



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

PROCEDENCIA : COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE : INMOBILIARIA AMPATO S.A.¹
DENUNCIADOS : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
SERVICIO DE PARQUES DE LIMA
MATERIA : LEGALIDAD
ACTIVIDAD : CONSTRUCCIÓN DE EDIFICIOS

SUMILLA: se **CONFIRMA** la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de ceder el 5% del terreno en calidad de aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836.

El fundamento radica en que el Plan Metropolitano de Lima Callao 1990-2010 no contempla ninguna disposición referida a los aportes de las habilitaciones urbanas para uso comercial que habilite a la Municipalidad Metropolitana de Lima a exigirlos; y, por otro lado, no ha quedado acreditado que el referido aporte haya sido impuesto considerando el factor de densidad residencial, a pesar de que así lo dispone la Norma Técnica TH.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones (norma nacional en materia de habilitaciones urbanas que debe ser aplicada por los gobiernos locales).

Asimismo, existe también una contravención a los artículos 2 y 36 del TUO de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, los cuales establecen que las normas locales sobre la materia deben integrarse armónicamente con las de niveles superiores de gobierno, así como adecuarse a lo dispuesto en el Reglamento Nacional de Edificaciones.

Lima, 23 de febrero de 2021

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de agosto de 2018, Inmobiliaria Ampato S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML) y el Servicio de Parques de Lima (en adelante, Serpar) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) respecto a las siguientes medidas:
 - (i) La exigencia de la redención del 5% del terreno como aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 10 concordado con el artículo 9 de la Ordenanza 836, que establece aportes reglamentarios para las habilitaciones urbanas en la provincia de Lima (en adelante, la Ordenanza 836), y en las

¹ Identificada con R.U.C. 20544914333.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

Resoluciones de Gerencia Administrativa 1352-2014 y 1353-2014 del 3 de septiembre de 2014.

- (ii) La exigencia de que la redención en dinero del aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas de uso comercial sea calculada en función al valor comercial, materializada en el artículo 10 concordado con el artículo 9 de la Ordenanza 836 y en las Resoluciones de Gerencia Administrativa 1352-2014 y 1353-2014.

2. La denuncia tuvo como sustento los siguientes argumentos:

- (i) En la Ordenanza 836 se ha establecido aportes reglamentarios por porcentajes distintos o contrarios a los recogidos en el Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante, RNE). Asimismo, con las medidas denunciadas se contraviene el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por Decreto Supremo 022-2016-VIVIENDA (en adelante, el RATDUS).
- (ii) La Comisión ha indicado anteriormente que no existe aplicación “jerárquica” de la Ordenanza 836 sobre leyes u otras normas de alcance nacional. Asimismo, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), señala que la producción normativa municipal se encuentra sujeta a las demás normas nacionales y sistemas del Estado.
- (iii) El Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Edificaciones (en adelante, el TUO de la Ley 29090) y su reglamento son los dispositivos legales que rigen el otorgamiento de la licencia de habilitación urbana, los requisitos para solicitarla y la verificación de que se ha habilitado o construido conforme a ella.
- (iv) El numeral 2.4 del artículo 2 de la misma norma reconoce el principio de unidad en los procedimientos de habilitación urbana, de modo que las normas posteriores que se emitan necesariamente deben de guardar coherencia con dicha ley y las anteriores deberán adecuarse o interpretarse en un orden de prelación. Por tanto, en materia de habilitaciones urbanas, las contradicciones entre las normas de carácter local provincial y las de carácter nacional, serán solucionadas con la aplicación preferente de la Ley 29090 y el RNE.
- (v) El artículo 3 del TUO de la Ley 29090 define el proceso de habilitación urbana y precisa que la transformación del terreno rústico en urbano exige aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, para servicios públicos complementarios, para salud, educación y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

- (vi) Por su parte, el artículo 36 del TUO de la Ley 29090 establece que el RNE es de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales y locales, los cuales deben de adecuar su normativa a lo regulado en el referido reglamento.
- (vii) El numeral 16.4 del artículo 16 del Reglamento de Licencias de Habilitaciones Urbanas y Licencias de Edificación (en adelante, el Reglamento de Licencias) dispone expresamente que la Norma Técnica GH.020 "Componentes de diseño urbano" del RNE (en adelante, la Norma GH.020) regula el régimen de aportes reglamentarios, haciendo referencia a que cuando no puedan otorgarse los aportes reglamentarios en terreno, deberán efectuarse en el equivalente al valor arancelario del porcentaje del inmueble, en los casos que corresponda.
- (viii) No en todas las habilitaciones urbanas deberán efectuarse aportes reglamentarios, sino solo en aquellos tipos de habilitación en los que el RNE haya establecido un porcentaje para determinados fines. Además, dichos fines no siempre serán los mismos, ya que ello dependerá del tipo de habilitación urbana a realizarse conforme con cada capítulo del RNE.
- (ix) De acuerdo con la Norma Técnica TH.020 "Habilitaciones para uso comercial" del RNE (en adelante, la Norma TH.020), las habilitaciones urbanas con fines comerciales se clasifican en: habilitaciones para uso de comercio exclusivo y habilitaciones para uso de comercio y otros usos.
- (x) Para las habilitaciones urbanas con fines comerciales, el RNE no ha establecido porcentajes del terreno que deban de ser otorgados en calidad de aportes reglamentarios, por lo que, al no exigirse la cesión de terrenos, tampoco debe ser exigido el dinero equivalente.
- (xi) El artículo 5 de la Norma TH.020 refiere que la regla general es que para las habilitaciones urbanas destinadas a uso comercial no es obligatorio ceder terrenos en calidad de aportes reglamentarios. Solo cuando el uso sea exclusivamente comercial, la respectiva municipalidad podrá establecer los aportes siempre que los sustente e incorpore en el Plan de Desarrollo Urbano (en adelante, PDU) y no en una norma aislada como la Ordenanza 836.
- (xii) Como antecedentes normativos, los reglamentos de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano establecían claramente el contenido de los planes dependiendo del gobierno competente para su aprobación. En líneas generales, correspondía a las municipalidades provinciales la formulación, aprobación y ejecución de las acciones del PDU, mientras que las municipalidades distritales tendrían a su cargo el Plan Urbano Distrital.

- (xiii) El Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo 004-2011-VIVIENDA (actualmente derogado), preveía que los aportes reglamentarios debían estar correctamente recogidos y seguir determinados criterios señalados en el RNE, en tanto se apruebe el Reglamento de Estándares Urbanos.
- (xiv) El RATDUS dispuso que, en los meses siguientes a su publicación, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, el Ministerio) aprobaría el Reglamento de Estándares Urbanos al que denominó “Manual de Estándares Urbanos”. No obstante, hasta la fecha se verifica que no existe tal norma reglamentaria.
- (xv) La MML no cuenta con un plan urbano o metropolitano o de acondicionamiento territorial según los criterios previstos por el Ministerio. Por el contrario, continúa vigente el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010, el cual ha sido enmendado con innumerables ordenanzas sin seguir el procedimiento ni los criterios legales definidos por el Ministerio.
- (xvi) La MML no puede establecer porcentajes de aportes reglamentarios tratándose de habilitaciones urbanas con fines comerciales puesto que no cuenta con un plan que así lo avale. La Ordenanza 836 no es un PDU en los términos del RATDUS, ya que no establece lineamientos de política y estrategia de desarrollo urbano, la clasificación del suelo para orientar las intervenciones urbanísticas, la zonificación de usos del suelo, entre otros.
- (xvii) La exigencia del pago del cinco por ciento (5%) del área por concepto de aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas de uso comercial es arbitraria puesto que ni la Municipalidad ni Serpar han cumplido con sustentar de manera técnica o legal por qué el aporte debe ser de cinco por ciento (5%) y no un porcentaje menor.
- (xviii) Como pretensión subordinada, debe declararse la ilegalidad de la barrera burocrática consistente en la exigencia de que el pago del cinco por ciento (5%) del área por concepto del aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas para uso comercial sea calculado en función al valor comercial del inmueble, conforme se determinó en la Resolución 0059-2018/SEL-INDECOPI publicada el 22 de marzo de 2018 en el diario oficial “El Peruano”.
3. Por Resolución 0482-2018/CEB-INDECOPI del 12 de octubre de 2018, la Comisión admitió a trámite la denuncia² por la presunta imposición de las siguientes barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad:

