

Resolución

Nº 0010-2026/CEB-INDECOPI

Lima, 9 de enero de 2026

EXPEDIENTE N° 000255-2025/CEB

DENUNCIADA : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

DENUNCIANTE : [REDACTED]

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara que constituye una barrera burocrática ilegal la prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711, que dispone la intangibilidad del Centro Histórico de Lima para el desarrollo de actividades de almacenamiento y depósito y ordena su erradicación, y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, únicamente respecto de las actividades y zonas detalladas en Anexo 2 de la presente resolución.

La ilegalidad de la medida radica en que la Municipalidad Metropolitana de Lima desconoció el marco normativo comprendido por el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862, que conforma un bloque de legalidad con los artículos VIII y 78 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en el cual se prohíbe que se establezcan calificaciones menores al tipo de zona que tuviesen los predios, así como las disminuciones al nivel de usos del suelo. Además, la entidad denunciada contravino el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

De otro lado, se declara que las siguientes medidas impuestas por la Municipalidad Metropolitana de Lima constituyen barreras burocráticas carentes de razonabilidad:

- (i) *La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195.*
- (ii) *La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 3 de la presente resolución.*
- (iii) *La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la*

Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.

- (iv) *La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de vehículos de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0111 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.*

Si bien la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con atribuciones legales para imponer las medidas cuestionadas, respetó los procedimientos y formalidades exigidos legalmente y no contravino alguna norma del marco legal vigente, dicha entidad no ha presentado información que permita acreditar que realizó la evaluación de la proporcionalidad de las medidas; por lo que, no ha cumplido lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación de la medida declarada ilegal y de las medidas declaradas carentes de razonabilidad en favor de la señora [REDACTED]

*Se dispone que, una vez que la presente resolución haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi, se proceda a la publicación de un extracto de la misma en la Separata de Normas Legales del diario oficial *El Peruano*, así como su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, de conformidad con lo establecido en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD.*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 21.4. del artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por la medida declarada ilegal y las medidas declaradas carentes de razonabilidad. Se precisa que este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en el diario oficial *El Peruano*, a que se refiere el párrafo precedente.*

El incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Se dispone como medida correctiva que de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a los administrados acerca de la medida declarada ilegal y de las medidas declaradas carentes de razonabilidad, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declare firme esta resolución.

El incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

De conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Metropolitana de Lima, en un plazo no mayor de un (1) mes luego de que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, deberá informar las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en el presente acto, de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOP, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOP/COD.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante los escritos del 14 de julio, del 3 y 28 de octubre, así como del 14 y 20 de noviembre de 2025, la señora [REDACTED] (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia¹ en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML) por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:
 - (i) La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711, que dispone la intangibilidad del Centro Histórico de Lima para el desarrollo de actividades de almacenamiento y depósito y ordena su erradicación, y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195.
 - (ii) La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 1 de la presente resolución.
 - (iii) La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.
 - (iv) La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de vehículos de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-

¹ En representación de intereses difusos o colectivos.

0111 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.

2. Fundamentaron su denuncia en los siguientes argumentos²:

- (i) El 3 de marzo de 2025 se desató un incendio de gran magnitud en la zona de Barrios Altos, ubicada en el Cercado de Lima. Su atención se extendió por aproximadamente 12 días consecutivos, durante los cuales se evidenciaron las siguientes deficiencias técnicas y operativas del Estado para responder eficazmente ante emergencias de esta naturaleza:
 - Inexistencia de una red de agua contra incendios operativa. La red de tuberías del Cercado de Lima no soporta un incremento significativo de presión, lo que impide el uso de hidratantes y obliga a improvisar soluciones como piscinas temporales para abastecer los camiones cisterna.
 - La mayoría de los hidratantes están inoperativos o carecen del mantenimiento requerido. Según el Cuerpo General de Bomberos, esta situación incrementa la dificultad de controlar el incendio.
 - Deficiente coordinación interinstitucional entre bomberos y autoridades responsables de tareas críticas, tales como recojo de escombros.
- (ii) En esta coyuntura y ante las fuertes críticas dirigidas a la MML (no solo por la deficiente gestión del incendio, sino por la falta de fiscalización de establecimientos informales), el 15 de marzo de 2025 la entidad emitió la Ordenanza N° 2711, con la finalidad de prohibir diversas actividades económicas en el Centro Histórico de Lima que a su criterio habrían generado el siniestro, como la actividad de almacenamiento y depósito, así como comercio al por mayor.
- (iii) Se solicitó a la MML remitir todos los dictámenes e informes citados en la parte considerativa de la Ordenanza N° 2711. Si bien la MML remitió diversos documentos, de la lectura de ellos no se aprecia que cuente con: respaldo que sustente la existencia de los supuestos problemas que las medidas pretenden solucionar, un análisis de idoneidad, un análisis costo-beneficio y la valoración de alternativas regulatorias y no regulatorias. De igual manera, se advierte las mismas deficiencias en los documentos remitidos por la MML relacionados con la emisión de las Ordenanzas N° 2195 y N° 893.

Argumentos de legalidad:

- (iv) Respecto de todas las medidas denunciadas, la MML habría vulnerado el artículo 5 de la Ley N° 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, al aprobar la Ordenanza N° 2711 sin solicitar la opinión del Ministerio de Cultura.
- (v) Ni los considerandos de la Ordenanza N° 2711, ni los documentos previos remitidos por la MML sustentan que la aprobación de la referida ordenanza

² En la presente resolución únicamente se tomarán en consideración los argumentos referidos a las barreras burocráticas admitidas a trámite.

cumplió con el requisito previsto en la Ley N° 31980. Incluso el Informe Legal N° 009-2025-MRAR-AL, el cual analiza expresamente la legalidad de la ordenanza y menciona la Ley N° 31980, omite toda referencia al cumplimiento del requisito de opinión previa del Ministerio de Cultura.

- (vi) Respecto de la prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor, la MML habría vulnerado el artículo 14 de la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, y el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862-MML, que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima, al disminuir el nivel de uso previamente aprobado por la Ordenanza N° 893.
 - (vii) La Ordenanza N° 893, publicada el 27 de diciembre de 2005 permitía el comercio mayorista de determinados productos en zonas específicas del Centro Histórico de Lima. Sin embargo, posteriormente la MML modificó el Índice de Usos a través del Anexo N° 6 de la Ordenanza N° 2195, y prohibió realizar la actividad de comercio al por mayor en todas sus modalidades en el Centro Histórico de Lima, señalando que la actividad calificaría como giro no conforme.
 - (viii) Si bien el Anexo N° 6 referido no habría sido debidamente publicado, el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 que sí ha sido publicado activó la vigencia de la prohibición cuestionada. En ese contexto, se podrá apreciar que estaríamos ante una disposición ilegal, pues al prohibir una actividad previamente autorizada, la MML estaría disminuyendo los niveles de uso del suelo en contravención del artículo 14 de la Ley N° 29090 y el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862.
 - (ix) Esta conclusión es similar a pronunciamientos anteriores de la Comisión, en donde se cuestionó la ilegalidad de una disposición por disminución de usos previamente aprobados por la Ordenanza N° 893-MML, tal como la Resolución N° 0004-2021/CEB-INDECOPI.
 - (x) En todo caso, si la Comisión considera que el aludido Anexo N° 6 no resulta exigible, ni siquiera en virtud del artículo 3 de la Ordenanza N° 2711, sírvase indicarlo de manera expresa en la resolución y explica cómo la disminución de usos derivada de dicho artículo tampoco resulta exigible. De lo contrario, sírvase proceder con la comparación y verificación de la mencionada disminución de usos en relación con el régimen vigente inmediatamente anterior.
 - (xi) Los argumentos de razonabilidad presentados por la denunciante serán detallados y evaluados, de ser el caso, en el subtítulo correspondiente al análisis de razonabilidad de la presente resolución.
3. Asimismo, la denunciante solicitó lo siguiente:
- Se disponga la inaplicación definitiva de las medidas denunciadas.
 - Se precise que las barreras burocráticas que sean declaradas ilegales o carentes de razonabilidad en el presente procedimiento se considerarán materializadas en cualquier otra disposición, acto o actuación material que exista, o que se emita con posterioridad, a través de la cual se imponga alguna medida de similares o idénticas características.

- Se declare que el incumplimiento de lo resuelto por la Comisión será sancionado de conformidad con el Decreto Legislativo N° 1256.
- Se le reembolse las costas y costos derivados del presente procedimiento.

B. Admisión a trámite:

4. Mediante la Resolución N° 0537-2025/CEB-INDECOPI del 28 de noviembre de 2025, la Comisión dispuso, entre otros aspectos, admitir a trámite la denuncia y concedió a la MML un plazo de cinco (05) días hábiles para que formule sus descargos.
5. Dicha resolución fue notificada a la denunciante el 1 de diciembre de 2025, así como a la MML y a su procuraduría pública el 3 de diciembre del mismo año, tal como consta en los cargos de las cédulas de notificación que obran en el expediente³.

C. Contestación de la denuncia:

6. Mediante el escrito presentado el 18 de diciembre de 2025⁴, la MML presentó sus descargos sobre la base de los siguientes argumentos⁵:
 - (i) De acuerdo con el artículo 194 de la Constitución y el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.
 - (ii) El artículo 195 de la Constitución, en concordancia con el inciso b) del artículo 42 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, dispone que los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.
 - (iii) De la lectura de los artículos 73, 79, 159 y 161 de la Ley N° 27972, se advierte que la MML tiene competencias en cuanto a la materia de organización del espacio físico y zonificación del territorio que incluye su circunscripción, así como aprobar normas respecto a ello y las habilitaciones urbanas que se evalúen.
 - (iv) Las ordenanzas tienen rango de ley, de conformidad con el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución, siendo un instrumento normativo a través del cual las municipalidades ejercen y manifiestan su autonomía. Estas normas se diferencian de las normas de fuente parlamentaria por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa.
 - (v) No podrían constituir barreras burocráticas las medidas establecidas a través de la Ordenanza N° 2711⁶, teniendo en cuenta la definición del literal a. del numeral

³ Cédulas de notificación N° 3148-2025/CEB (dirigida a la denunciante), N° 3149-2025/CEB (dirigida a la MML) y N° 3148-2025/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la MML).

⁴ Cabe precisar que, mediante el escrito del 5 de diciembre de 2025, la MML se apersonó al presente procedimiento y solicitó que se le conceda una prórroga del plazo de diez (10) días adicionales para presentar sus descargos. Al respecto, se le concedió siete (7) días hábiles adicionales mediante la Resolución N° 0634-2025/STCEB-INDECOPI.

⁵ En la presente resolución únicamente se tomarán en cuenta los argumentos sobre las medidas admitidas a trámite.

⁶ Si bien la MML indicó que las medidas impuestas a través de la Ordenanza N° 2087 no podría constituir barreras burocráticas, de la revisión del íntegro del escrito de descargos, se advierte que en realidad se hace referencia a la ordenanza cuestionada en el presente procedimiento consistente en la Ordenanza N° 2711.

3 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, que establece que no se consideran barreras burocráticas las medidas establecidas a través de leyes u otras normas de rango de ley y alcance nacional.

- (vi) El Centro Histórico de Lima es un área urbana que goza de protección del Estado que cuenta con doble condición, pues es una Zona Monumental declarada Patrimonio Cultural de la Nación mediante la Resolución Directoral N° 2900-ED, emitida por el Instituto Nacional de Cultura en 1972 y además está inscrita en la lista de sitios del Patrimonio Mundial de la UNESCO. Por lo que la MML está exhortada a mantener y proteger su condición en calidad de Centro Histórico, de conformidad con los artículos 4 y 5 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, a la cual el Estado Peruano se adhirió.
- (vii) La Norma A.140 del Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante, RNE) sobre Bienes Culturales Inmuebles define en su artículo 4 a un Centro Histórico como aquella edificación expresamente declarada como integrante del Patrimonio Cultural de la Nación por el Ministerio de Cultura; o, aquella edificación sobre la cual exista una presunción legal de serlo, siempre que cuente con la resolución de determinación de protección provisional emitida por el Ministerio de Cultura o expresamente se haya determinado la condición de presunción de bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.
- (viii) La condición patrimonial del Centro Histórico de Lima afecta todas las edificaciones, calles, plazas, parques y otros elementos y partes integrantes que se encuentren dentro de sus límites, por lo cual se deben aplicar sobre ellos los principios de protección y conservación del patrimonio cultural que dicta la UNESCO y sus órganos adscritos.
- (ix) Ley N° 31980, Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su Patrimonio Cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, tiene por finalidad incentivar la protección, conservación, restauración, revitalización y promoción de la inversión en el Centro Histórico de Lima, reconociendo su doble condición jurídica.
- (x) El 3 de marzo de 2025 se produjo un gran incendio en un edificio de ocho (8) pisos construidos sin licencia de edificación, ubicado entre los jirones Junín, Lucanas, Santa Rosa y Cangallo, en Barrios Altos, que era utilizado como almacén clandestino de mercadería. La gran magnitud del incendio requirió que la MML implemente un conjunto de acciones orientadas a atender la emergencia y a mitigar los riesgos producidos en condiciones similares.
- (xi) En ese contexto, se propuso la aprobación de una ordenanza, con la finalidad de atender la problemática producida por la proliferación de almacenes clandestinos en la zona de Barrios Altos dentro del Centro Histórico de Lima.
- (xii) La magnitud del incendio fue tal que el Poder Ejecutivo emitió el Decreto Supremo N° 032-2025-PCM que declaró el Estado de Emergencia en el sector de los jirones Jauja, Áncash, Huánuco, Prolongación Lucanas, Santa Rosa y Huanta del Cercado de Lima.

- (xiii) El proyecto de ordenanza se sustentó en los siguientes informes técnicos: Informe N° D000234-2025-MML-OGAJ; Informe Legal N° 009-2025-MRAR-AL e Informe Técnico N° 302-2025-MML-GPGRCHLSSLACHL-JPEZ, remitidos mediante el Informe N° D00027-2025-MML-PROLMA; Informe N° D000085-2025-MML-GFC; Informe Técnico N° 0163-2025-MML-GGRD-SDCPRR-APC, Informe N°D000221-2025-MMLGGRD-SDCPRR e Informe N°D000188-2025-MMLGGRD-SITSE, elevados mediante Informe N°D00064-2025-MMLGGRD; e Informe N° D000038-2025-MML-GDE.
- (xiv) La Ordenanza N° 2711 se sustentó además en los siguientes dictámenes favorables: Dictamen N° 002-2025-MML/CMCDC de la Comisión Metropolitana de Comercialización y Defensa al Ciudadano; Dictamen N° 033-2025-MML/CMDUVN de la Comisión Metropolitana de Desarrollo Urbano, Vivienda y Nomenclatura; Dictamen N° 010-2025-MML/CMSCDC de la Comisión Metropolitana de Asuntos Económicos y Organización; y el Dictamen N° 036-2025-MML/CMAL de la Comisión Metropolitana de Asuntos Legales.

Sobre la prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito:

- (xv) La actividad de almacenamiento y depósito, así como el comercio al por mayor son giros no compatibles con los usos de suelo regulado en la Ordenanza N° 893 que aprobó el reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo del Cercado de Lima, publicada el 27 de diciembre de 2005.
- (xvi) La prohibición del comercio al por mayor es concordante con la restricción previa ya establecida en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 2194-MML (en adelante, el Plan Maestro) y el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 2195 (en adelante, Reglamento Único), los cuales cuentan con opinión favorable del Ministerio de Cultura.
- (xvii) El Plan Maestro es un Plan Específico de Centros Históricos, según el artículo 58 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA (en adelante, RATDUS).
- (xviii) El anexo ZN-02 del Plan Maestro contiene el índice de usos de las actividades urbanas del Centro Histórico de Lima, el cual establece que las actividades de comercio al por mayor en todas sus modalidades son no conforme. En concordancia con esta disposición, la MML aprobó el Reglamento Único, el cual contiene las mismas disposiciones del Plan Maestro respecto de la zonificación y usos compatibles en el Centro Histórico de Lima, además de normativa complementaria.
- (xix) El artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 no estableció restricciones adicionales en el Centro Histórico de Lima a las ya previstas en el Plan Maestro y Reglamento Único, así como la Ordenanza N° 893.
- (xx) La presencia de almacenes clandestinos construidos de manera irregular son un riesgo para la seguridad y la vida de personas, aunado a ello las malas prácticas de hacinamiento de productos en estos edificios antirreglamentarios ha

producido más de un incendio, siendo esta una de las causas principales de siniestros en el Centro Histórico de Lima y causa recurrente de la pérdida del patrimonio cultural, especialmente los relacionados con las actividades de almacenamiento y depósito que se desarrollan en los inmuebles de la zona monumental. En el escrito se detalla cada uno de los incendios ocurridos en la referida zona y que afectó inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación.

- (xxi) La MML tiene competencias para la organización del espacio físico y de la zonificación, en el caso del Centro Histórico de Lima la zonificación no contempla el uso del suelo ni la actividad comercial compatible de almacén o depósitos.
- (xxii) La Norma G.020 del RNE establece como uno de sus principios generales garantizar la salud, integridad y vida de las personas que habitan en una edificación. Las edificaciones con almacenes clandestinos no han pasado ninguna evaluación técnica que garantice que cumplen las condiciones mínimas de seguridad para su funcionamiento es pone en riesgo a las personas que laboran dentro y el posible público que pueda recibir, así como las personas que transitan en vías aledañas y que habitan edificaciones colindantes.
- (xxiii) Una edificación con uso de almacén debe cumplir consideraciones técnicas especiales, dependiendo del tipo de mercancía y su cantidad, dado que se presentan distintos tipos de riesgos. Además, deberá cumplir con la Norma A.130 del RNE.
- (xxiv) Un siniestro como es un incendio en un depósito del Centro Histórico de Lima ocasiona daños a la propiedad y la vida humana, lo que puede configurar daños al patrimonio y delitos contra la vida e integridad física (homicidio y lesiones), especialmente el de exposición al peligro común por incendio debido a la amenaza a un área urbana y densamente poblada. Las penas dependerán de si hubo dolo o culpa, la gravedad de los daños y si se pone en riesgo la vida de las personas.
- (xxv) El Tribunal Constitucional, mediante la Sentencia recaída en el Expediente N° 06057-2007-PHC/TC, considera al derecho a la vida como el primero de los derechos fundamentales, por tanto, tiene un valor superior al derecho de petición reconocido en el artículo 117 del TUO de la Ley N° 27444.
- (xxvi) Dado que el Centro Histórico de Lima es una zona monumental declarada Patrimonio Cultural de la Nación está dentro de los alcances de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (artículo V y el numeral 1.1 del artículo 1).
- (xxvii) Se ha hecho una práctica común que, en los inmuebles que conforman esta zona, se lleven a cabo demoliciones con el único fin de realizar construcciones irregulares, en las que posteriormente solicitan licencias de funcionamiento para fines comerciales, convirtiéndolos en almacenes o depósitos.
- (xxviii) El artículo 29 de la Ley N° 28296, concordante con el artículo 91 de la Ley N° 27972, establecen que las municipalidades, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud, pueden establecer limitaciones especiales

por la necesidad de conservación de zonas monumentales y edificios declarados monumentos históricos o artísticos, de conformidad con las leyes de la materia y ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural.

