeudamiento del Sector Público 2024, que había eliminado el requisito de permisos y/o autorizaciones municipales para proyectos estratégicos de movilidad urbana, como la Línea 2 del Metro de Lima (en adelante, Línea 2).



Ante esta situación, en marzo de 2024, la empresa concesionaria de la Línea 2 presentó una denuncia ante INDECOPI señalando que la exigencia de autorizaciones municipales, formalizada mediante la Ordenanza N° 2590, constituía una barrera burocrática ilegal y carente de razonabilidad. La empresa argumentaba que esta norma contradecía una ley nacional, retrasaba el avance del proyecto y se arrogaba competencias que constitucionalmente no le corresponden a un gobierno local.

El 14 de marzo de 2025, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI resolvió el caso en segunda instancia. **Mediante la Resolución N° 0096-2025/SEL-INDECOPI, la referida sala confirmó que la exigencia municipal de permisos para proyectos priorizados del PNISC constituye una barrera burocrática ilegal, ratificando así que las disposiciones de la Ley N° 31955 debieron ser cumplidas a cabalidad.**





La Sala argumentó que la MML, si bien tiene competencias en materia de transporte público y obras viales, no está facultada para dejar sin efecto una norma legal. En consecuencia, dicha entidad, al emitir una ordenanza que contradice lo dispuesto por la Ley N° 31955, vulneró el principio de legalidad y excedió sus competencias. Dicha argumentación se evidencia de los siguientes considerandos de la resolución:

- ↳ *“85. De la revisión de las normas alegadas por la MML, así como del marco normativo expuesto en el acápite anterior, se observa que, si bien esta cuenta con competencias para autorizar, normar, regular y fiscalizar sobre el servicio de transporte público y la ejecución de obras de infraestructura vial en su jurisdicción, la legislación vigente no le otorga facultades para inaplicar una ley.*
- ↳ *86. Así, se debe considerar que las competencias que posee la MML se encuentran sujetas a los límites que establecen las leyes nacionales que regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público, de conformidad con el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27972, y que sus actuaciones deben respetar la Constitución y la ley, dentro de las facultades que le han sido atribuidas y conforme con los fines para los que le fueron conferidas.
(...)”*



La resolución tuvo una segunda arista. La empresa también cuestionaba el impedimento de aplicar la sección vial existente para la reposición de las vías intervenidas por la obra —tal como manda la ley—, señalando que la Ordenanza N° 2590 generaba ambigüedad y podría derivar en sanciones o paralizaciones. Este cuestionamiento se refería a que, según la Ley N° 31955, una vez concluidas las obras de infraestructura, las vías afectadas debían ser restituidas respetando su configuración original —es decir, su ancho, diseño y características previas a la intervención—, y no conforme a parámetros nuevos o distintos que pudieran ser impuestos por normas municipales. En este punto, sin embargo, INDECOPI declaró la denuncia improcedente, al no encontrar evidencia suficiente de que dicha exigencia estuviera materializada en un acto administrativo concreto.

La importancia de este caso va más allá de la defensa de un proyecto en particular o de la determinación de los alcances de una ordenanza. **El conflicto pone en evidencia una tensión institucional que ocurre regularmente: la forma en que algunos gobiernos subnacionales entienden y ejercen su autonomía frente a los mandatos del Ejecutivo y el Congreso.** Y también, la necesidad de que el Estado actúe de manera coordinada para garantizar que los grandes proyectos de infraestructura se ejecuten sin trabas innecesarias, bajo reglas claras y previsibles.

La resolución de INDECOPI marca un hito importante y sienta un precedente útil para evitar futuras controversias similares en otros distritos o regiones donde se desarrollen obras estratégicas.





Desde una perspectiva jurídica, la resolución es contundente en delimitar las competencias municipales. Reconoce que las municipalidades, incluida la Metropolitana de Lima, tienen atribuciones para regular obras y servicios en su jurisdicción. Sin embargo, aclara que estas competencias deben ejercerse en armonía con las políticas y normas nacionales. Esto cobra particular importancia en el caso de proyectos que han sido priorizados en planes nacionales y que, además, han sido beneficiados con exoneraciones específicas para facilitar su ejecución.

De la misma manera, aporta predictibilidad frente a decisiones arbitrarias que podrían afectar la ejecución de proyectos de alto impacto. También es una señal positiva para los mecanismos de colaboración público-privada: **si el Estado establece un marco de incentivos o exoneraciones para atraer inversión, dicho marco debe respetarse y cumplirse en todos los niveles de gobierno.**

En el contexto actual del país —donde la ejecución de proyectos es lenta, los procesos están saturados de requisitos y las brechas de infraestructura siguen acrecentándose—, reducir trabas innecesarias es una prioridad. Esta resolución contribuye a ello, siempre que se internalice el mensaje de fondo: ninguna entidad puede invocar su autonomía para desconocer las normas que el Estado ha dictado como parte de una política nacional.