² Asimismo, denegó la medida cautelar solicitada por la denunciante, referida a la inaplicación de las medidas cuestionadas.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

- (i) La exigencia de la redención del 5% del terreno como aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836.
 - (ii) La exigencia de que la redención en dinero del aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas de uso comercial sea calculada en función al valor comercial, materializada en el artículo 10 concordado con el artículo 9 de la Ordenanza 836 y en las Resoluciones de Gerencia Administrativa 1352-2014 y 1353-2014.
4. El 12 de noviembre de 2018, Serpar presentó sus descargos en el siguiente sentido:
 - (i) El artículo 2 del TUO de la Ley 29090 señala que los procedimientos administrativos regulados en dicha norma y en el Reglamento de Licencias son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional.
 - (ii) El artículo 3 de la misma norma dispone que durante el proceso de habilitación urbana se requiere que se otorguen aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, servicios públicos complementarios, educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado.
 - (iii) El numeral 16.4 del artículo 16 del Reglamento de Licencias señala que los aportes a los que están obligados los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la Norma Técnica GH.020, cuyo artículo 35 prevé que las municipalidades pueden establecer el régimen de aportes en su jurisdicción, ajustado a las condiciones específicas locales y a los objetivos establecidos en el PDU, tomando solo como referencia lo indicado en la norma técnica.
 - (iv) El RNE reconoce la facultad de las municipalidades provinciales y expresamente indica que lo regulado por la norma (los porcentajes de los aportes) es referencial, amparándose en las condiciones específicas locales y a los objetivos establecidos en su PDU. Por el contrario, si el RNE hubiese querido habilitar a las municipalidades provinciales únicamente respecto al procedimiento y la forma de entrega de aportes, lo hubiera indicado de manera expresa.
5. El 16 de noviembre de 2018, la MML formuló sus descargos conforme se indica a continuación:
 - (i) Los aportes reglamentarios son una obligación de cesión gratuita a favor de determinadas entidades del Estado vinculadas al equipamiento e infraestructuras públicas, mas no son requisito para la obtención de la

licencia de habilitación urbana, por lo que no se trata de exigencias o condiciones para el desarrollo de una actividad económica; por el contrario, consisten en actuaciones dirigidas a requerir el cumplimiento de una obligación.

- (ii) La Ordenanza 836 posee rango de ley, conforme lo dispone el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución Política del Perú, y fue emitida dentro de la vigencia de la Ordenanza 620, que reguló el proceso de aprobación del Plan de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano de Lima.
6. El 11 de diciembre de 2018, la denunciante indicó lo siguiente:
- (i) El artículo 35 de la Norma GH.020 no otorga un poder irrestricto a las municipalidades para establecer un régimen de aportes en su jurisdicción, sino una facultad que deben de ejercer de manera complementaria a la regulación nacional y conforme con los principios y normas administrativas, lo cual implica cuando menos tener un PDU debidamente aprobado por la provincia y que no sea contrario a las demás normas del RNE.
 - (ii) La Ordenanza 836 no equivale a un PDU, puesto que únicamente recoge disposiciones referidas al aporte reglamentario de manera arbitraria y no sustenta un estudio o análisis del suelo.
7. El 4 de enero de 2019, la denunciante solicitó que se tome en cuenta lo establecido en la Resolución 0471-2018/CEB-INDECOPI, en la cual se resolvió declarar barrera burocrática ilegal la exigencia de entregar el tres (3%) por ciento del terreno como aporte reglamentario para renovación urbana, materializada en la Ordenanza 836, bajo el criterio de que el RNE es la norma que define los porcentajes de aportes, siendo que en el presente caso la Norma TH.020 no contemplaría la obligación de entregar aporte alguno.
8. Por Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, la Comisión declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de la *redención del 5% del terreno como aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836*³.

³ Además, la Comisión determinó:

- (i) Declarar que no corresponde analizar la otra medida cuestionada (señalada en el punto ii del numeral 3 de la presente resolución), en tanto que fue estimada la pretensión principal (barrera burocrática declarada ilegal).
- (ii) Disponer la inaplicación de la medida declarada ilegal a favor de la denunciante.
- (iii) Disponer la publicación de un extracto del pronunciamiento en el diario oficial "El Peruano" y en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.
- (iv) Disponer la inaplicación con efectos generales de la medida declarada ilegal a partir de la publicación del extracto antes mencionado.
- (v) Ordenar a la MML y a Serpar como medida correctiva que, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, informen a los administrados sobre la barrera burocrática declarada ilegal.
- (vi) Ordenar a la MML que, en un plazo no mayor a un mes, cumpla con informar sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

9. La primera instancia fundamentó su decisión en los siguientes argumentos:

- (i) El artículo 36 del TUO de la Ley 29090 dispone que el RNE constituye una norma técnica nacional de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas, así como por las personas naturales y jurídicas de derecho privado que proyecten o ejecuten habilitaciones urbanas.
- (ii) Los artículos 27 y 35 de la Norma GH.020 establecen que las habilitaciones urbanas, según su tipo, deberán efectuar aportes obligatorios para recreación pública y otros fines, siendo que dichos aportes se encuentran indicados en los capítulos correspondientes de la norma reglamentaria.
- (iii) El artículo 5 de la Norma TH.020 determina que las habilitaciones urbanas para uso de comercio exclusivo no están obligadas a entregar aportes. Excepcionalmente, siempre que el PDU de la jurisdicción lo determine, podrán establecerse aportes para parques y jardines y servicios públicos complementarios.
- (iv) El Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010 no contiene ninguna referencia sobre los aportes reglamentarios aplicables a las habilitaciones urbanas para fines comerciales. Asimismo, el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima 2012-2025 tampoco contiene alguna disposición sobre este aspecto.
- (v) La Ordenanza 836 no puede calificar como un PDU, dado que no posee los elementos señalados en el artículo 11 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por Decreto Supremo 004-2011-VIVIENDA (vigente a la fecha de emisión de la ordenanza).
- (vi) El artículo 13 de la Norma TH.020 prevé que las habilitaciones urbanas para uso de comercio y otros usos (uso mixto) pueden ser de cuatro (4) tipos: 3, 4, 5 y 6. Así, los artículos 20 y 21 de la misma norma señalan que los aportes de tipos 3 y 4 se harán en función a la densidad residencial, mientras que los aportes en los tipos 5 y 6 se harán de acuerdo con lo establecido para las habilitaciones de comercio exclusivo. Inclusive, para las habilitaciones urbanas de los tipos 3 y 4, la disposición en mención no determina que la redención sea por un valor del 5% del terreno.
- (vii) Cualquier porcentaje exigido por las entidades como aporte reglamentario para parques zonales y otros fines que exceda lo señalado en la Norma TH.020 constituye una trasgresión al artículo 36 del TUO de la Ley 29090.
- (viii) En la Ordenanza 836 se generaliza el porcentaje de aporte reglamentario para habilitaciones urbanas para uso comercial, sin que se haya diferenciado si se trata de una habilitación urbana para uso de comercio

exclusivo o para uso mixto conforme con la Norma TH.020, desconociéndose lo señalado en esta última norma.