Sobre la prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor:

- (xxix) El artículo 3 de la Ley N° 27972 establece que las municipalidades provinciales tienen jurisdicción directa sobre el distrito del Cercado, por lo que la MML asume competencias distritales sobre el Cercado de Lima; además, la MML tiene un régimen especial en razón a su condición de capital de la República.
- (xxx) La Ley N° 31313 establece normativa aplicable a la planificación urbana en todo en todo el territorio nacional. En concordancia el numeral 18.1 del artículo 18 y el numeral 20.1 del artículo 20 del RATDUS, establecen las competencias de los gobiernos locales para aprobar los planes de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano.
- (xxxi) Según el numeral 57.1 del artículo 57 y el numeral 58.1 del artículo 58 del mencionado reglamento, el Plan Específico está orientado a complementar la planificación urbana de los continuos poblados, facilitando la actuación o intervención urbanística en un sector determinado, entre otros, estos planes se desarrollan con fines de conservación de centros históricos y zonas monumentales. El Plan Maestro es el plan específico de centros históricos y contiene los componentes detallados en el artículo 59 de la misma norma.
- (xxxii) El numeral 4.3 del artículo 4 del RATDUS define el uso de suelo y el artículo 114 define la zonificación. Asimismo, se señala que la zonificación se concreta en tres componentes: plano de zonificación, parámetros urbanísticos y edificatorios e índice de usos para la ubicación de actividades urbanas.
- (xxxiii) La restricción para desarrollar comercio al por mayor responde a su incompatibilidad con el Centro Histórico de Lima. De acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)⁷, el comercio al por mayor es la reventa de productos nuevos y usados a minoristas, a usuarios industriales, comerciales, institucionales o profesionales y a otros mayoristas, o la actuación como agente o intermediario en la compra o la venta de mercancías para esas personas o compañías.
- (xxxiv) La venta mayorista requiere para su desarrollo de grandes espacios de almacenamiento o depósito para la mercadería que será vendida a los minoristas. En esta medida, las actividades de almacenamiento y depósito, y por consiguiente, el comercio al por mayor, no son compatibles en el Centro Histórico de Lima, al ser un ámbito de carácter residencial compatible con actividades comerciales de carácter vecinal y zonal. Esto ya había sido identificado en el diagnóstico del Plan Maestro.

⁷ Revisión 4 publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Sobre la prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas, así como su carga y descarga:

- (xxxv) La prohibición de ingresar al Centro Histórico de Lima con camiones de más de 6.5 toneladas es concordante con la restricción previa ya establecida en el artículo 427 del Reglamento Único. Además, estas disposiciones también se encontraban en normas municipales anteriores, como el Decreto de Alcaldía N° 011 y la Ordenanza N° 062 que regula la circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías en Lima Metropolitana.
- (xxxvi) La Ordenanza N° 2711 no dispone restricciones adicionales sobre el transporte de carga o mercancías, sino que refuerza la restricción ya establecida en la Ordenanza N° 2195 y normas anteriores. Además, establece como causal de revocatoria de una licencia de funcionamiento vigente, por cambiar o modificar las condiciones con las cuales esta fue emitida.
- (xxxvii) La restricción sobre el tránsito de vehículos responde a las condiciones particulares del Centro Histórico de Lima, el cual es una zona urbana que se remonta al siglo XVI, pues se fundó en 1535. Por esta razón, las calles y jirones del Centro Histórico de Lima tienen secciones angostas, que oscilan entre los 8 y 11 metros de ancho. La estrechez de esas vías y el hecho que presenten esquinas sin ochavos hacen que el tránsito de vehículos de grandes dimensiones no sea practicable, especialmente en un contexto residencial.
- (xxxviii) Las secciones viales no son adecuadas para que camiones de mayores dimensiones puedan girar sin afectar construcciones vecinas, pues los radios de giro requeridos no pueden ser cumplidos en ellas. Además, al tratarse de un entorno monumental y predominantemente residencial, las calzadas no están preparadas para soportar el peso de vehículos que pesen más de 6.5 toneladas y, menos aún las veredas, las cuales son ocupadas por estos vehículos al no tener suficiente espacio para girar.
- (xxxix) Los vehículos de carga pesada son los de mayor extensión en las vías, elevando el riesgo en la seguridad de los demás usuarios. Como correlato, la congestión vehicular genera mayor nivel de contaminación ambiental, lo que repercute en la salud de los ciudadanos y se condice con el derecho de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución.
- (xl) En el Informe N° 261-2019-MMLPMRCHL-HP se describe la problemática que aqueja al sector del Centro Histórico de Lima que se denomina Barrios Altos. Entre los problemas se encuentran:
- Ingreso y circulación de vehículos que superan el tonelaje permitido, en vías reducidas que ocasionan daño a las veredas y el ornato de la ciudad, componentes del paisaje urbano histórico del Centro Histórico de Lima.
 - Presencia de tráileres con contenedores que superan el tonelaje permitido, realizando carga y descarga de mercadería en la vía pública y se detectaron inmuebles utilizados como almacenes.

- Los vehículos que superan el tonelaje circulan en sentido contrario y realizan maniobras de retroceso porque la sección vial es reducida, lo cual no les permite realizar los giros para circular adecuadamente.
- (xli) Esto está alineado con el Reglamento Nacional de Vehículos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC) que indica que los vehículos tipo N2 (3.5 a 12 toneladas) requieren radios de giro mínimos internos que pueden llegar hasta 7.94 m en giros amplios y 1.79 m en maniobras cerradas, de acuerdo al Manual de Diseño Geométrico de Calles y Carreteras, condiciones que resultan críticas en las vías angostas y de trazo irregular del Centro Histórico de Lima. Esto subraya la necesidad de ajustar las dimensiones de la categoría N2 a efectos de garantizar seguridad vial y salvaguardar el patrimonio cultural. Para mayor ilustración, se adjuntan enlaces de imágenes de los tráileres que circulan, que ocupan el total del ancho de las vías, obstaculizando el paso vehicular y peatonal, muchas veces ocasionando accidentes.
- (xlii) Mediante la Resolución N° 0471-2025/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró que no constituyen barreras burocráticas ilegales similares a las cuestionadas en el presente procedimiento. Por lo que, habiendo un pronunciamiento sobre los mismos extremos denunciados, estos deben ser declarados improcedentes.
- (xliii) En cuanto al análisis de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, indica que la denunciante (i) no ha fundamentado ni ha aportado ningún medio probatorio sólido donde se aprecie que la medida carece de fundamentación y/o justificación o que teniendo justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar su objetivo; y (ii) no se ha fundamentado si la medida que cuestiona es excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual existe otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.
- (xlii) La denunciante no solo no expone los derechos o intereses públicos que se encontrarían en colisión, sino que no argumenta el motivo por el cual la supuesta afectación a sus derechos se debe privilegiar sobre, por ejemplos, la autonomía municipal, así como el desarrollo urbanístico, incluyendo zonificación, uso de suelos y el acondicionamiento territorial.
- (xlii) La denunciante se centra en cuestionar la pertinencia de la restricción del comercio al por mayor, la restricción de desarrollar actividades de almacenamiento y depósito, así como el ingreso, carga y descarga de camiones de más de 6.5 toneladas, lo cual a tenor del numeral 16.2 del Decreto Legislativo N° 1256 no es considerado un indicio suficiente para realizar el análisis de razonabilidad.
- (xlii) La denunciante solo brinda alegaciones o afirmaciones genéricas, sin que, en ningún extremo de su denuncia, justifique las razones por la que considere que la medida es arbitraria y/o desproporcionada, por lo que no se observan indicios suficientes para proseguir con el análisis de razonabilidad respectivo.

II. ANÁLISIS:

A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

7. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas⁸, establece que la Comisión es competente 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 razonabilidad⁹.
8. Al respecto, cabe indicar que de conformidad con el inciso 3) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, constituye una barrera burocrática toda 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.
9. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en los artículos 14 al 18 del Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, corresponde analizar si las barreras burocráticas cuestionadas son legales o ilegales y, de ser el caso, si son razonables o carentes de razonabilidad¹⁰.

B. Cuestiones previas:

B.1. Sobre los pronunciamientos previos invocados por la denunciante y la MML:

10. Dentro de los argumentos presentados, la denunciante hizo referencia a pronunciamientos previos emitidos por órganos del Indecopi, tales como las Resoluciones N° 0004-2021/CEB-INDECOPI, N° 0740-2014/SDC-INDECOPI, N° 0087-2023/SEL-INDECOPI, N° 0210-2022/CEB-INDECOPI.
11. En la misma línea, la MML alegó que mediante la Resolución N° 0471-2025/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró que no constituyen barreras burocráticas ilegales las medidas cuestionadas en este procedimiento, por lo que estos extremos deben ser declarados improcedentes.
12. Al respecto, cabe precisar que el artículo VI del TUO de la Ley N° 27444 establece lo siguiente:

⁸ Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2016.

⁹ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la 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. [...].

¹⁰ De acuerdo con la metodología contenida en el Decreto Legislativo N° 1256, la Comisión analiza:

(i) La legalidad de la medida cuestionada, en atención a las atribuciones y competencias de la entidad que la impone, al marco jurídico promotor de la libre iniciativa privada y la simplificación administrativa; y, a si se han observado las formalidades y procedimientos establecidos por las normas aplicables al caso concreto para su imposición.

(ii) La razonabilidad de la referida medida, lo que implicar evaluar si se justifica en un interés público cuya tutela haya sido encargada a la entidad que la impone y si es idónea para brindar para brindar solución al problema y/u objetivo considerado(s) para su aplicación, así como si es proporcional respecto del interés público fijado y si es la opción menos gravosa que existe para tutelar el interés público.

«Artículo VI. - Precedentes administrativos

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.
 2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.
 3. En todo caso, la sola modificación de los criterios no faculta a la revisión de oficio en sede administrativa de los actos firmes.».
13. Aplicando la disposición citada al presente caso, se concluye que las resoluciones invocadas por la denunciante y la MML no tiene efectos vinculantes para esta Comisión, en tanto de su revisión no constituyen precedentes de observancia obligatoria ni se ha cumplido con los requisitos para tal efecto.
14. Además, es menester señalar que la autoridad administrativa tiene la obligación de evaluar íntegramente cada procedimiento tomando en consideración los actos y disposiciones involucrados en cada caso concreto. Por tal razón, las conclusiones a las que se arribe en cada procedimiento dependerán de la evaluación específica realizada en cada expediente.
15. En relación con la Resolución N° 0471-2025/CEB-INDECOP, se evaluó una denuncia presentada por Importaciones Banchi S.A.C en contra de la MML, en la cual si bien se analizaron medidas similares a las cuestionadas en el presente procedimiento, la parte denunciante fue una empresa distinta a la que denuncia en este caso, por lo que, contrariamente a lo alegado por la MML, no corresponde declarar improcedente la denuncia; en tanto no existe un pronunciamiento previo que responda a la pretensión de la denunciante (la señora [REDACTED]). Así tampoco, se ha advertido que se haya incurrido en algún supuesto del Decreto Legislativo N° 1256 o del Código Procesal Civil que amerite declarar la improcedencia de la denuncia.
- B.2. Sobre los pedidos de la denunciante:
16. La denunciante indicó que la Comisión deberá realizar un requerimiento a la MML para que exhiba los documentos que sirvieron de sustento para la emisión de las ordenanzas cuestionadas y que demuestren que se realizó un análisis costo-beneficio, lo cual, a su criterio, constituirá un medio de prueba de la carencia de razonabilidad de las medidas cuestionadas. Sustentó su solicitud en virtud del artículo 259, concordado con el artículo 239 del Código Procesal Civil, así como el numeral 3 del artículo 208 de la misma ley. Además, hizo referencia al principio de debido procedimiento previsto en el TUO de la Ley N° 27444.
17. Al respecto, sobre la potestad de los órganos resolutivos del Indecopi para efectuar requerimientos de información, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 807 establece que las Comisiones del Indecopi, entre otros órganos, podrán solicitar información a cualquier organismo público¹¹. Del mismo modo, el literal a) del artículo 2 del

¹¹ Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización del Indecopi.

Artículo 2.- Sin que la presente enumeración tenga carácter taxativo cada Comisión, Oficina o Sala del Tribunal del INDECOPI tiene las siguientes facultades:

mencionado decreto legislativo señala que las Comisiones del Indecopi podrán exigir a las personas naturales o jurídicas la exhibición de todo tipo de documentos¹².

18. De lo señalado, se aprecia que la Comisión está facultada para efectuar requerimientos de información a las entidades denunciadas en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas.
19. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, a través del asesoramiento de una denuncia de parte y el consecuente emplazamiento a la entidad denunciada, se le confiere a dicha autoridad el derecho a la presentación de sus descargos sobre la presunta ilegalidad o carencia de razonabilidad de las medidas cuestionadas, así como para suministrar la correspondiente documentación que sustente sus afirmaciones, de ser el caso. Del mismo modo, corresponde a la entidad denunciada pronunciarse sobre cada uno de los argumentos presentados por la parte denunciante¹³.
20. En tal sentido, en atención a que correspondió a la MML presentar, a través de sus descargos, la información o documentación que permita verificar que las medidas objeto de cuestionamiento son legales y/o razonables y, asimismo, desvirtuar los argumentos de ilegalidad y carencia de razonabilidad planteados en el escrito de denuncia, este colegiado considera que no corresponde requerir la información señalada por la denunciante.
21. De ese modo, en tanto la MML tuvo la oportunidad de presentar la documentación y alegaciones pertinentes a través de sus descargos, se considera que se cuenta con los elementos necesarios para emitir el respectivo pronunciamiento final.
22. Cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1256, el procedimiento de barreras burocráticas se ha configurado como uno en el cual los denunciantes son los que deben presentar los indicios que sustenten que las medidas cuestionadas carecen de razonabilidad, los cuales pueden ser presentados en la misma denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelva la admisión a trámite de esta¹⁴. Por lo que, los indicios deben ser aportados por la parte denunciante.
23. Por otro lado, la denunciante solicitó precisar que las barreras burocráticas que sean declaradas ilegales o carentes de razonabilidad en el presente procedimiento se

a) Exigir a las personas naturales o jurídicas la exhibición de todo tipo de documentos, incluyendo los libros contables y societarios, los comprobantes de pago, la correspondencia comercial y los registros magnéticos incluyendo, en este caso, los programas que fueran necesarios para su lectura; así como solicitar información referida a la organización, los negocios, el accionariado y la estructura de propiedad de las empresas.

12 **Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización del Indecopi.**

Artículo 3. - Las Comisiones, las Oficinas o el Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual del Indecopi podrán solicitar información a cualquier organismo público y cruzar los datos recibidos con aquéllos que obtengan por otros medios. De la misma manera, podrán transferir información a otros organismos públicos, siempre que dicha información no tuviera el carácter de reservada por constituir un secreto industrial o comercial.

13 **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.**

Artículo 29.- Plazo para la presentación de descargos.

[...]

29.2. En sus descargos, la entidad debe:

a. Presentar los argumentos de legalidad y/o razonabilidad, dependiendo de lo cuestionado en la denuncia o en el procedimiento de oficio, respecto de la barrera burocrática cuestionada, conforme a la metodología de análisis señalada en la presente ley.

b. Pronunciarse sobre cada uno de los argumentos presentados por la parte denunciante; o, [...].

14 **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

Artículo 15. Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad

La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante cuestione la razonabilidad de la medida y presente algún indicio que sustente tal afirmación. Los indicios pueden ser presentados en la misma denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. En los procedimientos iniciados de oficio, la Comisión o la Sala realiza el análisis de razonabilidad, siempre que la barrera burocrática cuestionada supere el análisis de legalidad.

consideren materializadas en cualquier otra disposición, acto o actuación material que exista, o que se emita con posterioridad, a través de la cual se imponga alguna medida de similares o idénticas características.

24. Al respecto, se precisa que la Comisión resulta competente para conocer aquellas barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que son impuestas a los administrados y/o agentes económicos. Es así como, en el presente procedimiento, la Comisión solo puede conocer aquellas barreras burocráticas impuestas a la denunciante a través de los medios de materialización identificados y disponer, de ser el caso, su inaplicación.
25. Asimismo, la Comisión, según lo dispuesto en el inciso 6.1) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256, es competente para conocer, en instancia única administrativa, el procedimiento sancionador por incumplimiento de mandato de inaplicación.
26. Por lo demás, el numeral 34.2) del artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que la Comisión es competente para imponer multas de hasta veinte (20) UIT al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la citada norma.
27. En consecuencia, se deja constancia que se admitieron las medidas cuestionadas con base en los medios de materialización identificados por la propia denunciante y según el alcance del principio de encausamiento del Decreto Legislativo N° 1256¹⁵, lo cual únicamente será objeto de análisis en la presente resolución. Sin perjuicio de ello, **si de ser el caso y con posterioridad**, la Comisión dispusiera la inaplicación de las barreras burocráticas denunciadas y **la entidad edil incumpliera el mandato de inaplicación dispuesto**, la Comisión estaría facultada para, previa evaluación de los medios probatorios, iniciar los procedimientos sancionadores correspondientes por presunto incumplimiento de mandato.

B.3. Sobre los argumentos presentados por la MML:

28. La MML manifestó, a través de sus descargos, que tiene autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia, de acuerdo con el artículo 194 de la Constitución y el numeral II del Título Preliminar de la Ley N° 27972.
29. En cuanto a la autonomía municipal alegada por la entidad denunciada, cabe indicar que, si bien 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 **sujección al ordenamiento jurídico**¹⁶.

¹⁵ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas
Artículo 4.- Principios de las autoridades a cargo de supervisar la presente ley

Además de los principios señalados en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, las autoridades a cargo de hacer cumplir la presente ley se rigen por los siguientes principios:
[...].

2. Principio de encausamiento. - los órganos de primera instancia identifican, de oficio, otros medios de materialización de una barrera burocrática distintos a los indicados en la denuncia, cuando sea evidente su existencia. Del mismo modo, los referidos órganos podrán identificar, de oficio, la barrera burocrática cuestionada del texto íntegro de la denuncia y no únicamente del petitorio.

¹⁶ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
Artículo II.- Autonomía.

30. Bajo la misma línea, el artículo VIII del Título Preliminar de dicha ley y el artículo 78 del referido cuerpo normativo disponen que los gobiernos locales **están sujetos** a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público, en particular de la legislación especial y las normas técnicas¹⁷.
31. Precisamente, es necesario considerar que las atribuciones reconocidas a las entidades de la Administración pública no pueden conllevar a una autarquía que desconozca las políticas nacionales dirigidas a la promoción de mercado y simplificación administrativa¹⁸. De ahí que, los gobiernos locales deban actuar en observancia de las normas emitidas por las entidades del gobierno nacional. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo señalado por la MML en este extremo.
32. Asimismo, a través de sus descargos, la MML alegó que las ordenanzas municipales tienen rango de ley, de conformidad a lo dispuesto en el inciso 4) del artículo 200 de la Constitución, siendo así estas normas no provienen de una fuente formal como la parlamentaria, pero son equivalentes a las emitidas por ésta y, se diferencian por el principio de competencia y no por el de jerarquía normativa; por ende, las ordenanzas municipales poseen jerarquía legal, siendo un instrumento normativo a través del cual las municipalidades ejercen y manifiestan su autonomía.
33. De ese modo, se puede advertir que, a criterio de la MML, este Colegiado carecería de competencia para evaluar las medidas contenidas en ordenanzas municipales como, por ejemplo, la Ordenanza en cuestión, al estar en el supuesto previsto en el literal a. del numeral 3 del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256.
34. Al respecto, el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que la Comisión es competente para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, **incluso del ámbito municipal** que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad¹⁹.

Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico.

¹⁷ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo VIII.- Aplicación de Leyes Generales y Políticas y Planes Nacionales.

Los Gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Artículo 78.- Sujeción a las normas técnicas y clausura.

El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia.

Las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción, bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o, servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o de seguridad de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.