- (ix) El artículo 35 de la Norma GH.020 del RNE tiene por finalidad dotar a los gobiernos locales de la prerrogativa de establecer el procedimiento y la forma de entrega de los aportes, mas no la cuantía.
 - (x) En el mismo sentido se ha expresado la Sala Especializada en Defensa de la Competencia en la Resolución 0224-2017/SDC-INDECOPI del 20 de abril de 2017, por la cual se declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de pago del 5% por concepto de aporte reglamentario para parques zonales en habilitaciones urbanas para uso industrial por haberse desconocido la regulación del RNE, dado que en dicho caso se vulneró la Norma TH.030.
10. El 25 de febrero de 2019, la MML interpuso recurso de apelación contra la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI, señalando lo siguiente:
- (i) El TUO de la Ley 29090 regula los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitaciones urbanas y de edificación con la finalidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria, de aplicación obligatoria a nivel nacional.
 - (ii) Los aportes reglamentarios son una obligación de cesión gratuita a favor de determinadas entidades del Estado vinculadas al equipamiento e infraestructuras públicas, pero no son requisito para la obtención de la licencia de habilitaciones urbanas, por lo que no se trata de exigencias o condiciones para el desarrollo de una actividad económica.
 - (iii) El TUO de la Ley 29090 no establece que la redención del aporte reglamentario deba efectuarse sobre valor arancelario o valor comercial.
 - (iv) El pronunciamiento de la Comisión contraviene el debido proceso por cuanto no reconoce las facultades que otorga la Constitución Política del Perú en su artículo 194 a las municipalidades.
11. El 7 de marzo de 2019, Serpar interpuso recurso de apelación contra la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI con base en los siguientes argumentos:
- (i) El artículo 36 del TUO de la Ley 29090 dispone que el RNE constituye una norma técnica nacional de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas.
 - (ii) El Reglamento de Licencias señala en el numeral 8 de su artículo 16 que los aportes reglamentarios se regulan por lo previsto en la Norma GH.020, siendo que esta última norma habilita a las municipalidades provinciales a



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

establecer el régimen de aportes de su jurisdicción, conforme con los objetivos de su PDU.

(iii) El artículo 35 de la Norma GH.020 del RNE reconoce la facultad de las municipalidades de establecer el régimen de aportes en su jurisdicción, lo que equivale a fijar los porcentajes, de modo que lo señalado en la misma norma debe ser interpretado de manera referencial. Por el contrario, si el RNE hubiese querido habilitar a las municipalidades provinciales únicamente respecto al procedimiento y la forma de entrega de aportes, lo hubiera indicado de manera expresa.

12. El 28 de marzo de 2019, la denunciante absolvió los argumentos planteados en los recursos de apelación, reiterando lo afirmado el 11 de diciembre de 2018⁴.
13. El 3 de febrero de 2021, mediante Requerimiento 006-2021/SEL, la Secretaría Técnica de la Sala solicitó a la MML, entre otros documentos, copia del Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.
14. El 8 de febrero de 2021, la MML absolvió el requerimiento antes mencionado y presentó información relacionada con el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima-Callao 1990-2010.

II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

15. Determinar si corresponde confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de la redención del 5% del terreno como aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

III. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

III.1. Cuestiones previas

III.1.1 Sobre la medida objeto de análisis en el presente procedimiento

16. Por la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI, la primera instancia declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de la redención del 5% del terreno como aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.
17. Al respecto, este Colegiado observa que el artículo 9 de la Ordenanza 836, norma emitida por la MML, contiene una obligación aplicable a los titulares de

⁴ Ver numeral 6 del presente pronunciamiento.

predios que son objeto de habilitaciones urbanas para fines comerciales, consistente en ceder un aporte reglamentario, como se aprecia a continuación:

ORDENANZA 836, ORDENANZA QUE ESTABLECE LOS APORTES REGLAMENTARIOS PARA HABILITACIONES URBANAS EN LA PROVINCIA DE LIMA

Artículo 9.- Aportes para habilitaciones urbanas con fines industriales, comerciales, equipamiento y otros usos especiales

Las habilitaciones con fines Industriales, Comerciales, Equipamiento Educativo y de Salud y de Usos Especiales (OU), con exclusión de las Habilitaciones con fines Recreacionales, estarán sujetas a la obligación urbanística de efectuar o ceder los siguientes Aportes Reglamentarios:

| CUADRO 3 | | | | |
|--|------------------------------------|-------------------------------------|---|----------------------|
| APORTES REGLAMENTARIOS PARA HABILITACIONES URBANAS CON FINES INDUSTRIALES, COMERCIALES, EQUIPAMIENTO EDUCATIVO, DE SALUD Y OTROS USOS | | | | |
| TIPO DE HABILITACIÓN | PARA PARQUES ZONALES SERPAR | PARA RENOVACIÓN URBANA FOMUR | PARA SERVICIOS PÚBLICOS COMPLEMENTARIOS En la Municipalidad Distrital respectiva | TOTAL APORTES |
| INDUSTRIA | 5% | 3% | 2% | 10% |
| COMERCIO | 5% | 3% | 2% | 10% |
| EDUCATIVO Y DE SALUD | 5% | 3% | 2% | 10% |
| OTROS USOS | 5% | 3% | 2% | 10% |

(El subrayado y el sombreado son agregados.)

- No obstante, en el texto normativo antes citado, no se aprecia que la obligación establecida se refiera a la redención del aporte reglamentario, la cual viene a ser una medida de una naturaleza distinta.
- Sin perjuicio de que será materia de desarrollo más adelante, debe mencionarse que, de acuerdo con la definición señalada en el artículo 3 del TUO de la Ley 29090⁵, las habilitaciones urbanas constituyen procesos en los que terrenos rústicos o eriazos se convierten en terrenos urbanos, lo cual conlleva que estos predios incrementen su valor económico en tanto podrán ser utilizados para albergar edificaciones con múltiples actividades, sea para vivienda, salud, educación, comercio u otros.

⁵ **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**

Artículo 3.- Definiciones

Para los fines de la presente Ley, entiéndase por:

1. Habilitación urbana

El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (...).



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

20. Como también lo dispone la norma bajo análisis, el proceso de habilitación urbana requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública y servicios complementarios consistentes en lotes regulares edificables que pasan al dominio público del Estado.
21. Según lo establece el artículo 10 de la Ordenanza 836⁶, en la jurisdicción de la provincia de Lima, los titulares o responsables de habilitaciones urbanas con fines comerciales podrán cumplir con el aporte correspondiente abonando su valor dinerario. En consecuencia, la redención en dinero es una forma de cumplimiento del aporte obligatorio establecido en el artículo 3 del TUO de la Ley 29090, lo cual no forma parte del objeto de controversia en el presente caso.
22. Asimismo, cabe mencionar que, en su escrito del 22 de agosto de 2018⁷, la denunciante cuestionó que la MML haya establecido porcentajes de terreno que deben ser otorgados en calidad de aportes reglamentarios para las habilitaciones urbanas con fines comerciales, en tanto que, a su consideración, tales porcentajes no habían sido contemplados en el RNE.
23. Por su parte, la primera instancia, al momento de admitir a trámite la denuncia⁸, consideró que el objeto de cuestionamiento en el presente caso se refiere al

⁶ **ORDENANZA 836, ORDENANZA QUE ESTABLECE LOS APORTES REGLAMENTARIOS PARA HABILITACIONES URBANAS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 10.- La redención de aportes en dinero

(...)

Los Aportes para Parques Zonales y para Renovación Urbana (FOMUR) a que se encuentran obligados los titulares o responsables de las Habilitaciones Urbanas con fines Industriales, Comerciales, de Equipamiento Educativo, de Salud, y de Otros Usos Especiales, podrán ser redimidos en dinero, de acuerdo a la valorización comercial de las áreas, hasta antes de la expedición de la Resolución que apruebe la Recepción de Obras de la Habilitación Urbana.

(...)

(El subrayado es agregado.)

⁷ **ESCRITO DE DENUNCIA DEL 22 DE AGOSTO DE 2018**

"22. Conforme a la Norma TH.020 del RNE, las habilitaciones urbanas con fines comerciales se clasifican en: *Habilitaciones para uso de comercio exclusivo y Habilitaciones para uso de comercio y otros usos (uso mixto)*. En ningún caso el RNE ha establecido porcentajes del terreno que deban ser otorgados en calidad de aportes reglamentarios. En otras palabras, el RNE al no recoger porcentajes en este capítulo (como sí lo hizo en los otros tipos de habilitaciones urbanas) optó por no exigir esta cesión de terrenos (ni dinero equivalente alguno) cuando la habitación urbana esté destinada a usos comerciales. Ello tiene sentido considerando que por su naturaleza, las zonas comerciales prevén dentro de sus edificaciones usos propios de una ciudad que es la que precisamente busca replicar dentro de sus instalaciones.

23. Ciertamente, tratándose de habilitaciones para comercio exclusivo, esto es, aquellas conformadas por lotes para fines de edificación de locales comerciales, el RNE ha señalado como regla general que no están obligadas a ceder terrenos en calidad de aportes reglamentarios, salvo que estos se encuentren debidamente estipulados dentro del Plan de Desarrollo Urbano de la respectiva provincia (...)

24. Por ende, la regla general es que las habilitaciones urbanas destinadas a la actividad comercial no están obligadas a ceder terrenos en calidad de aportes reglamentarios. Solo cuando la actividad sea exclusivamente comercial, la respectiva Municipalidad Provincial podrá establecerlos siempre que lo sustente e incorpore en el Plan Urbano de la Provincia y no en una norma aislada como es por ejemplo la Ordenanza N° 836-MML."

⁸ **RESOLUCIÓN 0482-2018/CEB-INDECOPI DEL 12 DE OCTUBRE DE 2018**

"8. En el punto (i) del párrafo 1 de la presente resolución, la denunciante señaló que la exigencia de la redención del 5% del terreno como aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales se encuentra materializada en el artículo 10° concordado con el artículo 9° de la Ordenanza N° 836-MML (...)

9. Sobre el particular, de la revisión de los argumentos desarrollados en su denuncia referentes a este extremo, se desprende que la denunciante no se encuentra conforme con el porcentaje que la Municipalidad y el Serpar le estarían imponiendo, lo que se condice con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ordenanza N° 836-MML."

porcentaje de aportes reglamentarios que la MML ha impuesto para las habilitaciones urbanas con fines comerciales.

24. Del mismo modo, debe notarse que Serpar y la MML han presentado sus descargos en el sentido de que esta última entidad tiene competencias para establecer los aportes reglamentarios en su jurisdicción y, en particular, para fijar los porcentajes de dichos aportes⁹.
25. A partir de lo expuesto, esta Sala arriba a la conclusión de que el objeto de controversia se refiere a la exigencia de ceder el 5% del terreno en calidad de aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836-MML, de modo que la barrera burocrática por analizar debe ser precisada en esos términos.
26. Cabe señalar que la precisión de la barrera burocrática en cuestión no afecta el derecho de defensa de las denunciadas, considerando que no se ha ampliado el objeto de controversia y ambas entidades han formulado sus argumentos de descargos en alusión a la medida indicada en el numeral que precede.

III.1.2 Sobre la competencia de la Comisión y la Sala

27. En el presente caso, la MML refirió en su recurso de apelación que, si bien los aportes reglamentarios son una obligación de cesión gratuita a favor de determinadas entidades del Estado vinculadas al equipamiento e infraestructuras públicas, no son requisito para la obtención de la licencia de

⁹ **ESCRITO DE SERPAR DEL 12 DE NOVIEMBRE DE 2018**

"(...) debemos señalar que el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, en adelante, el Reglamento, expresamente señala en su artículo 16 numeral 8 que los aportes reglamentarios a los que están obligados de efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la Norma Técnica GH.020 'Componentes del Diseño Urbano' del Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE.

Es así que de la revisión de la Norma Técnica GH.020 'Componentes del Diseño Urbano' del Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE, se advierte claramente que la misma habilita a las Municipalidades Provinciales a establecer el régimen de aportes de su jurisdicción, ajustado a las condiciones específicas locales y a los objetivos establecidos en su Plan de Desarrollo Urbano, tomando como referencia lo indicado en la Norma Técnica.

(...)

En ese sentido, las Municipalidades Provinciales, de acuerdo a lo señalado en la Ley N° 29090, su Reglamento y el RNE, están facultadas a establecer el régimen de aportes en su jurisdicción, lo que comprende establecer los porcentajes de aportes, sin que eso signifique una vulneración a las normas antes mencionadas. Ello más aún si el propio RNE indica de manera textual que lo indicado (sic) Norma Técnica GH.020 'Componentes de Diseño Urbano' debe ser tomado de manera referencial."

ESCRITO DE LA MML DEL 18 DE NOVIEMBRE DE 2018

"1.- Que, los aportes reglamentarios son efectivamente una obligación de cesión gratuita a favor de determinadas entidades del Estado vinculadas al equipamiento e infraestructuras públicas, pero no son requisito para la obtención de la licencia de habilitación urbana, por lo que no se trata de exigencias o condiciones para el desarrollo de una actividad económica, por el contrario, consisten en actuaciones dirigidas a requerir el cumplimiento de una obligación (sic).

(...)

4.- La Ordenanza Municipal 836-MML ha sido emitida por la Municipalidad de Lima el 22 de setiembre de 2005, que al tenor del inciso N° 4 del artículo 200° de la Constitución Política del Perú, tienen rango de ley.

5.- Que, la Ordenanza N° 836-MML establece respecto de los aportes reglamentarios para las habilitaciones urbanas en la provincia de Lima que Los propietarios o titulares de predios o áreas rústicas sujetas a 'procesos de habilitación urbana en la Provincia de Lima, sin distinción alguna, están sujetos a la obligación urbanística de efectuar o ceder los aportes reglamentarios establecidos en las referidas ordenanzas."



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

habilitaciones urbanas, por lo que no se trata de exigencias o condiciones para el desarrollo de una actividad económica.

28. Sobre este aspecto, a efectos de verificar la competencia de la Comisión y la Sala, resulta pertinente abordar lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, el Decreto Legislativo 1256).
29. El artículo 6 de la norma en mención¹⁰ señala que la Comisión y la Sala -en segunda instancia- son competentes para conocer los actos, disposiciones y actuaciones materiales emitidas por entidades de la Administración Pública, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
30. Por su parte, los numerales 3 y 4 del artículo 3 de la referida norma definen a una barrera burocrática como aquella exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o afectar a los administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y principios de simplificación administrativa, materializadas en actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales de la Administración Pública¹¹.
31. En resumen, a partir de las definiciones antes citadas, se desprende que una regulación o actuación administrativa puede calificar como una barrera burocrática siempre que cumpla con las siguientes características:

¹⁰ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas

6.1. De la Comisión y la Sala

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad. Asimismo, son competentes para velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757 y el artículo 61 del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, así como las normas reglamentarias pertinentes, o las normas que las sustituyan. Ninguna otra entidad podrá arrogarse estas facultades. Sus resoluciones son ejecutables cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente Ley (...).

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 3.- Definiciones

Para efectos de la presente ley, debe tenerse en cuenta las siguientes definiciones:

(...)

3. Barrera burocrática: exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad

4. Formas de materialización: las barreras burocráticas se materializan a través de actos administrativos, disposiciones administrativas y/o actuaciones materiales.

- (i) Tratarse de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad de la Administración Pública en ejercicio de función administrativa¹².
 - (ii) Encontrarse contenida en una disposición administrativa, un acto administrativo o una actuación material.
 - (iii) Tener incidencia en la regulación del comportamiento de los agentes en el desarrollo de actividades económicas en el mercado, sea para efectos de su acceso o permanencia en él, o en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y principios de simplificación administrativa.
32. En este contexto, conforme se ha desarrollado en el acápite anterior, la medida cuestionada en el presente caso se trata de una obligación impuesta a aquellos administrados que soliciten la habilitación urbana de un predio, la cual consiste en ceder una parte del terreno en calidad de aporte reglamentario. Asimismo, la obligación antes mencionada ha sido establecida a través de una disposición administrativa: la Ordenanza 836, emitida por la MML.
33. De otro lado, debe tenerse en cuenta que el proceso de habilitación urbana se encuentra a cargo de las municipalidades distritales y provinciales, quienes son las entidades competentes para la aprobación de los proyectos y la emisión de

¹²**DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS****Artículo 2.- Ámbito de aplicación**

La presente ley es de aplicación para las entidades de la administración pública (en adelante, "entidad" o "entidades"), entendiéndose como tales a las señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 o la norma que la sustituya, así como para todo funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual.

DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**TÍTULO PRELIMINAR****Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley**

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.

Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos;
 2. El Poder Legislativo;
 3. El Poder Judicial;
 4. Los Gobiernos Regionales;
 5. Los Gobiernos Locales;
 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
 7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y,
 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.
- Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.