¹⁸ En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 000014-2009-PI/TC, dicho colegiado indicó que «*Fluye de lo anteriormente dicho que la autonomía municipal o regional no puede afectar la unidad de mercado, ya que ello podría implicar una afectación al propio sistema de economía social de mercado dispuesto por la Constitución. La autonomía regional y municipal, como ya se ha dicho a lo largo de la jurisprudencia de este Tribunal, no debe ser confundida con la autarquía. Así, si bien los órganos locales y regionales tienen amplias facultades constitucionales para coadyuvar al desarrollo económico del país, ello no puede implicar que las políticas locales o regionales que pretendan el desarrollo económico contravengan a las políticas nacionales dirigidas a procurar el bienestar social.*

¹⁹ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la 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

35. A su vez, cabe resaltar lo resuelto por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída en el Expediente N° 014-2009-PI/TC, en la cual sostuvo que las ordenanzas municipales si bien cuentan con «*rango de ley*», no poseen «*fuerza de ley*» (cualidad que determina la capacidad de una norma legal para superponerse sobre otra), por lo que estas no pueden contravenir normas del Poder Legislativo que regulan aspectos propios del Gobierno Nacional. De ahí que, el órgano constitucional concluyó que esta Comisión «*se encuentra plenamente facultada para resolver antinomias generadas por el exceso de normas municipales o regionales de carácter general, pudiéndose declarar su ilegalidad en preferencia de las normas de alcance nacional*»²⁰.
36. Por tanto, esta Comisión sí posee atribuciones a efecto de conocer barreras burocráticas impuestas a través de ordenanzas municipales y verificar si respetan el marco jurídico previsto en las leyes nacionales y de mayor fuerza legal, lo que se efectuará en el presente procedimiento; motivo por el cual corresponde desestimar el argumento presentado en este extremo.

C. Cuestión controvertida:

37. En el presente procedimiento, corresponde determinar si las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad:
 - (i) La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711, y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195.
 - (ii) La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 1²¹ de la presente resolución.
 - (iii) La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que

cuando hayan quedado consentidas o sean confirmadas por la Sala, según corresponda de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la presente

²⁰ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N° 14-2009-PI/TC:

«17. *Como es de apreciarse, las ordenanzas no podrán contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo cuando éstas estén fundamentadas y dirigidas a regular aspectos propios del gobierno nacional. En este tipo de casos, claramente se estaría frente a una situación en donde una norma de rango legal -como la ordenanza municipal o regional- no tendría la fuerza activa para derogar o modificar una ley formal emitida por el Congreso de la República, y ésta, por el contrario, despliega una fuerza pasiva frente a tales ordenanzas.*

[...].

28. *Por consiguiente, en ámbitos reservados para cuestiones referentes a la competencia de la CEB, está se encuentra plenamente facultada para resolver antinomias generadas por el exceso de normas municipales o regionales de carácter general, pudiéndose declarar su ilegalidad en preferencia de las normas de alcance nacional. Ello no obsta para que las resoluciones de la entidad administrativa puedan ser cuestionadas ante los tribunales del contencioso administrativo.*».

(Énfasis agregado).

²¹ Cabe precisar que el Anexo 1 de la presente resolución contiene todas las modalidades de comercio al por mayor cuestionadas por la denunciante.

aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.

- (iv) La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de vehículos de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0111 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.

D. Evaluación de legalidad:

- D.1 Competencia de la MML para emitir ordenanzas sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación:
38. De acuerdo con el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del TUO de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27972, los gobiernos locales deben actuar con sujeción a la Constitución, las leyes y al derecho, de conformidad con las disposiciones que regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio. Además, deben actuar dentro de las facultades que les han sido conferidas y para los fines para los que fueron atribuidas²².
39. En esa línea, el artículo 78 de la Ley N° 27972 dispone que el ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia²³.
40. El artículo 91 de la Ley N° 27972²⁴ regula que las municipales provinciales pueden establecer limitaciones especiales por la necesidad de conservación de zonas monumentales de conformidad con las leyes sobre la materia y con las ordenanzas de protección urbana y del patrimonio cultural.

²² TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

[...]

1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades

ARTÍCULO VIII.- APLICACIÓN DE LEYES GENERALES Y POLÍTICAS Y PLANES NACIONALES

Los gobiernos locales están sujetos a las leyes y disposiciones que, de manera general y de conformidad con la Constitución Política del Perú, regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público; así como a las normas técnicas referidas a los servicios y bienes públicos, y a los sistemas administrativos del Estado que por su naturaleza son de observancia y cumplimiento obligatorio.

Las competencias y funciones específicas municipales se cumplen en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo.

²³ Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades

ARTÍCULO 78.- SUJECIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA

El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia.

[...].

²⁴ Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 91.- Conservación de Zonas Monumentales

Las municipalidades provinciales, en coordinación con el Instituto Nacional de Cultura o a su solicitud, pueden establecer limitaciones especiales por la necesidad de conservación de zonas monumentales y de edificios declarados monumentos históricos o artísticos, de conformidad con las leyes sobre la materia y con las ordenanzas sobre protección urbana y del patrimonio cultural.

41. Por su parte, el numeral 29.2 del artículo 29 de la Ley N° 28296²⁵, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, dispone que las ordenanzas que sean emitidas por las municipalidades que hagan referencia a bienes integrantes del patrimonio cultural de la nación requieren opinión previa del organismo competente, bajo sanción de nulidad de pleno derecho.
42. El numeral 8 del artículo 157 de la Ley N° 27972 establece que una de las atribuciones del Concejo Metropolitano es aprobar mediante ordenanza, entre otras, las normas reguladoras del desarrollo del Centro Histórico de Lima²⁶.
43. En esa misma línea, el artículo 5 de la Ley N° 31980²⁷, Ley de Creación de Régimen Especial para el Centro Histórico de Lima, a fin proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible, establece que toda ordenanza emitida por la MML y las municipalidades distritales que involucre el ámbito del Centro Histórico de Lima debe contar con opinión del Ministerio de Cultura previo a su aprobación.
44. El artículo II de la Ley N° 28296 establece que se entiende por bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación a todo lugar, paisaje, edificación u otros que, por su importancia y valor arqueológico, arquitectónico, histórico, sea declarado expresamente como tal o que sobre él exista presunción legal de serlo.
45. Asimismo, el cuerpo normativo citado prevé en su artículo 1²⁸, que los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se clasifican en bienes materiales e inmateriales, y dispone a su vez que los bienes materiales están subclásificados en inmuebles y muebles, siendo que los bienes inmuebles comprenden -entre otros- a los Centros Históricos.
46. Por su parte, el artículo 4 de la Norma A.140²⁹, Bienes Culturales Inmuebles del Reglamento Nacional de Edificaciones, define a un Centro Histórico como aquel

²⁵ Ley N° 28296 Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación
Artículo 29.- Municipalidades

[...]

29.2 Las ordenanzas, resoluciones, acuerdos y reglamentos emitidos por las municipalidades que se refieran a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación requieren opinión previa del organismo competente, en caso contrario serán nulas de pleno derecho.

²⁶ Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades

ARTÍCULO 157.- ATRIBUCIONES

Compete al Concejo Metropolitano:

[...]

8. Aprobar mediante ordenanza las normas reguladoras del desarrollo del Centro Histórico de Lima, del Proyecto de la Costa Verde, del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, de la Economía y Hacienda Municipal; y de otras que lo requieran;

[...].

²⁷ Ley N° 31980 Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible:

Artículo 5. Emisión de ordenanzas en el ámbito del Centro Histórico de Lima

Toda ordenanza emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales que involucre el ámbito del Centro Histórico de Lima debe contar, previo a su aprobación, con opinión del Ministerio de Cultura, conforme a la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

²⁸ Ley N° 28296 Ley General del Patrimonio Cultural

Artículo 1.- Clasificación

Los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación se clasifican en:

1.1 INMUEBLES

Comprende de manera no limitativa, los siguientes bienes inmuebles: edificios, obras de infraestructura, paisajes e itinerarios culturales, lugares, sitios, espacios, ambientes, yacimientos, zonas, conjuntos monumentales, centros históricos, centros industriales y demás construcciones, o evidencias materiales resultantes de la vida y actividad humana urbanos y/o rurales, aunque estén constituidos por bienes de diversa antigüedad o destino y que tengan valor arqueológico, arquitectónico, histórico, religioso, etnológico, artístico, militar, social, antropológico, vernacular, tradicional, científico, intelectual, tecnológico, industrial, simbólico o conmemorativo, su entorno paisajístico y los sumergidos en zonas acuáticas del territorio nacional. (Subrayado añadido).

²⁹ Reglamento Nacional de Edificaciones. Norma A.140 Bienes Culturales Inmuebles

Artículo 4.- La tipología de Bienes Culturales Inmuebles, es la siguiente:

[...] Centro Histórico: Es aquel asentamiento humano vivo, fuertemente condicionado por una estructura física proveniente del pasado, reconocido como representativo de la evolución de un pueblo.

El Centro Histórico es la zona monumental más importante desde la cual se originó y desarrolló una ciudad.

Las edificaciones en centros históricos y zonas urbanas monumentales pueden poseer valor monumental o de entorno.

asentamiento humano vivo, fuertemente condicionado por una estructura física proveniente del pasado, y establece que se trata de la zona monumental más importante desde la cual se originó y desarrolló una ciudad, siendo que puede tener edificaciones de (i) *valor monumental* o (ii) *de entorno*.

47. Conforme se aprecia, las municipalidades cuentan con competencia para emitir ordenanzas que se refieran a bienes integrantes del patrimonio cultural, **siempre que cuenten con la opinión del organismo competente previo a su aprobación, lo que recae en el Ministerio de Cultura en la actualidad**. Asimismo, se advierte que el Centro Histórico constituye un bien integrante del Patrimonio Cultural de la Nación que puede tener tanto edificaciones de valor monumental como de entorno.

D.2. Sobre el Plan Maestro de Centros Históricos:

48. El artículo 88 de la Ley N° 27972 señala que corresponde a las municipalidades provinciales, dentro del territorio de su jurisdicción, velar por el uso de la propiedad inmueble en armonía con el bien común³⁰. Asimismo, el artículo 89 de dicha ley señala que los suelos urbanos solamente pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la municipalidad provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones³¹.
49. El numeral 1 del artículo 73 de la Ley N° 27972³² señala que las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen sus funciones específicas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, lo que incluye la zonificación y el acondicionamiento territorial.
50. De manera específica, el numeral 1.2 del artículo 79³³ de la misma norma, indica que las municipalidades provinciales, en dicha materia, poseen funciones específicas y exclusivas para aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación en áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamiento Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.
51. La elaboración de dichos instrumentos de gestión obedece al papel del Estado, en su calidad de promotor del acondicionamiento territorial, como responsable de la planificación urbana y rural de las ciudades y centros poblados, con el fin de lograr su

³⁰ Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades
ARTÍCULO 88.- USO DE LA PROPIEDAD INMUEBLE

Corresponde a las municipalidades provinciales y distritales dentro del territorio de su jurisdicción, velar por el uso de la propiedad inmueble en armonía con el bien común.

³¹ Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades
ARTÍCULO 89.- DESTINO DE SUELOS URBANOS

Las tierras que son susceptibles de convertirse en urbanas solamente pueden destinarse a los fines previstos en la zonificación aprobada por la municipalidad provincial, los planes reguladores y el Reglamento Nacional de Construcciones. Todo proyecto de urbanización, transferencia o cesión de uso, para cualquier fin, de terrenos urbanos y suburbanos, se someterá necesariamente a la aprobación municipal.

³² Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades
ARTÍCULO 73.- MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL

(...) Las municipalidades, tomando en cuenta su condición de municipalidad provincial o distrital, asumen las competencias y ejercen las funciones específicas señaladas en el Capítulo II del presente Título, con carácter exclusivo o compartido, en las materias siguientes:

1. Organización del espacio físico – Uso del suelo (...)
- 1.5 Acondicionamiento territorial (...)

³³ Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades
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.

desarrollo sostenible, priorizando el interés público, la participación ciudadana efectiva, la priorización del cierre de brechas en infraestructura, con impacto en la calidad de vida de la población³⁴

52. El desarrollo urbano sostenible es definido como el proceso de cambio integral vinculado a la transformación de las ciudades y/o centros poblados y de sus áreas de influencia para brindar un ambiente saludable a sus habitantes. Asegura el manejo racional de los recursos naturales y la calidad de vida de la ciudadanía sin comprometer la satisfacción de necesidades; la salud y seguridad de las generaciones futuras por medio de la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general; la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo; así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad territorial y urbana, y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios³⁵.
53. Como parte de ello, se prevé la elaboración de planes para el acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, los cuales, son el producto de procesos dirigidos por los gobiernos locales en conjunto con la ciudadanía, para prever, orientar y promover el acondicionamiento físico territorial para el desarrollo sostenible, inclusivo, competitivo y resiliente de las ciudades y centros poblados³⁶.
54. Según el artículo 20 del RATDUS³⁷, los mencionados planes se clasifican en: Instrumentos de Acondicionamiento Territorial, Instrumentos de Planificación Urbana, Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios y otros planes maestros o temáticos.

³⁴ Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible

Artículo 4.- Principios y Enfoques Orientadores del Acondicionamiento Territorial, la Planificación Urbana y Rural y su Desarrollo Sostenible (...)

4.2 El acondicionamiento territorial, la planificación urbana y rural y su desarrollo sostenible deben regirse por un sistema de gobernanza, sustentado en los siguientes principios: a. Función pública de la planificación urbana y rural: El rol del Estado como promotor del acondicionamiento territorial, de la planificación urbana y rural de las ciudades y centros poblados, buscando lograr su desarrollo sostenible, priorizando el interés público, la participación ciudadana efectiva, la priorización del cierre de brechas en infraestructura, con impacto en la calidad de vida de la población, desde sus necesidades e intereses diferenciados, y la garantía de sus derechos.

³⁵ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

Artículo 4.- Términos y definiciones (...)

7. Desarrollo Urbano Sostenible: Proceso de cambio integral vinculado a la transformación de las ciudades y/o centros poblados y de sus áreas de influencia para brindar un ambiente saludable a sus habitantes, que asegura el manejo racional de los recursos naturales y la calidad de vida de la ciudadanía sin comprometer la satisfacción de necesidades, salud y seguridad de las generaciones futuras buscando la optimización del aprovechamiento del suelo en armonía con el bien común y el interés general, la implementación de mecanismos que impulsen la gestión del riesgo de desastres y la reducción de vulnerabilidad, la habilitación y la ocupación racional del suelo; así como el desarrollo equitativo y accesible y la reducción de la desigualdad territorial y urbana, y la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los pueblos indígenas u originarios.

³⁶ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

Artículo 18.- Definición

18.1. Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano son el producto de los procesos dirigidos por los Gobiernos Locales, coproducidos con la ciudadanía, que permiten la previsión, orientación y promoción del acondicionamiento físico-territorial para el desarrollo sostenible, inclusivo, competitivo y resiliente de las ciudades y centros poblados y de sus áreas de influencia, de conformidad con los principios de la Ley. Una vez aprobados pasan a formar parte del cuerpo normativo aplicable a la jurisdicción que corresponda. En su elaboración se consideran los proyectos de infraestructura sectoriales, tales como salud o educación. (...)

³⁷ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

Artículo 20.- Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano

20.1. Las municipalidades en materia de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, según corresponda, formulan y aprueban los siguientes Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano: 1. Instrumento de Acondicionamiento Territorial: (...) 3. Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios: a) El Plan Específico - PE: Para sectores que ameritan un tratamiento integral especial identificados en los Instrumentos de Planificación Urbana, y que se encuentran dentro del suelo urbano categorizado como suelo consolidado, suelo urbano de transformación, suelo urbano en consolidación, y suelo urbanizable, así como del suelo de protección, de ser el caso. (...)

55. Dentro de los Instrumentos de Planificación Urbana Complementarios, se encuentran los Planes Específicos, elaborados para sectores que ameritan un tratamiento integral especial. De conformidad con el numeral 22.7 del artículo 22 de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, los Planes Específicos deben ser aprobados por ordenanza municipal provincial³⁸.
56. Sobre el particular, el literal a) del artículo 58 del RATDUS precisa que dichos planes se pueden desarrollar, entre otras razones, con el fin de conservar los centros históricos, zonas monumentales, ambientes urbanos monumentales, áreas naturales o zonas de valor paisajístico y/o de interés cultural. Para el caso particular de los centros históricos, es denominado Plan Maestro de Centro Histórico³⁹.
57. De acuerdo con el artículo 60 del RATDUS⁴⁰, el Plan Maestro de Centro Histórico es una modalidad de Plan Específico, cuya finalidad consiste en orientar la gestión, usos del suelo, acciones, intervenciones, control, programas, proyectos, así como las intervenciones públicas y privadas en el ámbito territorial de un centro histórico y su zona de influencia, para facilitar su tratamiento urbanístico integral especial. De esta manera, busca obtener mejores niveles de calidad física, social y económica de los habitantes de la mencionada zona.
58. A partir de lo indicado, se colige que las municipalidades provinciales están facultadas para elaborar y aprobar planes o instrumentos de gestión, con el fin de promover el acondicionamiento físico territorial y conseguir el desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados, así como regular la zonificación en su ámbito territorial provincial. Dentro de los referidos planes, está previsto el Plan Maestro de Centro Histórico, cuya finalidad consiste en garantizar la protección y conservación los centros históricos de las ciudades para lo cual, señala, entre otros aspectos, las acciones e intervenciones que se adoptarán. Este instrumento debe ser aprobado por ordenanza municipal.

D.3. Sobre la disminución de uso de suelos:

59. De conformidad con lo establecido en el numeral 2) del artículo 10 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, el Ministerio), dicha entidad es competente, de forma

³⁸ Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible
Artículo 22.- Planes para el Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Rural
[...]

22.7 El Plan Específico, el Planeamiento Integral y los Planes Temáticos son aprobados mediante ordenanza municipal provincial por las municipalidades provinciales y se sujetan a los Planes de Acondicionamiento Territorial, los Planes de Desarrollo Metropolitano, los Planes de Desarrollo Urbano o a los Esquemas de Acondicionamiento Territorial Urbano vigentes.

³⁹ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

Artículo 58.- Ámbito de intervención del PE

58.1. Los Planes Específicos se delimitan en base a un polígono establecido en los Instrumentos de Planificación Urbana y pueden desarrollarse para los siguientes casos:

a) Con fines de conservación de centros históricos, zonas monumentales, ambientes urbanos monumentales, áreas naturales o zonas de valor paisajístico y/o de interés cultural. En el caso de los centros históricos el Plan Específico se denomina Plan Maestro de Centro Histórico.

(Enfasis agregado).

⁴⁰ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible, aprobado por el Decreto Supremo N° 012-2022-VIVIENDA

Artículo 60.- Plan Maestro de Centros Históricos

60.1. El Plan Maestro de Centros Históricos es una modalidad del PE que orienta la gestión, los usos del suelo, las acciones, intervenciones, el control, los programas, los proyectos, las intervenciones públicas y privadas en el ámbito territorial de un Centro Histórico y su zona de influencia, facilitando un tratamiento urbanístico integral especial.

60.2. Es un componente de la gestión municipal diseñado con la finalidad de obtener mejores niveles de calidad física, social y económica de los habitantes de un Centro Histórico y su zona de influencia; y como medio de concertación de las actividades de las diferentes áreas municipales.

60.3. Comprende la totalidad del área que conforma el Centro Histórico, aun cuando involucre más de una jurisdicción municipal.

compartida con los gobiernos locales, para normar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y municipalidades⁴¹.