Además, como ha sido expresado en diversos pronunciamientos de esta Sala, la función administrativa puede ser entendida como una actuación o conjunto de actuaciones realizadas por una entidad de la Administración Pública, independientemente de si esta forma parte o no del Estado, a fin de salvaguardar un interés general, en ejercicio de la potestad administrativa o poder de imperio (ver Resoluciones 625-2019/SEL-INDECOPI y 0461-2019/SEL-INDECOPI).



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

las licencias correspondientes¹³. Por tanto, la obligación de ceder los aportes reglamentarios tiene incidencia en un procedimiento administrativo a cargo de los gobiernos locales.

34. A partir de lo expuesto, al tratarse de una exigencia establecida a través de una disposición administrativa y que tiene relevancia en un procedimiento a cargo de una entidad de la Administración Pública, dichos aportes cumplen con las características antes mencionadas, por lo que se encuentran en el ámbito de competencia de la Comisión y la Sala. En suma, corresponde desestimar el argumento de la MML.

III.1.3 Sobre la presunta afectación al debido procedimiento

35. En el presente caso, la MML alegó que el pronunciamiento de la Comisión contraviene el debido proceso por cuanto no reconoce las facultades que otorga la Constitución Política del Perú en su artículo 194 a las municipalidades.
36. Sobre el particular, a nivel normativo, se ha reconocido que uno de los principios que guían la actuación de las entidades administrativas en sus procedimientos es el de debido procedimiento¹⁴, el cual determina que los administrados gozan de diversos derechos y garantías como el derecho a ser notificados, a exponer argumentos y presentar alegatos, a ofrecer y producir pruebas, a obtener una decisión motivada, entre otros.

¹³ **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**

Artículo 4.- Actores y responsabilidades

Los actores son las personas naturales o jurídicas, y las entidades públicas que intervienen en los procesos de habilitación urbana y de edificación. Estos son:

(...)

9. Las municipalidades

Las municipalidades distritales, en el ámbito de su jurisdicción, las municipalidades provinciales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, tienen competencia para la aprobación de proyectos de habilitación urbana y de edificación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Corresponde a las citadas municipalidades, conforme su jurisdicción, competencias y atribuciones, el seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los proyectos contemplados en las diversas modalidades establecidas en la presente Ley.

Artículo 7.- Definición de licencias de habilitación y de edificación

Las licencias de habilitación y de edificación constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación.

(...)

¹⁴ **DECRETO SUPREMO 004-2019-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

37. Asimismo, es de notar que la norma a la que ha hecho alusión la MML¹⁵ reconoce que los gobiernos locales poseen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
38. En tal sentido, si bien la MML no ha precisado cuál habría sido el derecho que habría sido afectado por parte de la Comisión, este Colegiado aprecia que la primera instancia sí consideró en su análisis que las municipalidades gozan de autonomía conforme lo señala la LOM, aunque dicha autonomía se veía limitada por el ordenamiento jurídico, tal como se aprecia a continuación:

RESOLUCIÓN 0079-2019/CEB-INDECOPI DEL 8 DE FEBRERO DE 2019

“D. Evaluación de legalidad:

D.1 De la competencia de la Municipalidad:

42. *El artículo 4° de la Ley N° 29090 establece que las municipalidades distritales, en el ámbito de su jurisdicción, las municipalidades provinciales y la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, tienen competencia para la aprobación de proyectos de habilitación urbana y de edificación, de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27972.*
43. *Asimismo, el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 reconoce la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades, la propia disposición establece como límite de dicha autonomía la sujeción al ordenamiento jurídico.*
44. *En concordancia con lo anterior, el artículo VIII del Título Preliminar de la ley señalada en el párrafo precedente y el artículo 78° del mismo cuerpo normativo disponen que los gobiernos locales se encuentran sujetos a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y el funcionamiento del Sector Público, en particular de la legislación especial y las normas técnicas.*
45. *Asimismo, el numeral 3.6.1) del artículo 79° de la Ley N° 27972, dispone que las municipalidades distritales tienen como función específica exclusiva normar, regular y otorgar las autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización para las habilitaciones urbanas.*
46. *El artículo 2° del TUO de la Ley N° 29090, establece que los procedimientos administrativos para declarar una Habilitación Urbana, que se encuentran establecidos en dicha norma son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional.”*

(El subrayado es agregado).

15

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución.

Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

39. Por tanto, esta Sala considera que la primera instancia no ha desconocido lo señalado en el artículo 194 de la Constitución Política del Perú, sino que, por el contrario, ha resaltado que los gobiernos locales gozan de autonomía, la cual no es irrestricta, sino que se enmarca en las disposiciones del ordenamiento jurídico. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento de la MML.

III.2. Marco normativo aplicable a los aportes reglamentarios para habilitaciones con fines comerciales

40. El TUO de la Ley 29090 constituye una norma de alcance nacional cuyo objetivo es regular los procedimientos de otorgamiento de licencias de habilitación urbana y de edificación, los cuales son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional, conforme lo dispone el artículo 2 de la disposición mencionada¹⁶.

41. Asimismo, el numeral 2.4 del artículo 2 del TUO de la Ley 29090 reconoce el principio de unidad en los procedimientos de habilitación urbana, el cual determina que las normas que se expidan posteriormente deben guardar coherencia con dicha ley y que, ante una contradicción normativa, debe seguirse el siguiente orden de prelación:

DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES

“Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios

2.4 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, se sujetan a lo siguiente:

a. Principio de Unidad. - Las normas que se expidan, a partir de la presente Ley, deberán guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, de forma tal que las normas que lo conforman se integren armónicamente evitando contradicciones. De existir discrepancias entre la presente Ley y alguna otra norma que se expida sobre procedimientos administrativos regulados en esta, el orden de prelación para su aplicación es:

¹⁶ **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene el objeto de establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos, subdivisión de lotes, obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos; y la recepción de obras de habilitación urbana y la conformidad de obra y declaratoria de edificación; garantizando la calidad de vida y la seguridad jurídica privada y pública. Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios

2.1 Los procedimientos administrativos regulados en la presente Ley y en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional. Ninguna persona natural o jurídica, pública o privada, además de las descritas en la presente Ley, puede participar, directa o indirectamente, en la aprobación y ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones.

2.2 Los requisitos establecidos en la presente Ley y en su Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación son únicos y se aplican a nivel nacional. El retraso administrativo en la tramitación del expediente no autoriza que se le exija al solicitante la actualización de la documentación que fuera presentada en la fecha de ingreso del expediente ante la municipalidad respectiva.

Cualquier requerimiento o requisito adicional a lo previsto en los procedimientos de la presente Ley y el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, constituye una barrera burocrática ilegal.

(Artículo modificado por Decreto Legislativo 1426, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 16 de septiembre de 2018.)

- a.1) La Ley 29090.
 - a.2) Los reglamentos de la Ley 29090.
 - a.3) Las normas de carácter nacional.
 - a.4) Las normas de carácter local provincial.
 - a.5) Las normas de carácter local distrital.
- Debiendo mantenerse obligatoriamente este orden de prelación. Esta disposición es de orden público.”*

42. En consecuencia, en materia de habilitaciones urbanas, la regulación dispuesta en el TUO de la Ley 29090 es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo, conforme con el orden de prelación antes descrito, en caso de que se presenten contradicciones entre las normas de los diferentes niveles de gobierno, deberá preferirse la aplicación de la normativa de alcance nacional sobre las normas de carácter local provincial y distrital.
43. Por su parte, el artículo 3 del TUO de la Ley 29090¹⁷ señala que la habilitación urbana consiste en el proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano mediante la ejecución de obras de accesibilidad a diferentes servicios públicos. En el marco de este proceso, resulta necesario otorgar aportes de forma gratuita y obligatoria, a través de lotes regulares para fines de recreación pública, así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines.
44. Asimismo, el numeral 16.4 del artículo 16 del Reglamento de Licencias¹⁸ precisa que los aportes reglamentarios a los que están obligados de efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la Norma Técnica GH.020 “Componentes de Diseño Urbano” del RNE (en adelante, la Norma GH.020).

¹⁷ **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**

Artículo 3.- Definiciones

Para los fines de la presente Ley, entiéndase por:

2. Habilitación urbana

El proceso de convertir un terreno rústico o eriazos en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (...).

¹⁸ **DECRETO SUPREMO 029-2019-VIVIENDA, REGLAMENTO DE LICENCIAS DE HABILITACIÓN URBANA Y LICENCIAS DE EDIFICACIÓN**

Artículo 16.- Habilidadación Urbana

(...)

16.4 Los aportes reglamentarios a los que están obligados a efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la Norma Técnica GH.020, “Componentes de Diseño Urbano” del RNE.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

45. En particular, el artículo 35 de la Norma GH.020 indica que los aportes reglamentarios para cada tipo de habilitación urbana se encuentran previstos en los capítulos correspondientes del referido reglamento¹⁹.
46. Debe tenerse en cuenta también que, conforme con lo establecido en el artículo 36 del TUO de la Ley 29090²⁰, el RNE constituye una norma técnica nacional de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales y locales, los cuales deben adecuar su normativa a lo dispuesto en la mencionada norma reglamentaria.
47. Sobre este aspecto, debe tenerse en cuenta que la LOM califica a los aportes provenientes de habilitaciones urbanas como bienes que integran el patrimonio de las municipalidades, cuya administración es ejercida de forma autónoma²¹.
48. Del mismo modo, el artículo 35 de la Norma GH.020²² indica que las municipalidades provinciales podrán establecer el régimen de aportes de su jurisdicción en función a las condiciones específicas locales y a los objetivos previstos en su PDU, y teniendo en cuenta lo contemplado en el RNE.

¹⁹ **REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA NORMA TÉCNICA GH.020, “COMPONENTES DE DISEÑO URBANO”**
Artículo 35.- Los aportes se indican en los capítulos correspondientes a cada tipo de habilitación urbana. Las Municipalidades Provinciales podrán establecer el régimen de aportes de su jurisdicción, ajustado a las condiciones específicas locales y a los objetivos establecidos en su Plan de Desarrollo Urbano, tomando como referencia lo indicado en la presente norma.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 16 de julio de 2011).

²⁰ **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**
Artículo 36.- Normas técnicas de la edificación
El Reglamento Nacional de Edificaciones, el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que diseñen o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional. Las normas técnicas de carácter regional, provincial o distrital deben guardar concordancia con la regulación establecida en estas normas técnicas nacionales y, de ser el caso, adecuarse a la misma.
a. El Reglamento Nacional de Edificaciones
El Reglamento Nacional de Edificaciones es el único marco técnico normativo que establece los criterios y requisitos mínimos para el diseño y la ejecución de proyectos de habilitación urbana y/o de edificaciones, se aprueba por Decreto Supremo y está compuesto por Normas Técnicas que regulan las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones en las especialidades de arquitectura, estructuras, instalaciones sanitarias y eléctricas o electromecánicas, las cuales se aprueban con el Índice del referido Reglamento por Decreto Supremo. La modificación integral o parcial de las Normas Técnicas se aprueba por Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, conforme a los avances tecnológicos o la demanda de la sociedad. (...).
(Artículo modificado por Decreto Legislativo 1469, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 24 de abril de 2020.)

²¹ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 55.- Patrimonio municipal
Los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio.
El patrimonio municipal se administra por cada municipalidad en forma autónoma, con las garantías y responsabilidades de ley.
Artículo 56.- Bienes de propiedad municipal
Son bienes de las municipalidades: (...).
6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas. (...).

²² Ver nota al pie 19.

49. Por tanto, a partir de lo dispuesto por la norma en mención, se desprende que existe un deber de concordancia normativa con el RNE que las municipalidades deben cumplir al regular sus aportes reglamentarios, el cual también se encuentra señalado en el artículo 3 de la Norma G.010 del RNE, como se aprecia a continuación:

REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES. NORMA G.010, “CONDICIONES BÁSICAS”.

*“**Artículo 3.-** Las Municipalidades Provinciales podrán formular normas complementarias en función de las características geográficas y climáticas particulares y la realidad cultural de su jurisdicción. Dichas normas deberán estar basadas en los aspectos normados en el presente Título, y concordadas con lo dispuesto en el presente Reglamento.”²³*
(El subrayado es agregado.)

50. Este mismo criterio fue sostenido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente 00028-2007-PI/TC del 4 de mayo de 2009²⁴, en la cual se señaló lo siguiente:

EXPEDIENTE 00028-2007-PI/TC DEL 4 DE MAYO DE 2009

«(...) la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta sino por el contrario relativa, por cuando su actuación tiene que enmarcarse [en] los límites establecidos por la Constitución y la ley (...).»

51. De acuerdo con lo expuesto, en materia de aportes reglamentarios, las municipalidades provinciales deben ejercer sus competencias sin transgredir el ordenamiento jurídico y, en el caso en particular, en concordancia con lo previsto en el RNE.
52. En ese contexto, conforme con la regulación contenida en el RNE, las habilitaciones urbanas pueden tener las siguientes finalidades: residenciales, comerciales, industriales y usos especiales²⁵.
53. En lo que corresponde a las habilitaciones urbanas con fines comerciales, estas se encuentran reguladas por la Norma Técnica TH.020, “Habilitaciones para uso comercial” (en adelante, la Norma TH.020), la cual define a dichas habilitaciones

²³ Resulta pertinente mencionar, que el artículo 3 del Decreto Supremo 063-70-VI, Reglamento de Construcciones, norma vigente a la fecha de emisión de la Ordenanza 836-MML, contenía el mismo deber de concordancia con la normativa nacional, tal como se aprecia a continuación:

«Decreto Supremo 063-70-VI, Reglamento de Construcciones

Artículo 3.- El Reglamento Nacional de Construcción tendrá permanente vigencia en todo el territorio de la República, debiendo los Concejales Provinciales elaborar su propio Reglamento de Construcciones y elevarlo para su aprobación al Ministerio de Vivienda, de conformidad con las disposiciones de este Reglamento, adecuando a su respectiva realidad territorial, no pudiendo rebajar los requisitos mínimos ni aumentar los máximos establecidos».

²⁴ Proceso de inconstitucionalidad seguido por el alcalde de la Municipalidad Distrital de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley 29035.

²⁵ Los usos especiales pueden corresponder a la edificación de locales educativos, religiosos, de salud, institucionales, deportivos, recreacionales y campos feriales, conforme lo dispone el artículo 1 de la Norma Técnica TH.040 del RNE.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

urbanas como aquellas destinadas predominantemente a la edificación de locales donde se comercializan bienes y/o servicios²⁶. Además, las habilitaciones urbanas ya mencionadas pueden estar destinadas a un uso comercial exclusivo o un uso mixto (permitiendo otros usos compatibles como vivienda o industria²⁷).

54. En materia de aportes reglamentarios, la referida norma contempla diversas reglas aplicables de acuerdo con cada uno de los tipos antes mencionados, las cuales pueden resumirse en el siguiente cuadro:

CUADRO ÚNICO
REGULACIÓN DE LOS APORTES REGLAMENTARIOS EN LAS HABILITACIONES PARA
USO COMERCIAL SEGÚN LA NORMA TÉCNICA TH.020

| APORTES REGLAMENTARIOS EN HABILITACIONES URBANAS PARA USO COMERCIAL | | |
|---|--|---|
| Uso comercial exclusivo (Artículo 5 ²⁸) | Uso mixto (Artículo 21 ²⁹) | |
| No existe la obligación de entregar aportes | Tipos 3 y 4 Uso mixto compatible: vivienda | Tipos 5 y 6 Uso mixto compatible: industria |