60. Similar función fue reconocida en el artículo 4 de la anterior Ley de Organización y Funciones del Ministerio, la cual establecía que el Ministerio es competente (de manera compartida con los gobiernos locales) para normar la política nacional sobre urbanismo, la cual se encuentra referida al desarrollo, planificación y distribución de los espacios en una ciudad⁴².
61. En el marco de las competencias indicadas en el párrafo anterior, el Ministerio aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de octubre de 2003. Dicho reglamento, que constituyó el marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, fue emitido con la finalidad de garantizar, entre otros aspectos, la ocupación racional y sostenible del territorio, así como la distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo⁴³.
62. Según el artículo 8 del referido reglamento, el Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento técnico – normativo para promover y orientar, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial, el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del **ámbito provincial**, el mismo que establece, entre otros, **la zonificación de usos del suelo urbano y su normativa**⁴⁴.
63. Por su parte, el artículo 28 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano estableció que la zonificación es el conjunto de normas técnicas urbanísticas contenidas en el Plan de Desarrollo Urbano por las que se regula el uso del suelo en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la ciudad para localizar actividades (de vivienda, comercio, entre otras). Asimismo, la zonificación regula el ejercicio al derecho de propiedad predial, la cual se concreta en Planos de Zonificación, Reglamento de Zonificación e Índice de Usos para la ubicación de actividades urbanas⁴⁵.

⁴¹ Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de enero de 2014.

Artículo 10. Funciones compartidas

En el marco de sus competencias, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento desarrolla las siguientes funciones compartidas: [...]

2. Normar, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, habilitación urbana y edificaciones, uso y ocupación del suelo urbano y urbanizable, en el ámbito de su competencia, en concordancia con las leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades. [...].

⁴² Ley N° 27792, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 2002.

Artículo 4.- Competencia y Funciones.

Son funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento:

a) Diseñar, normar y ejecutar la política nacional y acciones del sector en materia de vivienda, urbanismo, construcción y saneamiento. Asimismo, ejercer competencias compartidas con los gobiernos regionales y locales, en materia de urbanismo, desarrollo urbano y saneamiento, conforme a Ley; [...].

⁴³ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA.

Artículo 1.- El presente Reglamento constituye el marco normativo nacional para los procedimientos que deben seguir las municipalidades en el ejercicio de sus competencias en materia de planeamiento y gestión de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano; a fin de garantizar:

a. La ocupación racional y sostenible del territorio. [...].
d. La distribución equitativa de los beneficios y cargas que se deriven del uso del suelo. [...].

⁴⁴ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA.

Artículo 8.- El Plan de Desarrollo Urbano es el instrumento técnico-normativo para promover y orientar el desarrollo urbano de cada asentamiento poblacional del ámbito provincial, en concordancia con el Plan de Acondicionamiento Territorial, estableciendo:

a. La zonificación de usos del suelo urbano y su normativa. [...].

⁴⁵ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA.

64. De lo mencionado, se desprende que las municipalidades provinciales, a través del Plan de Desarrollo Urbano, establecían la zonificación dentro del territorio provincial que contempla, entre otros, al índice de usos para la ubicación de actividades urbanas. Lo señalado hasta este punto se muestra en el siguiente gráfico:

Cuadro 1: Contenido del Plan de Desarrollo Urbano

PLAN DE DESARROLLO URBANO	LA ZONIFICACIÓN DE USOS DEL SUELO URBANO	Planos de Zonificación
Instrumento técnico normativo que promueve y orienta el desarrollo urbano de cada asentamiento urbano del ámbito provincial.	Es un conjunto de normas técnicas urbanísticas por las que se regula el uso del suelo.	Reglamento de Zonificación
Está compuesto, entre otros documentos, por: [...]	Se concreta por medio de: [...]	<u>Índice de Usos para la ubicación de actividades urbanas</u>

Fuente: Cuadro elaborado por la Secretaría Técnica de la Comisión.

65. Sobre este punto, es importante mencionar que el artículo 14 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado por el Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA **prohibió que las modificaciones al Plan de Desarrollo Urbano** (que, como se indicó, está compuesto por las normas técnicas de zonificación tales como el índice de usos para la ubicación de actividades urbanas) contemplen cambios de la zonificación de los predios urbanos hacia una menor o **disminuyan el nivel de uso**⁴⁶.
66. Posteriormente, dicho decreto supremo fue derogado por el artículo 2 del Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Sin embargo, este nuevo reglamento también contempló en su numeral 53.2) del artículo 53 la prohibición de realizar cambios en la zonificación que implicaran calificar con un menor nivel al uso vigente, **salvo que sea por razones de riesgo físico no mitigable**⁴⁷.
67. En concordancia con la regulación de alcance nacional, con fecha 4 de abril de 2004 la Municipalidad emitió la Ordenanza N° 620-MML⁴⁸ por medio de la cual estableció, entre otros aspectos, el procedimiento a seguir para los **cambios de zonificación** en la provincia de Lima.

Artículo 28.- La zonificación es el conjunto de normas técnicas urbanísticas contenidas en el Plan de Desarrollo Urbano por las que se regula el uso del suelo en función de las demandas físicas, económicas y sociales de la ciudad, para localizar actividades con fines de vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.

Artículo 29.- La zonificación regula el ejercicio al derecho de propiedad predial, se concreta en Planos de Zonificación Urbana, Reglamento de Zonificación e Índice de Usos para la ubicación de actividades urbanas. Ninguna norma puede establecer restricciones al uso de suelo no consideradas en la zonificación. [...].

⁴⁶ **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA.**

Artículo 14.- Ninguna modificación al Plan de Desarrollo Urbano podrá contemplar el cambio de la zonificación de los predios urbanos hacia una menor, ni disminución del nivel de uso que modifiquen los parámetros normativos establecidos en el presente Reglamento.

⁴⁷ **Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA.**

Artículo 53.- Condiciones a las que se sujetan los cambios de zonificación.

Cualquier modificación de la zonificación, posterior a la aprobación de los PDM, PDU y EU, queda sujeta a las siguientes condiciones: [...] 53.2 El cambio de zonificación no procede si el uso vigente es de mayor nivel que el solicitado, salvo por razones de riesgo físico no mitigable. [...].

⁴⁸ Ordenanza Reglamentaria del Proceso de Aprobación del Plan Metropolitano de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Lima, de planes urbanos distritales y actualización de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de abril de 2004.

68. La referida norma estableció que el procedimiento para el cambio de zonificación podía ser realizado en dos niveles distintos; ya sea a través del *Reajuste integral* de la actual Zonificación General de Lima y los Planos de Zonificación Distrital, o mediante los *Cambios Específicos* que son tramitados mediante solicitudes particulares.
69. Sin embargo, respecto a la posibilidad de efectuar modificaciones a la Zonificación, el artículo 35⁴⁹ de dicha ordenanza estableció que, en los procesos de Reajuste Integral de zonificación de uso de suelo en Lima Metropolitana o en los Cambios Específicos de Zonificación, **estaba prohibido**, al igual que lo previsto en el 14 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado por el Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA, **establecer una calificación menor** a aquella (zonificación - tipo de zona) con la que ya contaban los predios y/o **establecer disminuciones a sus niveles de uso**.
70. Como puede observarse, desde el 4 de abril de 2004, tanto la normativa nacional como la provincial (aplicable a Lima Metropolitana), establecieron una prohibición de efectuar cambios de zonificación que implicaran una calificación menor al tipo de zona que posea un predio o que disminuyera el nivel de uso. Dicha prohibición se mantuvo en el Decreto Supremo N° 004-2011-VIVIENDA **hasta el 24 de diciembre de 2016**, fecha en la que se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible y derogó el decreto supremo del año 2011. Sin embargo, aún se mantiene vigente el artículo 21 de la Ordenanza 1862-MML⁵⁰ del 28 de diciembre de 2014, el cual establece lo siguiente:

Ordenanza 1862-MML

«Artículo 21.-

[...] Los procesos de Reajuste Integral de la Zonificación de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana y de Cambios Específicos de los Esquemas o Planos de Zonificación Distritales, **no podrán establecer calificaciones menores al tipo de Zona que actualmente tienen los predios, ni disminuciones al nivel de uso, de conformidad a los parámetros normativos establecidos en la presente Ordenanza.**»

(Énfasis añadido).

71. De la cita, se prohíbe que se establezca zonificaciones o niveles de uso menores a aquellos que “actualmente” tienen los predios, es decir, respecto de las reglas aplicables al día en que se emite una nueva regulación, un cambio no puede implicar una zonificación o nivel de uso menor.
72. A mayor abundamiento, es necesario añadir que las normas que aprueban el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, los planes urbanos distritales y otros instrumentos de planificación urbana, deben respetar las disposiciones de la Ordenanza N° 1862, toda vez que la misma, junto a la Ley Orgánica de Municipalidades, conforman un **bloque de legalidad**⁵¹.

⁴⁹ **Ordenanza 620-MML**

Artículo 35.- Los procesos de Reajuste Integral de la Zonificación de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana y de Cambios Específicos de los Esquemas o Planos de Zonificación Distritales, no podrán establecer calificaciones menores al tipo de Zona que actualmente tienen los predios, ni disminuciones al nivel de uso, de conformidad a los parámetros normativos establecidos en la presente Ordenanza.

⁵⁰ Ordenanza que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima, emitida por la Municipalidad de Lima, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de diciembre de 2014.

⁵¹ La Ordenanza N° 1862 y la Ley Orgánica de Municipalidades forman un bloque de legalidad, aplicando a las normas con rango legal el criterio establecido por el Tribunal Constitucional mediante las Sentencias recaídas en los Expedientes N° 0020-2005-PI/TC y N° 0021-2005-PI/TC (acumulados), así como N° 00017-2006-PI/TC, en los cuales se señaló que existen supuestos en los cuales se infringe de manera indirecta a la Constitución y al *bloque de constitucionalidad*. Uno de esos supuestos es cuando se violan normas que regulan el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango («normas sobre la producción jurídica»). En tal sentido, al regular

73. De conformidad con lo señalado en los subtítulos precedentes, el artículo 79 de la Ley N° 27972 establece que las municipalidades provinciales son competentes para aprobar los planes de acondicionamiento territorial, de desarrollo urbano y el esquema de zonificación aplicable al territorio de la respectiva provincia. Con base en dichas atribuciones legales, la MML emitió la **Ordenanza N° 1862 que regula tal proceso de producción normativa**.
74. En suma, la Ordenanza N° 1862 se constituye una disposición en materia de zonificación y regulación del uso del suelo de Lima Metropolitana, en la cual se establece que, al momento de realizar una modificación de la zonificación, debe tenerse en cuenta la zonificación anterior prevista en los predios urbanos, a fin de que no se disminuya el nivel de uso aplicable ni el índice de uso previsto.
- D.4. Sobre la competencia de la MML en materia de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancías:
75. El numeral 1.4 del artículo 81 de la Ley N° 27972⁵² establece como función específica exclusiva de las municipalidades provinciales regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.
76. El artículo 151 de la Ley N° 27972 otorga a la MML competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional, atribuyéndole en los sub numerales 7.2) y 7.4) del numeral 7) del artículo 159 de la misma ley, competencia y función metropolitana especial para planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de vehículos, así como otorgar autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de carga, en el ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas⁵³.
77. El artículo 17 de la Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre⁵⁴, y el numeral 1 del artículo 5⁵⁵ del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de

la Ordenanza N° 1862 el procedimiento de aprobación de planes de acondicionamiento territorial, de desarrollo urbano y otros, al ser estas facultades reguladas por la Ley Orgánica de Municipalidades, nos encontramos ante un bloque de legalidad, el cual sirve de parámetro de control (de legalidad) de otras ordenanzas de la propia MML.

⁵² Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Las municipalidades, en materia de tránsito, vialidad y transporte público, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

[...]

1.4. [...] regular el transporte de carga e identificar las vías y rutas establecidas para tal objeto.

[...]

⁵³ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 159.- régimen especial

La capital de la República tiene el régimen especial del presente título, de conformidad con el artículo 198 de la Constitución.

Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198 de la Constitución y el artículo 33 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitano y regional.

[...]

Artículo 159.- Competencias

Son competencias y funciones de la alcaldía metropolitana:

[...]

7. En materia de transportes y comunicaciones:

7.1. Planificar, regular y gestionar el transporte público;

7.2. Planificar, regular y gestionar el tránsito urbano de peatones y vehículos;

7.3. Planificar, regular, organizar y mantener la red vial metropolitana, los sistemas de señalización y semáforos;

7.4. Otorgar las concesiones, autorizaciones y permisos de operación para la prestación de las distintas modalidades de servicios públicos de transporte de pasajeros y carga, de ámbito urbano e interurbano, así como de las instalaciones conexas

7.5. Promover la construcción de terminales terrestres y regular su funcionamiento; [...].

⁵⁴ Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre

Artículo 17.- De las competencias de las Municipalidades Provinciales

17.1 Las Municipalidades Provinciales, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y los reglamentos nacionales, tienen las siguientes competencias en materia de transporte y tránsito terrestre:

Competencias normativas:

a) Emitir normas y disposiciones, así como realizar los actos necesarios para la aplicación de los reglamentos nacionales dentro de su

Tránsito, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2009-MTC (en adelante, Código de Tránsito), establecen que las municipalidades provinciales, dentro de lo que resulta aplicable la MML, en su respectiva jurisdicción y de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales, tienen competencias para jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes.

78. Adicionalmente, el Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por Decreto Supremo 015-2024-MTC (en adelante, el Reglamento de Jerarquización Vial), dispone lo siguiente:

Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2024-MTC

«[...]

Artículo 6.- Autoridades competentes

[...]

6.3. *Las autoridades competentes para la aplicación del presente Reglamento, de conformidad con los niveles de Gobierno que corresponden a la organización del Estado, son las siguientes:*

a) *El Gobierno Nacional, a través del MTC, a cargo de la Red Vial Nacional, incluso cuando estas atraviesan zonas urbanas.*

b) *Los Gobiernos Regionales, a cargo de su respectiva Red Vial Departamental o Regional, incluso cuando estas atraviesan zonas urbanas.*

c) *Los Gobiernos Locales, a través de las Municipalidades Provinciales a cargo de la Red Vial Provincial, así como de las Municipalidades Distritales a cargo de la Red Vial Urbana y los Caminos Rurales de su competencia no consideradas en el SINAC.*

[...]

Artículo 22.- Declaración de áreas o vías de acceso restringido

22.1 *Para efectos del presente Reglamento son áreas o vías de acceso restringido aquellas áreas o vías en las que se requiere aislar las externalidades negativas que afecten las actividades relacionadas con el transporte y/o tránsito terrestre, tales como la geodinámica interna y externa de la vía, las mismas que puedan influir directa o indirectamente contra la seguridad vial de los usuarios, el prisma vial, el medio ambiente, zonas protegidas y aspectos operativos de la vía. Los criterios para la declaración se establecen en el artículo 23 del presente Reglamento.*

22.2 *Corresponde a las autoridades competentes señaladas en el numeral 6.3 del artículo 6 del presente Reglamento declarar en el ámbito de su competencia las áreas o vías de acceso restringido al tránsito y/o transporte terrestre y pueden ser aplicadas en forma permanente, temporal o periódica.*

22.3 *Las medidas de restricción a la circulación vial o cualquier otra limitación adoptada, así como, los desvíos acordados, se comunican a las autoridades correspondientes para que implementen las medidas de regulación del tránsito, seguridad vial e información a los usuarios en medios masivos, en sus portales institucionales o en cualquier otro medio de información durante la etapa de la formulación, durante la ejecución del plan piloto y especialmente durante la ejecución de la medida de restricción.*

22.4 *La declaratoria de áreas o vías de acceso restringido debe ser coordinada con las autoridades competentes para la ejecución y fiscalización de la medida.*

respectivo ámbito territorial.

b) Jerarquizar la red vial de su jurisdicción y administrar los procesos que de ellos deriven, en concordancia con los reglamentos nacionales correspondientes.

55 **Texto Único Ordenado Del Reglamento Nacional De Tránsito - Código De Tránsito, aprobado por el Decreto Supremo N° 016-2009-MTC**

Artículo 5.- Competencias de las Municipalidades Provinciales

En materia de tránsito terrestre, las Municipalidades Provinciales en su respectiva jurisdicción y de conformidad con el presente Reglamento y tienen las siguientes competencias: 1) Competencias normativas Emitir normas y disposiciones complementarias necesarias para la aplicación del presente Reglamento dentro de su respectivo ámbito territorial. (...).

Artículo 23. Criterios para la declaración de áreas o vías de acceso restringido

Para la declaración de áreas o vías de acceso restringido, la autoridad competente, dentro del ámbito de su jurisdicción, debe tener en cuenta alguno de los siguientes criterios:

a) Congestión de vías identificadas mediante parámetros técnicos sobre el nivel de servicio previsto en las normas viales del sistema de transporte. Asimismo, la restricción debe considerar el impacto vial o impacto de flujo de tránsito a las vías alternas, lo cual conlleve al análisis y desarrollo de medidas de mitigación.

b) Contaminación ambiental en niveles no permisibles, de acuerdo a los índices de contaminación vigentes, que se pueden denominar zonas de baja o cero emisiones.

c) Ejecución de obras en vías y áreas colapsadas, donde debe fijarse el periodo de intervención señalando la fecha de inicio y la fecha de culminación de la restricción.

d) Peso de carga bruta, de acuerdo con los resultados de las labores de fiscalización y que representen un peligro para otros medios de transporte o usuarios de la vía o estabilidad de la vía.

e) Tipo de vehículo, por no encontrarse la vía apta para las dimensiones o no cuente con la capacidad suficiente.

[...].

79. De lo expuesto, se advierte que la MML es competente para regular limitaciones a la circulación en la Red Vial que le corresponde y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC) es competente respecto de la Red Vial Nacional, de la que forman parte las vías Panamericana Norte y Sur. Por otro lado, se observa que las limitaciones o restricciones a la circulación de vehículos deben tener como objetivo aislar externalidades negativas generadas por las actividades relacionadas con el transporte y tránsito terrestre y deben relacionarse a los criterios previstos en el citado artículo 23.
80. Los artículos 120 y 239 del Código de Tránsito establecen que la autoridad competente⁵⁶, cuando la situación lo justifique, **puede prohibir o restringir la circulación o estacionamiento de vehículos en determinadas vías públicas o áreas urbanas**, tal como se detalla a continuación:

«Artículo 239.- Prohibición o restricción a la circulación o estacionamiento de vehículos.

*La Autoridad competente, cuando la situación lo justifique, **puede prohibir o restringir la circulación o estacionamiento de vehículos en determinadas vías públicas o áreas urbanas.***

Artículo 120.- Restricciones a la circulación por congestión vehicular o contaminación.

*La Autoridad competente, en situaciones generadas por la congestión vehicular y/o la contaminación, **puede prohibir o restringir la circulación de vehículos o tipos de vehículos en determinadas áreas o vías públicas.**»*
(Énfasis agregado).

81. De lo expuesto, se puede colegir que la MML (gobierno local provincial) cuenta con competencias para prohibir o restringir la circulación o estacionamiento de vehículos, lo que comprende a los vehículos de carga y mercancías, en determinadas vías públicas o áreas urbanas, para ello deberá considerar los criterios previstos en el Reglamento de Jerarquización Vial.

⁵⁶ Decreto Supremo N° 016-2009-MTC, Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito Artículo 10.- Autoridad competente.

Los elementos integrantes de la vía pública, sean funcionales, de servicio o de ornato complementarios, son habilitados o autorizados por las respectivas Autoridades, según su competencia.