- ²⁶ **REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"**
Artículo 1.- Son Habilitaciones para uso Comercial, aquellas destinadas predominantemente a la edificación de locales donde se comercializan bienes y/o servicios y que se realizan sobre terrenos calificados con una Zonificación afín o compatible.
Artículo 2.- Las Habilitaciones para uso Comercial se clasifican en:
a) Habilitaciones para uso de Comercio Exclusivo
b) Habilitaciones para uso de Comercio y otros usos. (Uso Mixto)
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).
- ²⁷ **REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"**
Artículo 12.- Son Habilitaciones para uso Comercial aquellas conformadas por lotes para fines de edificación de locales comerciales y de usos compatibles como vivienda, vivienda-taller o industria, con sujeción a los parámetros establecidos en el Cuadro Resumen de Zonificación y las disposiciones del Plan de Desarrollo Urbano.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).
- ²⁸ **REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"**
Artículo 5.- Las habilitaciones para Comercio Exclusivo no están obligadas a entregar Aportes de Habilitación Urbana, puesto que por sus características constituyen un equipamiento urbano de la ciudad.
Excepcionalmente y siempre que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción lo determine, podrán establecerse Aportes para Parques y Servicios Públicos Complementarios.
En este último caso, cuando se trate de habilitaciones de lote único destinadas a Centros Comerciales definidas en la norma A.070, dichos aportes podrán ubicarse como parte del Plan Integral del proyecto o podrán redimirse en dinero.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).
- ²⁹ **REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"**
Artículo 21.- Los aportes de Habilitación Urbana en los tipos 3 y 4, se harán en función de la densidad residencial. Los aportes de habilitación Urbana en los tipos 5 y 6, se harán de acuerdo a lo establecido para las habilitaciones para comercio exclusivo.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).

| | | |
|---|---|---|
| Excepcionalmente, siempre que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción lo determine. | Los aportes se realizarán en función a la <u>densidad residencial</u> . | Aplican las mismas reglas de las habilitaciones para uso comercial exclusivo. |
| Regla aplicable a todos los tipos: los aportes deberán ser destinados a parques y servicios públicos complementarios (artículos 5 y 20 ³⁰). | | |

55. En ese orden de ideas, conforme lo señala el RNE, en las habilitaciones urbanas para uso comercial exclusivo, los aportes reglamentarios para parques no resultan exigibles, salvo que así haya sido determinado en el PDU de la jurisdicción correspondiente. La misma regla aplica para las habilitaciones urbanas para uso mixto compatible con industria, mientras que para las habilitaciones para uso mixto compatible con vivienda los aportes se determinan en función a la densidad residencial.
56. Asimismo, debe señalarse que, de acuerdo con los artículos 9 y 36 de la LOM³¹, el Concejo de la Municipalidad Provincial tiene entre sus funciones la de aprobar el PDU, lo cual podrá ser realizado a través de ordenanza o acuerdo, conforme lo establece el artículo 39 de la misma norma³².

III.3 Análisis de legalidad

57. En el presente caso, la Comisión declaró fundada la denuncia contra la MML y Serpar respecto a la exigencia del 5% del terreno como aporte reglamentario

³⁰ **REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"**
Artículo 20.- Dependiendo de la clase de Habilitación para uso Comercial con otros usos - Uso Mixto, deberá cumplirse con efectuar aportes, para fines específicos, que son los siguientes:
 • Servicios Públicos Complementarios; y
 • Parques Zonales.
 Cuando se trate de habilitaciones de lote único destinadas a Centros Comerciales definidas en la norma A.070 con otros usos-uso mixto, dichos aportes podrán ubicarse como parte del Plan Integral del proyecto o podrán redimirse en dinero.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).

³¹ **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 9.- Atribuciones del concejo municipal
 Corresponde al concejo municipal:
 (...)
 5. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.
Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo
 Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:
1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
 (...)
 1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

³² **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 39.- Normas municipales
 Los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

para parques zonales en habilitaciones con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza Municipal 836³³.

58. De acuerdo con lo dispuesto en el RATDUS³⁴, la provincia de Lima conforma la Metrópoli Nacional, cuyo desarrollo urbano debe estar regido por el Plan de Desarrollo Metropolitano (en adelante, PDM), instrumento técnico-normativo que contiene, entre otros aspectos: los lineamientos de política, estrategias, objetivos y metas del desarrollo urbano metropolitano; la estructuración urbana del área metropolitana; y la localización y dimensionamiento del sistema metropolitano de espacios públicos, equipamiento e infraestructura urbana³⁵.

³³ **ORDENANZA 836, ORDENANZA QUE ESTABLECE LOS APORTES REGLAMENTARIOS PARA HABILITACIONES URBANAS EN LA PROVINCIA DE LIMA**

Artículo 9.- Aportes para habilitaciones urbanas con fines industriales, comerciales, equipamiento y otros usos especiales

Las habilitaciones con fines Industriales, Comerciales, Equipamiento Educativo y de Salud y de Usos Especiales (OU), con exclusión de las Habilitaciones con fines Recreacionales, estarán sujetas a la obligación urbanística de efectuar o ceder los siguientes Aportes Reglamentarios:

| CUADRO 3 | | | | |
|---|----------------------|------------------------------|--|---------------|
| APORTES REGLAMENTARIOS PARA HABILITACIONES URBANAS CON FINES INDUSTRIALES, COMERCIALES, EQUIPAMIENTO EDUCATIVO, DE SALUD Y OTROS USOS | | | | |
| TIPO DE HABILITACIÓN | PARA PARQUES ZONALES | PARA RENOVACIÓN URBANA FOMUR | PARA SERVICIOS PÚBLICOS COMPLEMENTARIOS En la Municipalidad Distrital respectiva | TOTAL APORTES |
| INDUSTRIA | 5% | 3% | 2% | 10% |
| COMERCIO | 5% | 3% | 2% | 10% |
| EDUCATIVO Y DE SALUD | 5% | 3% | 2% | 10% |
| OTROS USOS | 5% | 3% | 2% | 10% |

(El sombreado es agregado.)

³⁴ **REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA**

Artículo 9.- Categorías y Rangos Jerárquicos de los Centros Poblados del SINCEP

Los centros poblados de acuerdo a su categoría y rango jerárquico asignado se clasifican en:

1. Metrópoli Nacional (1º Rango): Conformada por la provincia de Lima, la cual comprende a la Capital de la República y a la Provincia Constitucional del Callao. La conurbación es de primer rango en el SINCEP.

(...)

Capítulo III, Sub capítulo I

Plan de Desarrollo Metropolitano

Artículo 24.- Definición y alcance del PDM

El PDM:

24.1 Es el instrumento técnico - normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales, cuyas circunscripciones son parte de una continuidad física, social y económica. Se elabora en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial Regional, las Políticas y Regulaciones Regionales y Nacionales y el SINCEP.

(...)

Artículo 25.- Ámbito de aplicación del PDM

25.1 El ámbito del PDM es la Metrópoli Nacional, así como las ciudades o conglomerados urbanos considerados Metrópolis Regionales en el presente Reglamento. Las Municipalidades Distritales de las áreas metropolitanas elaboran su correspondiente Plan de Desarrollo Urbano.

(...)

³⁵ **REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE, APROBADO POR DECRETO SUPREMO 022-2016-VIVIENDA**

Artículo 27.- Contenido del PDM

El PDM contiene lo siguiente:

1. El diagnóstico urbano del ámbito de intervención considerando sus interrelaciones físicas, sociales, económicas y políticas con su entorno inmediato y mediato.

59. En el presente caso, la MML, a través de la Ordenanza 836, ha establecido que los titulares de habilitaciones urbanas para uso comercial deberán ceder el 5% de los predios urbanizados por concepto de aporte para parques zonales. Por tanto, se procederá a verificar si se ha cumplido con las reglas señaladas en la Norma TH.020, descritas en el marco normativo³⁶.
60. Sobre el particular, si bien Lima Metropolitana cuenta con el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010³⁷ (en adelante, el PDM Lima Callao), no se observa que este instrumento de planificación contenga alguna referencia a la necesidad de contar con los aportes reglamentarios de las habilitaciones urbanas con fines comerciales, sea de uso exclusivo o mixto compatible con industria, a efectos de que la ciudad amplíe el número de parques o áreas verdes.
61. Por otra parte, a criterio de la Sala, la Ordenanza 836 no constituye un PDM en los términos del RATDUS, en tanto la disposición municipal únicamente regula los aportes reglamentarios aplicables a la jurisdicción de Lima Metropolitana, mas no contiene ninguno de los aspectos señalados en la norma reglamentaria.
62. En lo que corresponde a las habilitaciones urbanas de uso mixto compatible con vivienda, no se aprecia que la Ordenanza 836 haga alusión a la densidad residencial o que este criterio haya sido el que determinó la cuantía del aporte reglamentario cuestionado (5% del terreno), de modo que no se ha seguido las reglas de la Norma TH.020.