D.4. Aplicación al caso concreto:

D.4.1 Sobre la prohibición de desarrollar actividades de almacenamiento y depósito, así como de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima:

82. La denunciante cuestionó las siguientes medidas:
- (i) La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2195.
 - (ii) La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 1 de la presente resolución.
- **Sobre las competencias de la MML para imponer las medidas:**
83. Como ha sido explicado, la MML es competente para imponer las medidas señaladas en el párrafo previo, debido a que, de acuerdo con el numeral 8 del artículo 157 de la Ley N° 27972, el Concejo Metropolitano cuenta con atribuciones para aprobar normas reguladoras del Centro Histórico de Lima; y, además, de conformidad con el artículo 73 de la referida ley, la MML tiene competencias en materia de organización del espacio físico y **uso de suelo**, lo cual incluye la zonificación y el acondicionamiento territorial.
84. De esta manera, este Colegiado puede advertir que la MML está facultada para regular los usos del suelo urbano que están permitidos en el Centro Histórico de Lima, así como prohibir determinados usos o actividades. Por lo tanto, se cumple el primer nivel de análisis de legalidad.
- **Sobre las formalidades para la emisión y/o publicación de las normas que materializan las medidas:**
85. En cuanto a las formalidades de emisión y/o publicación de la Ordenanza N° 2711, la denunciante alegó que la MML habría vulnerado el artículo 5 de la ley N° 31980, al haber aprobado dicha ordenanza sin solicitar la opinión del Ministerio de Cultura, dado que no se evidencia el cumplimiento de la citada formalidad en los considerandos ni documentos previos que sustentaría la aprobación de la ordenanza.
86. Al respecto, el artículo 5 de la Ley N° 31980⁵⁷ establece que toda ordenanza emitida por la MML y las municipalidades distritales que involucre el ámbito del Centro Histórico de Lima debe contar con opinión del Ministerio de Cultura previo a su aprobación.

⁵⁷ Ley N° 31980 Ley de creación de un régimen especial para el Centro Histórico de Lima, a fin de proteger su patrimonio cultural y fomentar su desarrollo integral y sostenible:

Artículo 5. Emisión de ordenanzas en el ámbito del Centro Histórico de Lima

Toda ordenanza emitida por la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades distritales que involucre el ámbito del Centro Histórico de Lima debe contar, previo a su aprobación, con opinión del Ministerio de Cultura, conforme a la Ley 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación.

87. En este caso, se ha advertido que las medidas cuestionadas, vinculadas con la prohibición de desarrollar determinadas actividades en el Centro Histórico de Lima, son prohibiciones que han sido previstas en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2029 con visión al 2035 (en adelante, el Plan Maestro), aprobado por la Ordenanza N° 2194 y publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2019; y, a través de la Ordenanza N° 2711 únicamente se ha replicado lo ya establecido en el referido plan.
88. Así, en los considerandos del Plan Maestro se señala que este cuenta con la opinión favorable del Ministerio Cultura⁵⁸, con lo cual se cumple con la formalidad prevista en el artículo 5 de la Ley N° 31980; y, en consecuencia, se supera el segundo nivel de análisis de legalidad.
89. A mayor abundamiento, en el Anexo III - Propuesta para la Revitalización del Centro Histórico del Plan Maestro se estableció previamente a la emisión de la Ordenanza N° 2711 la restricción de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, así como de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima.
90. En el numeral 3.1.2.2.2.3. «Descripción de las macro áreas de caracterización, áreas de caracterización y subáreas de caracterización» del Anexo III del Plan Maestro, se establecieron los lineamientos para los usos comerciales y domésticos, así como sus características. Sobre ese aspecto, en cuanto a la prohibición general de la actividad de comercio al por mayor y de almacenamiento⁵⁹, se puede observar que la misma ha sido recogida conforme a los siguientes gráficos:

Gráfico 1: Usos compatibles de Macro Área de Caracterización (MAC) – 1

USOS COMPATIBLES		
Usos Principales ■ Usos Compatibles ●		Usos Condicionados ○ Usos Prohibidos ▲
R	Vivienda unifamiliar y bifamiliar	●
	Vivienda multifamiliar	●
	Conjunto residencial	○
C	Comercio al por menor	●
	Comercio al por mayor	▲
	Comercio especializado	▲
O	Servicios comunales, sociales y personales	●
	Establecimientos financieros y conexos	○
	Transporte y almacenamiento	▲

⁵⁸ Ordenanza N° 2194

«[...] CONSIDERANDO:
[...] Que, la Gerencia de Asuntos Jurídicos, según Informe N° 154-2019-MML-GAJ de fecha 8 de marzo de 2019, ratificado por Informe N° 788-2019-MML-GAJ de fecha 27 de setiembre de 2019 concluye que, resulta legalmente viable proseguir con el trámite a fin de someter a consideración del Concejo Metropolitano, la aprobación del “Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2029 con visión al 2035”, propuesto por el Programa para la Recuperación del Centro Histórico de Lima - PROLIMA, el cual cuenta con la opinión favorable del Ministerio de Cultura, del Instituto Metropolitano de Planificación y demás órganos de la corporación municipal; [...]»

(Énfasis agregado).

⁵⁹ Es preciso mencionar que, de acuerdo con el Índice de Usos detallado en el Anexo 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado por la Ordenanza N° 2195, la actividad de «almacenamiento y depósito» forma parte de la categoría «Transporte y almacenamiento».

Gráfico 2: Usos compatibles de MAC – 2

USOS COMPATIBLES		
Usos Principales ■ Usos Compatibles ●		Usos Condicionados ○ Usos Prohibidos ▲
R	Vivienda unifamiliar y bifamiliar	●
	Vivienda multifamiliar	●
	Conjunto residencial	○
C	Comercio al por menor	●
	Comercio al por mayor	▲
	Comercio especializado	○
O	Servicios comunales, sociales y personales	●
	Establecimientos financieros y conexos	●
	Transporte y almacenamiento	▲

Gráfico 3: Usos compatibles de MAC – 3

USOS COMPATIBLES		
Usos Principales ■ Usos Compatibles ●		Usos Condicionados ○ Usos Prohibidos ▲
R	Vivienda unifamiliar y bifamiliar	●
	Vivienda multifamiliar	●
	Conjunto residencial	○
C	Comercio al por menor	●
	Comercio al por mayor	▲
	Comercio especializado	○
O	Servicios comunales, sociales y personales	●
	Establecimientos financieros y conexos	○
	Transporte y almacenamiento	▲

Gráfico 4: Usos compatibles de MAC – 4

USOS COMPATIBLES		
Usos Principales ■ Usos Compatibles ●		Usos Condicionados ○ Usos Prohibidos ▲
R	Vivienda unifamiliar y bifamiliar	●
	Vivienda multifamiliar	▲
	Conjunto residencial	▲
C	Comercio al por menor	○
	Comercio al por mayor	▲
	Comercio especializado	▲
O	Servicios comunales, sociales y personales	○
	Establecimientos financieros y conexos	▲
	Transporte y almacenamiento	▲

Gráfico 5: Usos compatibles de MAC – 5

USOS COMPATIBLES		
Usos Principales ■ Usos Compatibles ●		Usos Condicionados ○ Usos Prohibidos ▲
R	Vivienda unifamiliar y bifamiliar	●
	Vivienda multifamiliar	●
	Conjunto residencial	○
C	Comercio al por menor	●
	Comercio al por mayor	▲
	Comercio especializado	▲
○	Servicios comunitarios, sociales y personales	●
	Establecimientos financieros y conexos	○
	Transporte y almacenamiento	▲

91. Ahora bien, el 15 de marzo de 2025, la MML emitió la Ordenanza N° 2711, a través de la cual replicó las prohibiciones previamente establecidas en el Plan Maestro; por lo que no resultan ser nuevas medidas impuestas, sino que son un refuerzo de lo que ya venía siendo regulado desde el 2019.
92. En cuanto a las formalidades de emisión y/o publicación del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2195, el artículo 9 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2009-JUS y modificado por el Decreto Supremo N° 014-2012-JUS⁶⁰ (vigente al momento de la emisión del Reglamento Único), señala que en el caso de la publicación de normas legales que tengan anexos contenido gráficos, estadísticas, formatos, formularios, flujogramas, mapas o similares de carácter meramente ilustrativo, es suficiente que dichos anexos se publiquen en el Portal Electrónico de la entidad emisora en la misma fecha de la publicación en el diario oficial El Peruano de la norma aprobatoria.
93. En el presente caso, se observa que la Ordenanza N° 2195 aprobó los anexos del Reglamento Único, cuyo Anexo N° 6 es el Cuadro de Índice de Usos del Centro Histórico de Lima, el cual es un gráfico que detalla los usos permitidos en dicha zona; por lo que, para cumplir con la regla de publicidad de normas, era suficiente que su norma aprobatoria se publicara en el diario oficial El Peruano y el anexo se encontrara disponible en el portal web de la MML⁶¹. Al respecto, se ha verificado que ambos elementos se cumplen y, por tanto, el Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2195 sí está vigente⁶² y ha cumplido con las normas que rigen su publicidad.

⁶⁰ Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, Decreto Supremo N° 001-2009-JUS

Artículo 9.- Publicación de normas legales con anexos.-

9.1 En el caso de la publicación de normas legales que tengan anexos contenido gráficos, estadísticas, formatos, formularios, flujogramas, mapas o similares de carácter meramente ilustrativo, dichos anexos se publicarán en el Portal Electrónico de la entidad emisora en la misma fecha de la publicación en el Diario Oficial “El Peruano” de la norma aprobatoria, bajo responsabilidad.

⁶¹ Véase: https://www.transparencia.gob.pe/enlaces/pte_transparencia_enlaces.aspx?id_entidad=1434

⁶² Este criterio ha sido desarrollado por la Sala en la Resolución N° 0605-2021/SEL-INDECOP.

94. Asimismo, en los considerandos de la Ordenanza N° 2195 se indica que cuenta con la opinión favorable del Ministerio de Cultura, emitida mediante el Oficio N° 000111-2019-VMPCIC/MC, con lo cual se da cumplimiento a la formalidad prevista en el artículo 5 de la Ley N° 31980; y, en consecuencia, se supera el segundo nivel de análisis de legalidad.
95. De lo expuesto, la Comisión advierte que las medidas cuestionadas están dentro del ámbito de competencias de la entidad denunciada y las disposiciones que las materializan han cumplido con las formalidades para su emisión y/o publicación. Por tanto, superan los dos primeros pasos de la metodología de análisis de legalidad prevista en el Decreto Legislativo N° 1256.
- Sobre la contravención a otras normas del ordenamiento jurídico:
96. En cuanto a la prohibición de desarrollar las actividades de *almacenamiento y depósito*, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2195, se ha verificado que la medida analizada no contraviene alguna disposición legal vinculada con la regulación del Centro Histórico de Lima y el desarrollo de actividades económicas; por lo que, corresponde declarar que dicha medida no constituye una barrera burocrática ilegal.
97. En cuanto a la prohibición de desarrollar la actividad de *comercio al por mayor* en el Centro Histórico de Lima, la denunciante alegó que la MML habría vulnerado el artículo 14 de la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, y el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862-MML, que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima, al disminuir el nivel de uso previamente aprobado por la Ordenanza N° 893.
98. Esto debido a que, según alegó la denunciante, la Ordenanza N° 893 permitía el comercio mayorista de determinados productos en zonas específicas del Centro Histórico de Lima; sin embargo, la MML a través del Anexo N° 6 del Reglamento Único prohibió realizar la actividad de comercio al por mayor en todas sus modalidades en dicha zona, señalando que la actividad calificaría como no conforme.
99. Sobre el particular, el artículo 14 de la Ley N° 29090 dispone lo siguiente:

Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones

«Artículo 14.- Información o documentos previos

Se entiende por información o documentos previos aquellos que regulan el diseño o las condiciones técnicas que afectarán el proceso de habilitación urbana o de edificación de un predio y que, por lo tanto, es necesario recabar o tramitar ante una entidad, con anterioridad al trámite de licencias de habilitación urbana y de edificación.

El contenido de la información o documentos previos, señalados en el presente artículo, implica su cumplimiento obligatorio por parte de las entidades otorgantes y de los solicitantes, por cuanto genera deberes y derechos. [...]

Ninguna modificación al Plan de Desarrollo Urbano podrá establecer una zonificación con menor capacidad edificatoria o de uso del suelo inferior a los indicados en los documentos previos, definidos en el presente artículo, y que fueron emitidos en base a una zonificación aprobada de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.»
(Énfasis agregado).

100. De acuerdo con la redacción del artículo 14, se aprecia que la prohibición de establecer una zonificación menor o un uso del suelo inferior prevista en el tercer párrafo de la disposición citada se refiere únicamente a los «*documentos previos*», tal y como están definidos en el mismo artículo, relativos a las condiciones que afectarán el proceso de habilitación urbana o de edificación, temas que no son materia de controversia en el presente caso. Así, esta disposición busca brindar estabilidad a aquellos administrados que han obtenido documentos previos de la municipalidad, respecto de las condiciones urbanísticas que afectarían sus predios.
101. En efecto, la denunciante no ha cuestionado una barrera burocrática relativa al desconocimiento de documentos previos, por ejemplo, un Certificado de Parámetros Urbanísticos y Edificatorios emitidos a su favor, relacionados a un proceso de habilitación urbana o de edificación de su predio, sino que se ha referido a las actividades que puede desarrollar en una zona determinada.
102. Por lo tanto, contrariamente a lo sostenido por la denunciante, se considera que el artículo 14 no guarda relación con la barrera burocrática denunciada y no resulta aplicable en el presente caso. Este criterio ha sido desarrollado en diversos pronunciamientos de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala)⁶³.
103. Así, no es posible que disposiciones administrativas, como es el Anexo N° 6 del Reglamento Único y la Ordenanza N° 2711, estén en el supuesto de hecho del referido artículo 14. En ese sentido, se concluye que la barrera burocrática indicada no contraviene lo establecido en el artículo 14 de la Ley N° 29090.
104. Por otro lado, la denunciante alegó que en el presente caso se habría contravenido el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862⁶⁴, el cual señalaba en el año 2019 (al momento de emitir el Anexo N° 6 del Reglamento Único) que no se podían establecer calificaciones menores al tipo de zona que tienen los predios, ni disminuir el nivel de uso del suelo.
105. El 27 de diciembre de 2005 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ordenanza N° 893, que aprobó el Reajuste Integral de la Zonificación de los Usos del Suelo del Cercado de Lima. Esta norma fue emitida de conformidad con el procedimiento establecido en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA, el cual establecía que corresponde a las municipalidades provinciales la formulación y aprobación de los planes de desarrollo urbano⁶⁵.
106. De la revisión del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas del Centro Histórico y del Cercado de Lima, aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza N° 893-

⁶³ Resoluciones N° 0577-2021/SEL-INDECOPI y N° 0605-2021/SEL-INDECOPI.

⁶⁴ Ordenanza N° 1861, que regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del área metropolitana de Lima (redacción vigente al momento de la emisión de la Ordenanza N° 2195)
Artículo 21.- Aprobación de la Zonificación
[...]

Los procesos de Reajuste Integral de los Usos del Suelo de Lima Metropolitana y de Cambios Específicos de los Esquemas o Planos de Zonificación Distritales, no podrán establecer calificaciones menores al tipo de Zona que actualmente tienen los predios, ni disminuciones al nivel de uso, de conformidad a los parámetros normativos establecidos en la presente Ordenanza.

⁶⁵ Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, aprobado por el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA.
Artículo 10.- Corresponde a las Municipalidades Provinciales la formulación y aprobación del Plan de Desarrollo Urbano, evaluando las iniciativas que presenten las Municipalidades Distritales de su jurisdicción

MML⁶⁶, se aprecia que la MML estableció lo siguiente respecto de la actividad de comercio al por mayor:

Gráfico N° 6

INDICE DE USOS PARA LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES URBANAS DEL CENTRO HISTÓRICO Y CERCADO DE LIMA											
CLAVES											
X	Ubicación Conforme										
O	Frente a Vías Expresas, Arteriales, Colectoras o Avenidas.										
H	Actividad a desarrollarse a nivel artesanal, con un máximo de 3 personas ocupadas										
R	Actividades restringidas sólo para oficinas comerciales y administrativas, no se permiten la venta ni almacenamiento de mercaderías.										
(*)	Los Establecimientos Comerciales existentes a la fecha en el Centro Histórico de Lima, o que hayan iniciado trámite para su aprobación, tienen Uso Conforme. Su aprobación y funcionamiento se ceñirá a lo establecido a la normatividad vigente.										
[...]											
CODIFICACION CIU		CODIFICADOR CIU DE ACUERDO AL INEI								CERCADO	
		INDICE DE USOS PARA LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES URBANAS								CENTRO HISTÓRICO DE LIMA	
										RDM	RDA
										VT	CV
										CZ	CM
										I-1	I-2
										ZTE-1	ZTE-2
										ZTE-3	
[...]											
G 50		COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACION DE VEHIC. AUTOMOTORES, ART. DOMESTICOS									
G 50		VENTA, MANTENIMIENTO Y REPA. DE VEHIC. AUTOMOTORES Y MOTOS, VENTA MENOR COMBUST.									
G 50 1		VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 50 1 0		VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 50 1 0 01		VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES DE PASAJEROS									
G 50 1 0 02		VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES ESPECIALES									
G 50 1 0 03		VENTA DE CAMIONES									
G 50 1 0 04		VENTA DE REMOLQUES Y SEMIRREMOLQUES									
G 50 1 0 05		VENTA DE VEHICULOS USADOS									
G 50 2		MANTENIMIENTO Y REPARACION VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 50 2 0		MANTENIMIENTO Y REPARACION VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 50 2 0 01		SERVICIO DE LAVADO DE VEHICULOS									
G 50 2 0 02		SERVICIO DE LUSTRADO DE VEHICULOS									
G 50 2 0 03		TALLER DE MECANICA									
G 50 2 0 04		TALLER DE TAPICERIA PARA VEHICULOS									
G 50 2 0 05		TALLER DE PLANCHADO Y PINTURA DE VEHICULOS									
G 50 2 0 06		VULCANIZADORA DE LLANTAS									
G 50 3		VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 50 3 0		VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 50 3 0 01		VENTA DE REPUESTOS PARA VEHICULOS									
G 50 4		VENTA, MANTENIMIENTO Y REPARACION DE MOTOCICLETAS									
G 50 4 0		VENTA, MANTENIMIENTO Y REPARACION DE MOTOCICLETAS									
G 50 4 0 01		VENTA DE MOTOCICLETAS									
G 50 4 0 02		VENTA DE REPUESTOS PARA MOTOCICLETAS									
G 50 4 0 03		TALLER DE REPARACION DE MOTOCICLETAS									
G 50 5		VENTA AL POR MENOR DE COMBUSTIBLE PARA AUTOMOTORES									
G 50 5 0		VENTA AL POR MENOR DE COMBUSTIBLE PARA AUTOMOTORES									
G 50 5 0 01		VENTA DE COMBUSTIBLES Y GRIFOS									
G 50 5 0 02		VENTA DE ACEITES Y LUBRICANTES									
G 51		VENTA AL POR MAYOR Y EN COMISION, EXCEPTO COMERCIO DE VEHICULOS AUTOMOTORES									
G 51 1		CODIFICADOR CIU DE ACUERDO AL INEI									
G 51 1		INDICE DE USOS PARA LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES URBANAS									
G 51 1											
G 51 1 0		VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO RETRIBUCION O POR CONTRATA									
G 51 1 0 01		COMISIONISTA DE PRODUCTOS									
G 51 1 0 02		CORREDORES DE PRODUCTOS BASICOS									
G 51 1 0 03		SUBSTADORES DE PRODUCTOS BASICOS									
G 51 1 0 04		MAYORISTAS QUE COMERCIALIZAN A NOMBRE DE TERCEROS									
G 51 2		VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGRO. ANIMALES VIVOS, ALIMENTOS, BEBIDAS									
G 51 2 1		VENTA AL POR MAYOR DE MATERIA PRIMA AGROPECUARIA, ANIMALES VIVOS									
G 51 2 1 01		VENTA DE ANIMALES VIVOS									
G 51 2 1 02		VENTA DE CUEROS									
G 51 2 1 03		VENTA DE FLORES Y PLANTAS									
G 51 2 1 04		VENTA DE FRUTAS OLEAGINOSAS									
G 51 2 1 05		VENTA DE GRANOS									
G 51 2 1 06		VENTA DE PIELS									
G 51 2 1 07		VENTA DE TABACO EN BRUTO									
G 51 2 1 08		VENTA DE DIVERSOS PRODUCTOS AGROPECUARIOS									

⁶⁶ Ordenanza N° 893-MML, que aprueba el Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo del Cercado de Lima.

Artículo 3.- Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas del Cercado de Lima.

Aprobar los Índices de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas del Centro Histórico y del Cercado de Lima, los mismos que forman parte de la presente Ordenanza como Anexo N° 3.

CODIFICACION CIU	ÍNDICE DE USOS PARA LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES URBANAS	CODIFICADOR CIU DE ACUERDO AL INEI							CERCADO			CENTRO HISTÓRICO DE LIMA		
		RDM	RDA	VT	CV	CZ	CM	I-1	I-2	ZTE-1	ZTE-2	ZTE-3		
G 51 4 9 04	DISTRIBUIDORA DE MATERIALES PLÁSTICOS							X		X		X		
G 51 4 9 05	DISTRIBUIDORA DE SUSTANCIAS QUÍMICAS BÁSICAS									X				
G 51 4 9 06	DISTRIBUIDORA DE MATERIALES PARA RECICLAMIENTO									X				
G 51 4 9 07	DISTRIBUIDORA DE FIBRAS DE VIDRIO									X				
G 51 4 9 08	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS INSUMOS INDUSTRIALES										X			
G 51 5 0	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUIN., EQUIPO Y MATER.													
G 51 5 0	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUIN., EQUIPO Y MATER.													
G 51 5 0 01	VENTA DE EQUIPO DE INGENIERÍA CIVIL										X			
G 51 5 0 02	VENTA DE EQUIPO DE TRANSPORTE EXCEPTO VEHIC. AUTOM.										X			
G 51 5 0 03	VENTA DE MAQUINAS Y EQUIPO PARA LA MADERA										X			
G 51 5 0 04	VENTA DE MAQUINAS Y EQUIPO PARA LA METALURGIA										X			
G 51 5 0 05	VENTA DE MAQUINAS Y EQUIPO PARA LA INDUSTRIA TEXTIL										X			
G 51 5 0 06	VENTA DE MAQUINAS Y EQUIPO AGROPECUARIO										X			
G 51 5 0 07	VENTA DE MAQUINAS Y EQUIPO DE CONSTRUCCIÓN										X			
G 51 5 0 08	VENTA DE MAQUINAS Y EQUIPO DE OFICINA										X			
G 51 5 0 09	VENTA DE MATERIALES CONEXOS										X			
G 51 5 0 10	VENTA DE MAQUINAS PARA INDUSTRIA DE LA PANIFICACIÓN										X			
G 51 5 0 11	VENTA DE MAQUINARIAS DIVERSAS										X			
G 51 9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS PRODUCTOS													
G 51 9 0	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS PRODUCTOS										X	X	X	X
G 51 9 0 01	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS ESPECIALIZADOS,										X	X	X	X
G 51 9 0 02	VENTA DE UNA VARIÉDAD DE PRÓD. SIN ESPECIAL PARTÍCUL.										X	X	X	X
G 51 9 0 03	VENTA DE HIELO										H	X	X	X
G 51 9 0 04	EXPORTACIÓN DE ALGODÓN											X	X	X
G 51 9 0 05	EXPORTACIÓN DE CAFÉ											X	X	X
G 51 9 0 06	EXPORTACIÓN DE CACAO											X	X	R
G 51 9 0 07	EXPORTACIÓN DE FLORES											X	X	R
G 51 9 0 08	EXPORTACIÓN DE FRUTAS											X	X	R
G 51 9 0 09	EXPORTACIÓN DE MINERALES											X	X	R
G 51 9 0 10	EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS											X	X	R
G 51 9 0 11	EXPORTACIÓN DE TE											X	X	R
[...].														

Fuente: Anexo N° 3 de la Ordenanza N° 893.

- Como se advierte de las imágenes, la Ordenanza N° 893, del año 2005, permitía el desarrollo de actividades de comercio al por mayor respecto de algunos productos (modalidades) y en determinadas zonas del Centro Histórico de Lima.
- Cabe precisar que aquellas actividades que están calificadas con la letra "R" se refieren a las que están restringidas solo para el uso de oficinas comerciales y administrativas, por lo que «no se permite la venta ni almacenamiento de mercaderías». En consecuencia, no se permite el comercio o venta al por mayor de productos.
- A través del Anexo N° 6 de la Ordenanza N° 2195, publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2019, la MML modificó el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas en el Centro Histórico y el Cercado de Lima, aprobada por la Ordenanza N° 893, estableciéndose que el comercio al por mayor constituía un giro no conforme en el Centro Histórico, tal como se aprecia a continuación:

(Ver gráfico en la siguiente página)

Gráfico N° 7
Anexo N° 6 de la Ordenanza N° 2195

CODIFICACIÓN CIIU REVISIÓN IV	ÍNDICE DE USOS PARA LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES URBANAS	CODIFICACIÓN CIIU DE ACUERDO AL INB		
		CENTRO HISTÓRICO DE IMA		
...		ZTE-I	ZTE-II	ZTE-III
G	COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS			
G 45	COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACIÓN DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS			
G 45 1	VENTA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES			
G 45 1 0	VENTA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES			
G 45 1 0 1	VENTA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES NUEVOS			
G 45 1 0 2	VENTA DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES USADOS			
...				
G 45 3	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES			
G 45 3 0	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES			
G 45 3 0 0	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS PARA VEHÍCULOS AUTOMOTORES		X	X
G 45 4	VENTA, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS			
G 45 4 0	VENTA, MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS			
G 45 4 0 1	VENTA DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS			
G 45 4 0 2	MANTENIMIENTO Y REPARACIÓN DE MOTOCICLETAS			
G 46	COMERCIO AL POR MAYOR, EXCEPTO EL DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS			
G 46 1	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA			
G 46 1 0	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA			
G 46 1 0 0	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA			
G 46 2	VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y ANIMALES VIVOS			
G 46 2 0	VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y ANIMALES VIVOS			
G 46 2 0 1	VENTA AL POR MAYOR DE AVES			
G 46 2 0 2	VENTA AL POR MAYOR DE ANIMALES VIVOS, EXCEPTO AVES			
G 46 2 0 3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS			
G 46 3	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO			
G 46 3 0	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO			
G 46 3 0 1	VENTA AL POR MAYOR DE GASEOSAS Y AGUA MINERAL			
G 46 3 0 2	VENTA AL POR MAYOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS			
G 46 3 0 3	VENTA AL POR MAYOR DE FRUTAS, LEGUMBRES Y HORTALIZAS			
G 46 3 0 4	VENTA AL POR MAYOR DE PESCADO			
G 46 3 0 5	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS PARA ANIMALES			
G 46 3 0 9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO			
G 46 4	VENTA AL POR MAYOR DE ENSERES DOMÉSTICOS			
G 46 4 1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO			
G 46 4 1 1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS TEXTILES			
G 46 4 1 2	VENTA AL POR MAYOR DE PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR			
G 46 4 1 3	VENTA AL POR MAYOR DE CALZADO			
G 46 4 9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMÉSTICOS			
G 46 4 9 1	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS ELECTRODOMÉSTICOS			
G 46 4 9 2	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS FARMACÉUTICOS			
G 46 4 9 3	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS COSMÉTICOS, DE TOCADOR, DE PERFUMERÍA Y PRODUCTOS DE LIMPIEZA			
G 46 4 9 9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMÉSTICOS			
G 46 5	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES			
G 46 5 1	VENTA AL POR MAYOR DE ORDENADORES, EQUIPO PERIFÉRICO Y PROGRAMAS DE INFORMÁTICA			
G 46 5 1 1	VENTA AL POR MAYOR DE COMPUTADORAS			
G 46 5 1 2	VENTA AL POR MAYOR DE EQUIPO PERIFÉRICO Y PROGRAMAS DE INFORMÁTICA			
G 46 5 2	VENTA AL POR MAYOR DE EQUIPO, PARTES Y PIEZAS ELECTRÓNICOS Y DE TELECOMUNICACIONES			
G 46 5 2 1	VENTA AL POR MAYOR DE TELEFONÍA Y COMUNICACIONES			
G 46 5 2 2	VENTA AL POR MAYOR DE COMPONENTES ELECTRÓNICOS			

G	46	5	3	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES AGROPECUARIOS			
G	46	5	3	0 VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES AGROPECUARIOS			
G	46	5	9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO			
G	46	5	9	0 VENTA AL POR MAYOR DE OTROS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO			
G	46	6		OTRAS ACTIVIDADES DE VENTA AL POR MAYOR ESPECIALIZADA			
G	46	6	1	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SÓLIDOS, LIQUIDOS Y GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS			
G	46	6	1	1 VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SÓLIDOS, LIQUIDOS Y GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS			
G	46	6	1	2 VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES GASEOSOS			
G	46	6	2	VENTA AL POR MAYOR DE METALES Y MINERALES METALÍFEROS			
G	46	6	2	1 VENTA AL POR MAYOR DE ORO Y PLATA			
G	46	6	2	2 VENTA AL POR MAYOR DE OTROS METALES Y MINERALES METALÍFEROS			
G	46	6	3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN, ARTÍCULOS DE FERRETERÍA, Y EQUIPO Y MATERIALES DE FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN			
G	46	6	3	1 VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS DE MADERA, EXCEPTO MUEBLES			
G	46	6	3	2 VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS DE FERRETERÍA Y MATERIALES ELÉCTRICOS			
G	46	6	3	3 VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN			
G	46	6	3	4 VENTA AL POR MAYOR DE PINTURAS Y PRODUCTOS CONEXOS			
G	46	6	3	5 VENTA AL POR MAYOR DE CRISTALES Y ESPEJOS			
G	46	6	3	9 VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ARTÍCULOS PARA LA CONSTRUCCIÓN N.C.P.			
G	46	6	9	VENTA AL POR MAYOR DE DESPERDICIOS, DESCHOS Y CHATARRA Y OTROS PRODUCTOS N.C.P.			
G	46	6	9	1 VENTA AL POR MAYOR DE SUSTANCIAS QUÍMICAS, FERTILIZANTES Y PRODUCTOS QUÍMICOS			
G	46	6	9	2 VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES PLÁSTICOS Y CAUCHO			
G	46	6	9	3 VENTA AL POR MAYOR DE PAPEL A GRANEL			
G	46	6	9	4 VENTA AL POR MAYOR DE DESPERDICIOS, DESCHOS Y CHATARRA			
G	46	6	9	9 VENTA AL POR MAYOR DE FIBRAS TEXTILES, PIEDRAS PRECIOSAS Y OTROS PRODUCTOS N.C.P.			
G	46	9		VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA			
G	46	9	0	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA			
G	46	9	0	0 VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA			
[...].							

Fuente: Portal de transparencia de la MML⁶⁷.

110. De la comparación de las ordenanzas previamente citadas, se aprecia que mediante el Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2195, se prohibió que se realicen las siguientes modalidades del comercio al por mayor en las zonas detalladas, que antes estaban permitidas en la Ordenanza N° 893:

CODIFICACIÓN CIIU	ACTIVIDADES	ZONA
G-45-4-0-1	VENTA DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS	ZTE-3
G-46-1-0-0	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA	ZTE-3
G-46-3-0-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	ZTE-2
G-46-4-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS TEXTILES	ZTE-2
G-46-4-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR	ZTE-2
G-46-4-1-3	VENTA AL POR MAYOR DE CALZADO	ZTE-2
G-46-4-9-1	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS ELECTRODOMÉSTICOS	ZTE-2
G-46-4-9-2	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS	ZTE-2

⁶⁷ Ver el siguiente enlace: https://transparencia.munlima.gob.pe/gobierno-abierto-municipal/transparencia/mml/datos-generales/disposiciones-emitidas-1/ordenanzas-municipales/cat_view/14-documentos-mml/1-disposiciones-emitidas/77-resoluciones-ordenanzas/135-ordenanzas-municipales/1354-ordenanzas-municipales-2019?start=10

G-46-4-9-3	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS COSMÉTICOS, DE TOCADOR, DE PERFUMERÍA Y PRODUCTOS DE LIMPIEZA	ZTE-2
G-46-4-9-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMÉSTICOS	ZTE-2
G-46-6-3-2	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS DE FERRETERÍA Y MATERIALES ELÉCTRICOS	ZTE-2
G-46-6-9-3	VENTA AL POR MAYOR DE PAPEL A GRANEL	ZTE-2

111. Conforme fue señalado, la MML prohibió, a través del artículo 21 de la Ordenanza N° 1862, que se establezcan calificaciones menores al tipo de zona que tuviesen los predios, así como las disminuciones al nivel de usos del suelo. Sin embargo, en el presente caso se aprecia que la entidad denunciada, desconociendo dicha disposición, mediante el Anexo N° 6 del Reglamento Único efectuó una disminución de los niveles de uso en el Centro Histórico de Lima, respecto de las modalidades de comercio al por mayor en las zonas descritas en el párrafo previo y, por tanto, contravino el referido artículo 21 únicamente respecto de las modalidades que ahora están prohibidas y que estaban permitidas en la regulación anterior (Ordenanza N° 893).
112. Por su parte, el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 establece que la prohibición de realizar la actividad de comercio al por mayor se realiza en concordancia con lo establecido en el cuadro de índice de usos para actividades urbanas, aprobado como Anexo N° 6 del Reglamento Único, tal como se observa a continuación:

“Artículo 3.- Intangibilidad del Centro Histórico de Lima para actividades de almacenamiento y depósito

En concordancia con lo establecido en el cuadro de índice de usos para actividades urbanas, aprobado como Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, y para salvaguardar la vida y la salud de las personas, se dispone la intangibilidad del Centro Histórico de Lima para el desarrollo de la actividad de almacenamiento y depósito, así como el comercio al por mayor en todas sus modalidades.”
(Énfasis agregado).

113. En tal sentido, toda vez que la disposición citada contiene la misma prohibición de desarrollo de actividades sustentándose en el Anexo N° 6 del Reglamento Único, también realiza una disminución de usos del suelo respecto de las actividades de comercio al por mayor descritas en el párrafo 110 y replicadas en el Anexo 2 de la presente resolución, contraviniendo el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862.
114. Por tanto, toda vez que la MML han contravenido lo previsto en el artículo 21 de la Ordenanza N° 1862, que constituye un bloque de legalidad con la Ley N° 27972, normativa vigente al momento de emitir la Ordenanza N° 2195, y excedió las atribuciones previstas, según los artículos VIII del Título Preliminar y 78 de la Ley N° 27972, así como contravino el principio de legalidad previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, corresponde declarar que la prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 2 de la presente resolución, constituye una barrera burocrática ilegal únicamente respecto de las actividades y zonas detalladas en el Anexo 2 de la presente resolución.

D.4.2 Sobre las prohibiciones vinculadas con la circulación de camiones de más de 6.5 toneladas y la carga y descarga de mercadería:

115. La denunciante cuestionó las siguientes medidas:
- (i) La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711, y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, modificada por la Ordenanza N° 2711.
 - (ii) La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711, y en el Código N° 09-0111 de la Ordenanza N° 2200, modificada por la Ordenanza N° 2711.
116. Se puede apreciar que la MML ha establecido prohibiciones a los agentes económicos para circular en el Centro Histórico de Lima y para realizar la actividad de carga y descarga de camiones de más de 6.5 toneladas del peso bruto vehicular.
117. Como ha sido expuesto, la MML es competente para imponer tales medidas, pues las municipalidades provinciales cuentan con atribuciones para prohibir o restringir la circulación de vehículos o tipos de vehículos (lo que comprende a los de carga y mercancías) en determinadas vías públicas o áreas urbanas, así como para regular sobre las zonas, horarios y vías prohibidas para usarlas como estacionamiento de los vehículos, que está vinculado con la realización de la actividad de carga y descarga.
118. No obstante, en armonía con lo previsto en el artículo 22 del Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2024-MTC, es necesario verificar si la Municipalidad identificó como causa de la restricción cuestionada la existencia de externalidades negativas generadas por las actividades relacionadas con el transporte y tránsito terrestre, y que estas se vinculan con los criterios listados en el artículo 23 del mismo reglamento.
119. Al respecto, es importante señalar que, en línea con lo resuelto por la Sala en un pronunciamiento previo⁶⁸, en el análisis de legalidad corresponde verificar únicamente si la MML ha identificado externalidades negativas y si ha indicado que estas se relacionan con alguno de los criterios del artículo 23 del Reglamento de Jerarquización Vial, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2024-MTC. La posible verificación de si la entidad ha *acreditado la existencia* de las externalidades negativas y la idoneidad de las medidas cuestionadas para atender dicho problema se realizará, de ser el caso, en el análisis de razonabilidad.
120. En el Informe N° 261-2019-MML-PMRCHL-LP⁶⁹ y en sus descargas, la MML señaló que, de acuerdo con las inspecciones realizadas, se observó que el ingreso y circulación de vehículos de grandes dimensiones ocasiona daño en las veredas y el ornato de la ciudad. Además, en dicho informe se identificó que la circulación de vehículos de más de 6.5 toneladas en el Centro Histórico de Lima afectaría la carpet

⁶⁸ Resolución N° 0476-2021/SEL-INDECOPI.

⁶⁹ Incorporado en el expediente mediante la Razón de Secretaría Técnica del 31 de diciembre de 2025.

asfáltica y al área patrimonial. De lo descrito, se desprende que la justificación de las prohibiciones cuestionadas se sustentaría en el impacto de vehículos de grandes dimensiones en las vías públicas.