2. El marco de referencia común que contribuya a fortalecer y mejorar la eficacia de las acciones territoriales y urbanas de los Gobiernos Locales que conforman el Área Metropolitana.

3. El modelo de desarrollo urbano del Área Metropolitana, que contiene la conformación físico - espacial del área urbana, los ejes de articulación y su funcionamiento general, elaborado en base a la visión provincial de desarrollo a largo plazo, veinte años (20 años), a las potencialidades locales y alas oportunidades globales de desarrollo.

4. Los lineamientos de política, estrategias, objetivos y metas del desarrollo urbano metropolitano.

5. La Estructuración Urbana del Área Metropolitana: Compuesta por la identificación de áreas homogéneas y por la clasificación de suelo, para orientar las áreas para actuaciones e intervenciones urbanísticas.

6. La propuesta de Movilidad Urbana del Área Metropolitana: Con énfasis en las soluciones multimodales y el transporte rápido masivo. Es aplicable la clasificación vial establecida en el Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE para las vías primarias: Expresas, Arteriales y Colectoras.

7. La propuesta de manejo ambiental y de medidas de prevención y reducción del riesgo del territorio metropolitano.

8. La delimitación de áreas para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano, de Esquemas de Ordenamiento Urbano y/o Planes Específicos. Dicha delimitación de áreas puede comprender la jurisdicción de más de un distrito.

9. Criterios y directivas para identificar y establecer las zonas generadoras y receptoras de Derechos Adicionales de Edificación Transferibles -DAET, los límites máximos de estos derechos y las compensaciones entre zonas generadoras y receptoras, al interior de un mismo distrito o entre distritos; y el incentivo de bonificación de altura a la edificación sostenible.

10. Localización y dimensionamiento del sistema metropolitano de espacios públicos, equipamiento urbano e infraestructura urbana.

11. El Programa de Inversiones Urbanas Metropolitanas, proyectos y/o megaproyectos de acciones sectoriales.

12. Los mecanismos de gestión municipal entre los Gobiernos Locales distritales del Área Metropolitana.

13. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de los resultados de la ejecución del PDM, en forma coordinada con los Gobiernos Locales distritales del Área Metropolitana.

³⁶ Ver numerales 54 y 55 de la presente resolución.

³⁷ Aprobado por Acuerdo de Concejo 287 del 21 de diciembre de 1989. Dicho plan entró en vigencia con la emisión del Decreto de Alcaldía 127 del 13 de agosto de 1992, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de septiembre del mismo año. Además, en virtud de la Ordenanza 1702, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 20 de mayo de 2013, el plan continúa vigente hasta la aprobación del nuevo Plan de Desarrollo Metropolitano.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

63. Adicionalmente, este Colegiado considera que, contrariamente a lo dispuesto en la Norma TH.020, la MML ha establecido un porcentaje de aporte reglamentario para parques zonales que aplica a todas las habilitaciones urbanas para uso comercial sin hacer ningún distingo.
64. En apelación, Serpar alegó que el artículo 35 de la Norma GH.020 reconoce la facultad de las municipalidades de establecer el régimen de aportes en su jurisdicción, lo que equivale a fijar los porcentajes, y que, por el contrario, si se hubiese previsto habilitar a las municipalidades provinciales únicamente respecto al procedimiento y la forma de entrega de aportes, ello se tendría que haber indicado de manera expresa.
65. Sin embargo, contrariamente a lo alegado por Serpar, a criterio de esta Sala, si bien el citado artículo faculta a las municipalidades provinciales a regular su régimen de aportes reglamentarios, también las obliga a que el ejercicio de dicha facultad se ejerza en concordancia con el propio RNE.
66. En efecto, conforme se indicó anteriormente, el TUO de la Ley 29090³⁸ dispone que el RNE constituye una norma técnica nacional de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales y locales, los cuales deben adecuar su regulación a lo dispuesto en la mencionada norma reglamentaria, por lo que, a pesar de que el PDM Lima Callao fue aprobado con anterioridad a la Norma TH.020, la MML debía cumplir con las disposiciones nacionales en materia de habilitaciones urbanas.
67. Por lo expuesto, se verifica que la exigencia objeto de denuncia contraviene lo señalado en la Norma TH.020, la cual constituye una norma nacional que debe ser aplicada por los gobiernos locales, y, en consecuencia, existe una contravención a los artículos 2 y 36 del TUO de la Ley 29090, por lo cual la medida resulta ilegal. Asimismo, dado que se ha determinado la ilegalidad de la barrera burocrática denunciada, no corresponde continuar con el análisis de razonabilidad, conforme lo señala el artículo 14 del Decreto Legislativo 1256³⁹.
68. En ese sentido, corresponde confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró fundada la denuncia contra la MML y Serpar, y barrera burocrática ilegal la exigencia analizada en este pronunciamiento.

³⁸ Ver nota al pie 20.

³⁹ **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 14.- Análisis de legalidad
(...)

14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

III.4 Sobre los otros extremos del pronunciamiento de la Comisión

69. En la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI, la primera instancia determinó lo siguiente:
- (i) Disponer la inaplicación de la medida declarada ilegal a favor de la denunciante.
 - (ii) Disponer la publicación de un extracto del pronunciamiento en el diario oficial "El Peruano" y en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.
 - (iii) Disponer la inaplicación con efectos generales de la medida declarada ilegal a partir de la publicación del extracto antes mencionado.
 - (iv) Ordenar a la MML y a Serpar como medida correctiva que, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, informen a los administrados sobre la barrera burocrática declarada ilegal.
 - (v) Ordenar a la MML que, en un plazo no mayor a un mes, cumpla con informar sobre las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en el procedimiento.
70. Al respecto, dado que se ha confirmado la declaración de ilegalidad de la medida impuesta por la MML y que las denunciadas no han presentado argumentos de apelación que versen sobre los extremos antes mencionados, corresponde también confirmar el pronunciamiento de la Comisión en torno a todos ellos.
71. Finalmente, debe precisarse que, conforme lo dispone el numeral 8.3 del artículo 8 del Decreto Legislativo 1256⁴⁰, a partir del día siguiente a la publicación del extracto de la presente resolución, en caso de que se verifique la aplicación de la barrera burocrática declarada ilegal por parte de cualquier funcionario, servidor público o persona que ejerza función administrativa, se podrá imponer una sanción, en concordancia con lo establecido en el artículo 34 de la misma norma.

40

DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS

Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas

8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales.

8.2. En estos procedimientos, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede emitir medidas correctivas, ordenar la devolución de las costas y costos e imponer sanciones, cuando corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

8.3. La inaplicación con efectos generales opera a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial "El Peruano". La orden de publicación será emitida por el Indecopi hasta el décimo día hábil después de notificada la resolución respectiva. Si con posterioridad, algún funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en la entidad que fuera denunciada, aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales en la resolución objeto de publicación, puede ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la presente ley.

(El subrayado es agregado.)



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE
LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas

RESOLUCIÓN 0207-2021/SEL-INDECOPI

EXPEDIENTE 000276-2018/CEB-INDECOPI

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que declaró barrera burocrática ilegal la exigencia de ceder el 5% del terreno en calidad de aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

SEGUNDO: confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que ordenó la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal a favor de Inmobiliaria Ampato S.A.

TERCERO: confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que ordenó la inaplicación con efectos generales de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

CUARTO: confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que ordenó la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial "El Peruano" y en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, de conformidad con el artículo 8 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

QUINTO: confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que ordenó como medida correctiva a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Servicio de Parques de Lima que, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, informen a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada ilegal.

SEXTO: confirmar la Resolución 0079-2019/CEB-INDECOPI del 8 de febrero de 2019, en el extremo que ordenó a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Servicio de Parques de Lima que informen, en un plazo no mayor a un mes, sobre las medidas adoptadas respecto a la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento.

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva, Armando Luis Augusto Cáceres Valderrama y Ana Asunción Ampuero Miranda

GILMER RICARDO PAREDES CASTRO
Presidente

27/27