121. Al respecto, el literal d) del artículo 23 del Reglamento de Jerarquización Vial prevé que uno de los criterios para declarar áreas o vías de acceso restringido es el peso de carga bruta, de acuerdo con los resultados de las labores de fiscalización y que representen un peligro para otros medios de transporte o usuarios de la vía o estabilidad de la vía.
122. En el presente caso se ha cumplido con el criterio señalado en el párrafo previo, dado que la prohibición de ingreso cuestionada está referida a vehículos que tengan un peso bruto de más de 6.5 toneladas, porque ocasionarían daños en la vía pública (estabilidad de la vía), en específico, a la carpeta asfáltica, según el informe y fiscalizaciones realizadas por la MML y señaladas en el informe previamente citado. Así, se verifica que la Municipalidad tiene facultades para regular sobre la circulación de vehículos en las vías de su competencia, lo que incluye la posibilidad de impedir la circulación de dichos vehículos; y supera el primer nivel del análisis de legalidad.
123. Con relación al cumplimiento de las formalidades y/o procedimientos para la emisión de la Ordenanza N° 2711, de conformidad con lo señalado en el subtítulo previo, las medidas analizadas en el presente subtítulo están materializadas en el artículo 7 del mismo cuerpo normativo de la referida ordenanza, la cual ha sido debidamente publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de marzo de 2025. Por lo que, la Ordenanza N° 2711 es plenamente vigente.
124. Además, se ha observado que las prohibiciones cuestionadas y analizadas en el presente subtítulo también han sido previstas en el Plan Maestro, el cual cuenta con la opinión previa del Ministerio de Cultura. Por lo tanto, se ha superado el segundo nivel de análisis de legalidad.
125. En específico, las medidas están en el numeral 3.3.2.3.2.3. del Anexo III - Propuesta para la Revitalización del Centro Histórico del Plan Maestro, el cual se refiere a la restricción de circulación del transporte de carga y mercancías y regulación de las actividades de carga/descarga para abastecimiento y despacho de mercadería en el Centro Histórico de Lima, y en la cual se evidencia la restricción en los siguientes términos:

«[...] La circulación de los vehículos de transporte de carga y/o mercancías en las vías del Centro Histórico de Lima, sólo está permitida para vehículos de la categoría N1 y para los vehículos N2 de hasta 6.5 toneladas de peso bruto vehicular o peso bruto vehicular combinado, en el horario comprendido entre las 23:00 a 6:00 horas, salvo autorización expresa otorgada por el órgano competente de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

[...] En el CHL podrán circular cuatro tipologías de vehículos destinados al transporte de carga, agrupados por su tonelaje; sin embargo, su circulación y acceso al CHL se verá restringido según las consideraciones que se planteen para cada área de caracterización.»

126. De esta manera, al igual que el caso de las medidas anteriores, se evidencia que a través de la Ordenanza N° 2711, la MML replicó las prohibiciones previamente establecidas en el Plan Maestro; por lo que no resultan ser nuevas medidas impuestas, sino que son un refuerzo de lo que ya venía siendo regulado desde el 2019.

127. Además, las medidas cuestionadas están materializadas en códigos de infracción de la Ordenanza N° 2200 (modificada por la Ordenanza N° 2711), la cual ha sido debidamente publicada en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2019, y su vigencia ha sido ratificada mediante la Ordenanza N° 2590 del 24 de diciembre de 2023.
128. Finalmente, se ha verificado que las medidas analizadas en el presente subtítulo no contravienen alguna otra disposición legal en materia de transporte y circulación de vehículos de carga y mercancías.
129. Por lo expuesto, corresponde declarar que no constituyen barreras burocráticas ilegales las dos (2) prohibiciones señaladas en el presente subtítulo.

E. Evaluación de razonabilidad:

130. El artículo 14 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que en caso las barreras burocráticas denunciadas sean declaradas legales, se procede con el análisis de razonabilidad. En ese sentido, teniendo en cuenta que las siguientes medidas no fueron declaradas ilegales, corresponde realizar el análisis de su razonabilidad:
 - (i) La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195.
 - (ii) La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 3 de la presente resolución.
 - (iii) La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, modificada por la Ordenanza N° 2711.
 - (iv) La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de vehículos de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0111 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, modificada por la Ordenanza N° 2711.
131. La evaluación de razonabilidad y proporcionalidad de una disposición normativa que restringe derechos a las personas no resulta exclusiva del ordenamiento jurídico peruano, sino que es aplicada de modo similar por distintos tribunales en el mundo⁷⁰ y

⁷⁰ Sobre la evolución del análisis de proporcionalidad (Proportionality analysis – PA) en distintos países del mundo, ver: Stone Sweet, Alec y Mathews, Jud. «Proportionality Balancing and Global Constitutionalism» (2008). Faculty Scholarship Series. Paper 14. (https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/505/Proportionality_Balancing_and_Global_Constitutionalism.pdf?sequence=2). Asimismo, ver publicación de «El examen de proporcionalidad en el derecho constitucional», elaborado por Laura Clérigo (Editorial Universitaria de Buenos Aires - 2009). En dicha publicación se desarrolla el test de proporcionalidad que emplea el Tribunal Constitucional

administraciones públicas⁷¹ que buscan una mejora regulatoria. Con este tipo de análisis, lo que se pretende es que las exigencias y prohibiciones impuestas a los particulares hayan sido producto de un proceso de examen por la autoridad en el que se justifique la necesidad y la proporcionalidad en atención a un interés público, de tal manera que sean más beneficiosas que los costos sociales que van a generar.

132. En el Perú, conforme a lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1256, se ha otorgado facultades a la Comisión para verificar (además de la legalidad) la razonabilidad de las barreras burocráticas que sean impuestas a los agentes económicos por parte de las entidades de la Administración Pública; y, de disponer su inaplicación ya sea con efectos generales o al caso concreto, dependiendo de cada evaluación realizada.
133. La función en comentario de modo alguno implica sustituir a la autoridad local o sectorial en el ejercicio de sus atribuciones, sino únicamente verificar por encargo legal que las regulaciones administrativas emitidas tengan una justificación razonable, tomando en cuenta su impacto en el ejercicio del derecho a la libre iniciativa privada.
134. Según el artículo 15 del referido decreto legislativo, la Comisión o a Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, **siempre que la denunciante cuestione la razonabilidad de la medida y presente algún indicio que sustente tal afirmación**. Los indicios pueden ser presentados en la denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta⁷².
135. Por su parte el artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1256, establece que los citados indicios deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica como una medida arbitraria o como una medida desproporcionada, considerando dichas medidas de la siguiente manera:
 - **Medida arbitraria:** es una que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar su objetivo; y/o
 - **Medida desproporcionada:** es una que resulta excesiva en relación con sus fines y/o respecto de la cual existe otra u otras medidas alternativas que puedan lograr el mismo objetivo de manera menos gravosa.
136. Como se puede apreciar, la norma indica que cuando un denunciante haya calificado la barrera burocrática cuestionada ya sea como medida arbitraria o desproporcionada, calificará como un indicio de carencia de razonabilidad; sin embargo, la citada norma establece que **no serán indicios suficientes** para realizar el análisis de razonabilidad aquellos argumentos (i) que no se encuentren referidos a la barrera burocrática

Federal Alemán; esta metodología consiste en manera básica en desarrollar tres principios: (i) el de idoneidad; (ii) el de necesidad; y, (iii) el de proporcionalidad.

⁷¹ En países como Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU), México (MX), Reino Unido (RU), entre otros, existen agencias dependientes del Gobierno, encargadas de revisar las regulaciones y trámites administrativos que impactan en las actividades económicas y en los ciudadanos, de manera previa a su emisión. Se exige que las entidades públicas que imponen estas disposiciones remitan información y documentación que sustente su necesidad y justificación económica en atención al interés público que se desea tutelar. Las agencias antes mencionadas son: (i) en EE.UU, la Oficina de Información y Regulación para los negocios (Office of Information and Regulatory Affairs); (ii) en MX, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER); y, (iii) en RU, el Comité de Política Regulatoria (Regulatory Policy Committee).

⁷² Decreto Legislativo N° 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas
Artículo 15. Condiciones para realizar el análisis de razonabilidad

La Comisión o la Sala, de ser el caso, realiza el análisis de razonabilidad de una barrera burocrática en los procedimientos iniciados a pedido de parte, siempre que el denunciante cuestione la razonabilidad de la medida y presente algún indicio que sustente tal afirmación. Los indicios pueden ser presentados en la misma denuncia y hasta antes de que se emita la resolución que resuelve la admisión a trámite de esta. En los procedimientos iniciados de oficio, la Comisión o la Sala realiza el análisis de razonabilidad, siempre que la barrera burocrática cuestionada supere el análisis de legalidad.

cuestionada, (ii) que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública; o, (iii) que aleguen como único argumento que la medida genera costos⁷³.

137. Por lo expuesto, procederemos a analizar los argumentos presentados por la denunciante, respecto a la carencia de razonabilidad de las medidas cuestionadas que han superado el análisis de legalidad.
138. La denunciante señaló que la MML no ha cumplido con el ciclo regulatorio, pues es materialmente imposible que en el plazo de diez (10) días calendario transcurridos entre el 3 de marzo de 2025 (fecha del incendio en Barrios Altos) y el 13 de marzo de 2025 (fecha de aprobación de la Ordenanza N° 2711), la entidad denunciada haya podido diseñar, elaborar y aprobar una regulación que cumpla los estándares mínimos de razonabilidad y buenas prácticas regulatorias. Además, a su consideración, resulta inverosímil que, en el brevísimo plazo indicado, cinco comisiones metropolitanas hayan realizado sendos análisis de la situación, contemplado evaluaciones de idoneidad, proporcionalidad y necesidad.
139. Al respecto, contrariamente a lo alegado por la denunciante, el plazo transcurrido entre el incendio suscitado en Barrios altos y la aprobación de la Ordenanza N° 2711 no implica necesariamente que la MML no haya realizado un análisis previo respecto de la razonabilidad de las medidas denunciadas, dado que pudo haber iniciado la elaboración de la referida ordenanza con anterioridad a la ocurrencia del incendio o durante ese plazo de diez días pudo haber elaborado documentación que podría sustentar la imposición de las medidas, más aún cuando en la exposición de motivos se detalla una serie de documentos que dieron origen a la ordenanza en cuestionamiento⁷⁴.
140. Además, debe tenerse en consideración que las medidas denunciadas, tal como ha sido explicado en el análisis de legalidad, fueron establecidas previamente en el Plan Maestro del Centro Histórico de Lima, el cual fue aprobado en el año 2019, con anterioridad a la publicación de la Ordenanza N° 2711. Por tanto, no se tratan de nuevas prohibiciones cuya imposición únicamente haya sido evaluada en el periodo de diez (10) días calendario como alegó la denunciante, sino de medidas cuya evaluación fue realizada en años previos, cuando se aprobó en Plan Maestro y el Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2195.
141. En atención a lo expuesto, se concluye que los argumentos presentados en este extremo por la denunciante no constituyen indicios suficientes de la carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas.
142. A continuación, se presentará un cuadro con el análisis de los indicios presentados por la denunciante respecto de cada una de las barreras burocráticas denunciadas:

(Ver el cuadro en la siguiente página)

⁷³ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755.

Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad.

[...]

16.2. Sin que se considere como una lista taxativa, no se consideran indicios suficientes para realizar el análisis de razonabilidad los siguientes argumentos:

- a. Que no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada.
- b. Que tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública.
- c. Alegar como único argumento que la medida genera costos.

⁷⁴ En los considerandos de la Ordenanza N° 2711 se listan diversos dictámenes elaborados previamente a la aprobación de la ordenanza cuestionada, tales como el Dictamen N° 002-2025-MML/CMCDC, Dictamen N° 033-2025-MML/CMDUVN, Dictamen N° 010-2025-MML/CMSCDC, Dictamen N° 039-2025-MML/CMAEO y Dictamen N° 036-2025-MML/CMAL.

Cuadro 2

1. PROHIBICIÓN DE DESARROLLAR LA ACTIVIDAD DE ALMACENAMIENTO Y DEPÓSITO		
INDICIOS DE CARENCIA DE RAZONABILIDAD	ANÁLISIS	CONCLUSIÓN
<p>(i) Si bien la Exposición de Motivos de la <u>Ordenanza N° 893</u> (que prohíbe las actividades de almacenamiento y depósito) menciona diversos problemas que a criterio de la MML afectarían el patrimonio cultural y contribuirían con la pérdida continua del valor inmobiliario del Cercado, ninguno de esos problemas cuenta con respaldo documental que acredite su existencia concreta y verificable al momento de la elaboración y emisión de la medida cuestionada. Solo se trata de una mera mención sin soporte documental.</p> <p>(ii) La propia <u>Ordenanza N° 893</u> permite el desarrollo de diversas actividades que, por su naturaleza, implican el uso, manipulación o almacenamiento de bienes e insumos asociados a los giros que se mencionan en el siguiente párrafo. Esta inconsistencia normativa demuestra que la MML no ha identificado adecuadamente el supuesto problema que busca resolver, pues de haber existido un riesgo real o inherente a dichas actividades, resultaría contradictorio permitir actividades análogas o incluso más riesgosas.</p> <p>(iii) En la <u>Ordenanza N° 893</u> se autorizó los siguientes giros, que la MML ha considerado que no son riesgosos para el patrimonio cultural y que su realización o comercialización implica el almacenamiento del producto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Valet parking y alquiler de automóviles. - Venta de gas propano. - Fábrica de muebles de madera. - Fábrica de diversos muebles. - Distribución de alimentos, venta al por mayor de alimentos, mercados mayoristas, venta al por menor de alimentos y restaurantes y bares. - Venta al por mayor de textiles. - Venta al por mayor de diversas mercancías. - Venta de ron de quemar y kerosene. - Cámaras frigoríficas. 	<p>Los argumentos presentados por la denunciante en este extremo están referidos a la Ordenanza N° 893, la cual no materializa las barreras burocráticas que han sido denunciadas en el presente procedimiento. Por lo que, no corresponde su evaluación como indicios de la presunta carencia de razonabilidad de las medidas cuestionadas. Además, teniendo en consideración que dicha ordenanza ya no está vigente respecto de las actividades permitidas en el Centro Histórico de Lima, no corresponde la evaluación de su sustento previo en este caso.</p> <p>Sin perjuicio de ello, se observa que la denunciante identificó que existirían actividades análogas o más riesgosas (al almacenamiento) que sí estarían permitidas en el Centro Histórico de Lima; por lo que, a su consideración, no se justificaría la prohibición de almacenar los productos relacionados con el desarrollo de dichas actividades.</p> <p>Al respecto, de la revisión del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado por la Ordenanza N° 2711, se advierte que en la actualidad no se permite la realización de los giros indicados por la denunciante en el Centro Histórico de Lima, a excepción de la venta al por menor de alimentos y restaurantes. Por lo que, tal comparación realizada respecto a presuntas actividades más riesgosas que el almacenamiento no resulta aplicable con la regulación vigente y, por tanto, no constituye un indicio de carencia de razonabilidad de la medida denunciada.</p> <p>Respecto de la venta al por menor de alimentos y de los restaurantes, dichas actividades no estarían vinculadas con el desarrollo de la actividad de almacenamiento que está siendo cuestionada en el presente caso, en tanto se trata de una actividad referida a la comercialización y preparación de alimentos en menor escala y no al resguardo o depósito de alguna mercadería; por lo que, no resultan ser actividades análogas al almacenamiento.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

<p>(iv) La MML no ha demostrado que el almacenamiento de los productos indicados en el párrafo previo genere un riesgo en sí mismo para el patrimonio del Centro Histórico de Lima.</p> <p>(v) Se solicitó a la MML remitir los informes y documentos que sirvieron para sustentar y detectar la existencia del problema que pretendió solucionar y el análisis costo-beneficio; sin embargo, la entidad derivó el pedido a su área de Archivo Central, quien señaló que no es el órgano competente para <u>determinar los documentos que sustentaron la Ordenanza N° 893</u> y se limitó a remitir la copia de la misma ordenanza.</p> <p>(vi) La referida ordenanza no puede contener los documentos que sustentaron su emisión, pues debieron documentarse en informes, estudios o evaluaciones realizadas de manera previa a la emisión de la ordenanza. Además, de la revisión de los antecedentes normativos no se advierte que contengan la información requerida.</p> <p>(vii) La respuesta emitida por la MML al requerimiento efectuado es un indicio sólido de que la entidad carece de algún respaldo que acredite la existencia del supuesto problema que amerita la implementación de la medida denunciada.</p>		
<p>(viii) No hay rastro alguno que haga pensar que la MML ha identificado y demostrado en forma adecuada la existencia de algún problema real que afecte el interés público.</p> <p>(ix) La Ordenanza N° 2195 carece de exposición de motivos en la que pueda verificarse que se identificó la existencia de un problema que amerite la imposición de la medida denunciada. En su parte considerativa se limita a citar antecedentes normativos, pero no alude a ningún estudio, análisis o parámetro que proporcione alguna indicación de un respaldo técnico que justifique la regulación de la medida denunciada.</p> <p>(x) Si bien la MML indicó que la medida tendría como finalidad abordar el surgimiento de depósitos ilegales en Barrios Altos, que han tenido un impacto negativo en el patrimonio del Centro Histórico de Lima, lo cierto es que no ha remitido documentación o informes que acrediten que la MML había detectado la existencia de dicho problema al momento de elaborarse la</p>	<p>Los argumentos presentados por la denunciante están referidos a que la MML no ha demostrado la existencia de una problemática que amerite la imposición de la medida.</p> <p>En primer lugar, el hecho de que la Ordenanza N° 2195 no tenga una exposición de motivos publicada, no significa necesariamente que la MML no haya realizado una evaluación previa sobre la imposición de la medida o que no haya identificado el problema que se pretenda resolver, ya que dicha evaluación pudo realizarse en documentación e informes que no constituyen una exposición de motivos. Por lo que, la alegación de la denunciante no constituye un indicio suficiente de carencia de razonabilidad de la medida.</p> <p>Además, contrariamente a lo alegado por la denunciante, en los considerandos de la Ordenanza N° 2711 se hace referencia a dictámenes elaborados por diversas comisiones metropolitanas (Dictámenes N° 096-2019-MML-CMAL y N° 136-2019-MML-CMDUVN), en las cuales podría existir un sustento respecto de la</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

<p>ordenanza.</p> <p>(xi) El único informe proporcionado data del año 2025 cuando la Ordenanza N° 2195 fue emitida en el 2019. Cabe precisar que el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256 exige que la emisión de la medida haya sido motivada por la existencia concreta y verificable de un problema al momento de la elaboración y emisión.</p>	<p>problemática que se pretende resolver.</p> <p>Respecto a la alegación de que la MML habría identificado que lo que pretende resolver es el surgimiento de depósitos ilegales, pero no habría documentación previa sobre dicho problema, en el Informe N° 261-2019-MML-PMRCHL-LP del 3 de octubre de 2019, previo a la emisión de la Ordenanza N° 2711, se señala que, debido a las inspecciones realizadas, la MML detectó que en el Centro Histórico de Lima se ha alterado la estructura de algunos inmuebles para el uso de depósito, el cual es un uso no compatible con esta zona. Por lo que, se aprecia que existiría documentación previa relacionada con la problemática vinculada con la proliferación de «depósitos ilegales» que estarían afectando el patrimonio cultural y, en consecuencia, corresponde desestimar este extremo de la argumentación de la denunciante.</p> <p>A mayor abundamiento, en el documento de <i>“II. Diagnóstico”</i> del Plan Maestro (publicado el 8 de diciembre de 2019), se identificó que nueve depósitos se habían construido de forma ilegal en la zona de máxima protección del Centro Histórico de Lima⁷⁵, afectando el patrimonio cultural. Además, se identificó que una problemática de esta zona es la existencia de depósitos construidos de manera ilegal sobre inmuebles de valor monumental o entorno, sin las medidas mínimas de seguridad o supervisión y contraviniendo la prohibición de los mismos.</p>	
<p>(xii) El artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 señala que su objetivo sería salvaguardar la vida y salud de las personas. En esa línea, todos los documentos remitidos por la MML indican que el objetivo de la ordenanza es erradicar las actividades de almacenamiento y depósito informales, para cumplir el referido objetivo, al considerar que el riesgo de siniestros en el sector Barrios Altos está vinculado a este tipo de establecimientos.</p> <p>(xiii) El Informe Técnico N° 0163-2025-MML-GGRD-SDCPRR menciona que el sector Barrios Altos presenta nivel de riesgo alto y muy alto de incendio, y el Informe Técnico N° 0152-2025-MML/GGDR-SDCPRR-APC señala que los predios de dicha zona tienen alto riesgo ante sismos e incendios, dado que no cumplen las normas del Reglamento Nacional de Edificaciones,</p>	<p>Al respecto, la MML ha presentado el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL, en el cual ha identificado que los incendios en los últimos cinco años ocurridos en el Centro Histórico de Lima son originados, por lo general, en almacenes y depósitos que funcionan de manera clandestina, es decir, que han sido construidos sin licencia edificación y que no cumplen las medidas mínimas de seguridad. Inclusive, la propia denunciante identifica informes en los que la MML señala el alto riesgo de los predios de Barrios Altos de sufrir incendios, y que los almacenes incrementarían dicho riesgo.</p> <p>Por tanto, contrariamente a lo alegado por la denunciante, la MML sí ha presentado información que permite observar que la ocurrencia de incendios, que afecta la vida y salud de las personas, estaría vinculada a su criterio con la realización de determinadas actividades</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

⁷⁵ Visto en el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1acisdO80c_Hx4qDTm8IJxMHS_r_dz0jp

<p>Ley N° 29664 y su reglamento, por tanto, se concluye que es necesario declarar la intangibilidad del sector, con la finalidad de erradicar el almacenaje clandestino y otros ilícitos. Además, en el Informe N° 009-2025-MRAR-AL se señala que el Centro Histórico de Lima enfrenta una situación crítica debido a la proliferación de almacenes informales, que incrementa el riesgo de siniestros.</p>	<p>económicas (almacenamiento y depósito) en el Centro Histórico de Lima, las cuales no están permitidas según la regulación municipal. Por ello, estos argumentos de la denunciante no califican como indicios suficientes.</p>	
<p>(xiv) Sin embargo, según fuentes policiales, el incendio del 3 de marzo de 2025 habría sido producto de una banda criminal dedicada a la extorsión y no al almacenamiento <i>per se</i>, por lo que la identificación y demostración del problema es bastante cuestionable. Además, de la lectura del Informe N° D000038-2025-MML-GDE, no existe evidencia de que el incendio haya sido originado específicamente por las condiciones de operación de un almacenamiento.</p>	<p>En relación con el argumento de que el incendio del 3 de marzo de 2025 habría sido producido por una banda extorsiva, ello no enerva ni niega la problemática vinculada con la ocurrencia de una serie de incendios en el Centro Histórico de Lima, que en gran medida se han producido en almacenes clandestinos, lo cual identificó la MML y sobre esa base presentó evidencia a través de reportes⁷⁶ del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional, citados en el referido Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL.</p>	
<p>(xv) Al no encontrar evidencia que demuestre la existencia real de un problema, es lógico que tampoco exista rastro alguno de que se haya analizado si es que las medidas eran idóneas o adecuadas para cumplir con los supuestos objetivos que perseguían. En el presente caso, se evidencia que la medida no es idónea para solucionar los supuestos problemas identificados por la MML.</p>	<p>Al respecto, primero es importante precisar que, de la revisión de los descargos y la documentación presentada en el marco del expediente, se observa que la MML no ha identificado que el problema que pretende solucionar esté vinculado con el desarrollo formal de la actividad de almacenamiento y depósito, más bien se trata de la existencia de almacenes «clandestinos» (informales), los cuales generarían un riesgo de incendios en el Centro Histórico de Lima, según desarrolla la MML en el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL, ello teniendo en consideración que la actividad de almacenamiento está prohibida inclusive desde la Ordenanza N° 893. En tal sentido, dicha argumentación no resulta un indicio suficiente de carencia de razonabilidad.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>
<p>(xvi) Si el problema es la crítica condición constructiva de casonas antiguas, abandonadas o precarias que colapsan, ello no guarda relación ni puede atribuirse al <u>desarrollo formal de la actividad de almacenamiento y depósito</u>, dado que para que cualquier agente pueda operar formalmente este giro, debe contar con una inspección previa de la MML. El problema se debe a la falta de fiscalización o intervención frente al uso informal o irregular de dichos espacios.</p> <p>(xvii) Si el objetivo es preservar el valor histórico, arquitectónico o patrimonial de las casonas del Centro Histórico de Lima, lo</p>	<p>La denunciante también alega que el desarrollo de las actividades de almacenamiento y depósito no afectaría las estructuras de los inmuebles con valor patrimonial. Sin embargo, en el Informe Legal N° 009-2015-MRAR-AL, citado en el Dictamen N° 002-2025-MML/CMCDC, se identifica que la infraestructura de las edificaciones</p>	

⁷⁶ Reporte complementario N° 1152. Visualizado en: <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/REPORTE-COMPLEMENTARIO-N%C2%BA-1152-04MAY2019-INCENDIO-URBANOEN-EL-DISTRITO-DE-LIMA-MESA-REDONDA-LIMA-12-002.pdf>
 Reporte complementario N° 3117. Visualizado en: <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2025/03/REPORTE-COMPLEMENTARIO-N.%C2%BA-3117-7MAR2025-INCENDIO-URBANO-EN-EL-DISTRITO-DE-LIMA-LIMA-8.pdf>
 Reporte complementario N° 5254. Visualizado en: <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2025/04/REPORTE-COMPLEMENTARIO-N.%C2%BA-5254-26ABR2025-INCENDIO-URBANO-EN-EL-DISTRITO-DE-LIMA-LIMA-19.pdf>
 Reporte complementario N° 4872. Visualizado en: <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2025/04/REPORTE-COMPLEMENTARIO-N.%C2%BA-4872-15ABR2025-INCENDIO-URBANO-EN-EL-DISTRITO-DE-LIMA-LIMA-5.pdf>

<p>razonable sería incentivar su restauración y promover usos compatibles, en lugar de limitar su aprovechamiento formal. <u>Actividades como el almacenamiento pueden desarrollarse sin comprometer las estructuras originales</u> y pueden contribuir a su conservación en la medida que los propietarios pueden generar ingresos para financiar su mantenimiento. Al restringir el uso de predios abandonados para actividades que pueden ser fiscalizadas si se desarrollando de manera formal, se reduce su valor comercial y genera un incentivo al abandono. Ello profundiza el deterioro de las edificaciones y aumenta el riesgo de ocupación informal, lo que la medida pretende evitar.</p>	<p>del casco antiguo del Centro Histórico de Lima no fue diseñada para resistir el peso de las mercancías acumuladas en grandes cantidades. De ello, se desprende que la actividad cuestionada sí tendría un impacto en la estructura de los inmuebles con valor patrimonial y, en consecuencia, la medida cuestionada sí estaría dirigida a prevenir su deterioro del patrimonio cultural.</p>	
<p>(xviii) Si el problema es la <u>escasa inversión privada</u> en el Centro Histórico de Lima, la prohibición de una actividad económica formal no contribuye a solucionar dicho problema, sino actúa en sentido contrario al impedir la participación del sector privado.</p>	<p>En la documentación que obra en el expediente referida a la medida materializada en la Ordenanza N° 2711 y el Reglamento Único no se aprecia que se haya identificado como un presunto problema la escasa inversión privada, por lo que la alegación referida a que la medida no es idónea para solucionar ese problema no corresponde ser estimada como suficiente.</p>	
<p>(xix) Si el problema identificado radica en el <u>funcionamiento de locales informales</u>, prohibir una actividad no erradica su ejercicio informal. De hecho, la informalidad implica ya el ejercicio de una actividad al margen de la legalidad. En ese sentido, imponer una segunda prohibición resulta redundante, pues no modifica en absoluto la condición de ilegalidad preexistente. Esta medida se limita a reiterar una prohibición ya existente, sin capacidad de impactar en el problema que se pretende resolver y sin abordar las causas estructurales</p>	<p>Respecto a que la prohibición de almacenamiento y depósito no sería una medida idónea para reducir su ejercicio informal, se debe precisar que la MML ha identificado que el problema radica en el riesgo de incendios que presenta el desarrollo de la actividad de almacenes en el Centro Histórico de Lima, y al respecto la denunciante no ha desarrollado cómo el funcionamiento de estos almacenes sí resolvería tal problema y, a su vez, protegería el patrimonio cultural. Por lo que, esta argumentación tampoco califica como un indicio suficiente de carencia de razonabilidad.</p>	
<p>(xx) La medida cuestionada puede generar un efecto inverso, pues los agentes formales que cumplen con las condiciones técnicas y legales para operar, de pronto se convertirán en actores informales en atención a la nueva prohibición, lo cual aumentará la cantidad de actores informales.</p>	<p>Finalmente, respecto a que con la prohibición se generaría que agentes formales se vuelvan informales, es importante señalar que la actividad de almacenamiento y depósito no es una nueva prohibición, sino que ha estado establecida en el Plan Maestro y en la Ordenanza N° 893, previa a la regulación actual, por lo que los almacenes que están operando ya vienen realizando la actividad informalmente. Así, contrariamente a lo alegado por la denunciante, con la Ordenanza N° 2711, cuestionada en este caso, no se ha creado una nueva prohibición.</p>	
<p>(xxi) Estamos ante una regulación contraproducente en la modalidad de escalamiento que, en palabras de Grabosky, consiste en que los programas introducidos con las mejores intenciones pueden empeorar las cosas.</p>		
<p>(xxii) En el negado supuesto de que se haya identificado adecuadamente algún problema, este data del año 2005 (emisión de la Ordenanza N° 893). Luego de 20 años no es posible afirmar que dicho supuesto problema aún siga</p>	<p>Este indicio no califica como suficiente debido a que la MML sí ha presentado documentación reciente sobre la problemática identificada vinculada con la actividad de almacenamiento y depósito, en tanto, mediante el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL la</p>	<p>No constituye un indicio suficiente</p>

<p>aquejando al interés público. Caso contrario, la mejor prueba de que la medida no es idónea es que después de la emisión de la ordenanza que materializa la medida, se han reportado nuevos incendios en el Centro Histórico de Lima.</p>	<p>entidad denunciada ha identificado que los incendios en los últimos cinco años ocurridos en el Centro Histórico de Lima son originados, por lo general, en almacenes y depósitos clandestinos.</p>	
<p>(xxiii) Respecto de la Ordenanza N° 2711, el análisis de impacto cuantitativo o cualitativo del Informe Legal N° 009-2025-MRAR-AL no evalúa los beneficios de esa medida para reducir los riesgos de incendio en salvaguarda de la vida y salud de la población, que sería su objetivo. Por el contrario, el informe se limita a señalar que la medida ayudará a recuperar el patrimonio cultural de Barrios Altos, mitigará el ingreso de camiones, además de otorgarle su atractivo anterior, lo cual revela un sustento inadecuado del beneficio, que no guarda relación con el supuesto fin que es salvaguardar la vida y salud.</p>	<p>De la revisión de los argumentos, se advierte que con base en las solicitudes de acceso a la información pública que realizó la denunciante a la MML, advirtió que, en la documentación remitida por la entidad, si bien la MML había identificado algunos beneficios de la imposición de la medida, no realizó un análisis de los costos que implica su imposición.</p>	<p>Sí constituyen indicios suficientes.</p>
<p>(xxiv) <u>El análisis de costos del referido informe se reduce a afirmar que la medida no demandará gastos adicionales a los presupuestados, sin considerar el costo económico que podría generar a los agentes económicos afectados, ni mucho menos su posible repercusión en los consumidores.</u></p>	<p>La denunciante ha efectuado un desarrollo de los costos que pudo haber identificado la entidad denunciada, vinculada con el impacto logístico en diversas actividades relacionadas con el almacenamiento, el incremento de costos operativos y en el consumidor final.</p>	
<p>(xxv) Se requirió a la MML remitir los documentos en los que se haya realizado el análisis costo-beneficio que justifique los horarios de funcionamiento fijados; sin embargo, la MML no remitió ni hizo referencia a documentación de haber realizado ese tipo de evaluación. La ausencia de respuesta directa al requerimiento efectuado es un indicio de carencia de razonabilidad.</p>	<p>Al respecto, es importante precisar que la imposición de toda barrera burocrática conlleva necesariamente un costo para los administrados o agentes económicos afectados, el cual puede consistir, entre otros, en el costo del cumplimiento de la medida (la tramitación de una autorización, el pago de un derecho de trámite, entre otros), el costo de su incumplimiento (posibles multas o medidas correctivas) o el costo de oportunidad de no desarrollar una actividad económica.</p>	
<p>(xxvi) Esto confirma que la MML no poseería la documentación que demuestre haber realizado un análisis costo-beneficio adecuado. Más aún no existe rastro de una evaluación del impacto positivo que generaría la medida, contrastada con los costos.</p>	<p>Sin embargo, en el presente caso, no se trata únicamente de una mera alegación de los costos o impacto negativo que implica la imposición de la medida, sino que la denunciante ha indicado que la propia MML identifica como costo que la medida <i>“no generará gastos adicionales a los presupuestados”</i>, sin realizar un mayor análisis sobre el impacto de la imposición de la barrera burocrática, a partir de la información que ha recabado de la entidad a través de accesos a la información pública.</p>	
<p>(xxvii) En cuanto a los costos, en ninguno de los informes o análisis de la MML se ha considerado el costo logístico de la medida. De acuerdo con Ronald H. Ballou, cuando se hace demasiado costoso coordinar la oferta y demanda con precisión, es necesario el almacenamiento. El almacenar los productos</p>	<p>En efecto, de la revisión de la Exposición de Motivos de la Ordenanza N° 2711, que ha sido adjuntada como anexo a la denuncia, se observa dicha afirmación por parte de la MML. Además, la entidad denunciada no ha presentado, a través de sus descargos, documentación o argumentación alguna que desacredite la afirmación de la denunciante y tampoco ha presentado información que permita evidenciar que la entidad ha realizado un análisis costo-beneficio de la imposición de la medida; por lo que, los argumentos presentados en este extremo</p>	

<p>cerca de los clientes a menudo puede reducir el tiempo de reparto o la oferta puede estar disponible sin demora. Así, la medida denunciada puede disuadir a nuevos agentes económicos a ingresar al mercado y obligar a los existentes a cesar o reducir sus operaciones, afectando la cadena de suministro, la disponibilidad de bienes y servicios en el Centro Histórico de Lima y, por tanto, la continuidad de actividades comerciales vinculadas.</p>	<p>califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad.</p>	
<p>(xxviii) Este impacto no es hipotético, pues en el Centro Histórico de Lima están autorizadas múltiples actividades económicas que, por su propia naturaleza, requieren contar con espacios de almacenamiento. Por ejemplo:</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El alquiler de equipos tecnológicos y domésticos. - Las actividades de mantenimiento y reparación de equipos informáticos y electrónico. - Las actividades médicas, odontológicas y hospitalarias. - Los minimarkets, bodegas, galerías, comercios especializados de alimentos o tecnología operan con inventarios. - La fábrica de muebles. - La venta de madera, de diversos alimentos, así como de textiles, entre otros. 	
<p>(xxix) La MML no ha realizado ningún análisis del impacto de la medida en dichos sectores, que están formalmente autorizados y cuyas operaciones dependen de la posibilidad de realizar actividades de almacenamiento.</p> <p>(xxx) No se ha considerado la reducción de disponibilidad de productos o servicios cuya operación requiere contar con almacenamiento, esto disminuye las alternativas de consumo.</p> <p>(xxxi) Otro impacto de la medida es el incremento de los costos operativos derivados de la necesidad de trasladar diariamente los bienes desde otras zonas. Este costo se trasladará al consumidor final mediante el aumento de precio de productos y servicios.</p> <p>(xxxii) La medida abarca zonas que escapan del ámbito geográfico en el que se identifica el supuesto problema atribuible al</p>		

<p>almacenamiento informal, esto es, Barrios Altos. A pesar de que en diversos informes la MML circunscribe los supuestos problemas identificados a un sector y calles específica, la medida ha sido implementada para afectar por igual a establecimientos formales ubicados incluso fuera de las áreas críticas. La MML no ha valorado el impacto de la medida en agentes que no están vinculados al problema.</p>		
<p>(xxxiii) No se evidencia identificación adecuada y completa por parte de la MML respecto a los beneficios de la medida. Al imponer una medida generalizada sin delimitar las zonas del distrito en las que existiría un riesgo real atribuible al almacenamiento informal ¿cuál es el supuesto beneficio si el riesgo no se presenta fuera de las zonas supuestamente afectadas? ¿Qué pretende solucionar en lugares donde no hay problema? Nada de esto ha sido evaluado y su omisión es un indicio de que la medida no ha sido debidamente razonada.</p>		
<p>(xxxiv) La MML no ha evaluado alternativas que, siendo idóneas para resolver el supuesto problema, son menos gravosas, entre ellas está la posibilidad de no emitir nueva regulación, de acuerdo con el sub numeral 3 del literal b. del numeral 18.1 del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256. La evaluación de la opción cero también está prevista en el literal k) del artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1565.</p>	<p>En relación las posibles medidas alternativas identificadas por la denunciante, no se han presentado argumentos suficientes que permitan verificar cómo dichas alternativas propuestas protegerían de la misma manera la vida y salud de las personas, así como la preservación del Centro Histórico de Lima como patrimonio cultural de la nación y conforme ha sido sostenido por la MML en su ordenanza en cuanto a los diversos intereses públicos involucrados e identificados por la entidad.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>
<p>(xxxv) Si la MML hubiera analizado alternativas regulatorias hubiera detectado que como complemento de la opción cero lo que correspondía para solucionar el problema de forma menos gravosa era procurar el efectivo cumplimiento de las normas existentes, a través de la fiscalización (presencia de fiscalizadores y serenazgo) y clausura de almacenes informales que serían, a criterio de la entidad, los causantes de los problemas; y no enfocarse en la creación de nuevas restricciones. Para sustentar este argumento se cita la sentencia recaída en el Expediente N° 007-2006-PI/TC.</p>		
<p>(xxxvi) Una alternativa regulatoria era la posibilidad de encapsular el ámbito de aplicación de la medida únicamente a zonas que presenten el supuesto problema identificado y no en todo el Centro Histórico de Lima.</p>		

2. PROHIBICIÓN DE DESARROLLAR LA ACTIVIDAD DE COMERCIO AL POR MAYOR

INDICIOS DE CARENCIA DE RAZONABILIDAD	ANÁLISIS	CONCLUSIÓN
<p>(i) No hay evidencia de que la MML haya identificado la existencia de un problema vinculado con la salud y vida de los ciudadanos que justifique la imposición de la medida, toda vez que no se ha precisado el riesgo asociado al desarrollo de la actividad de comercio al por mayor que pondría en peligro dichos intereses públicos. Resulta poco claro cómo la prohibición de desarrollar comercio al por mayor contribuye a salvaguardar la vida y salud.</p> <p>(ii) Los giros prohibidos bajo la sombrilla de "venta al por mayor" corresponden a operaciones formales de intermediación comercial que no implican ningún riesgo a la vida y salud. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El comercio al por mayor de vehículos automotores, partes, piezas y accesorios, así como de motocicletas no implica la reparación, combustión ni manipulación de combustible; por tanto, no existe riesgo a la salud y vida. - La venta al por mayor a cambio de una retribución o por contrata se limita a la gestión de operaciones administrativas de intermediación y coordinación logística, sin externalidades negativas sobre la salud. - La venta al por mayor de materias primas agropecuarias y animales vivos está regulada por la autoridad sanitaria competente, cumpliendo dichas normas no genera contagios, enfermedades ni contaminación ambiental. - La venta al por mayor de alimentos, bebidas y tabaco está sujeta a control sanitario permanente y no representa riesgo a la vida y salud, más aún cuando se pueden comercializar de manera minorista. - La venta al por mayor de productos textiles, prendas de vestir y calzado involucra bienes que por su naturaleza no presenta toxicidad, inflamabilidad relevante ni potencial de contaminación. - La venta al por mayor de otros enseres domésticos se vincula a la venta de artículos de uso cotidiano como muebles, utensilios o equipos del hogar fabricados con materiales seguros y no peligrosos. No requiere manipulación química ni procesos industriales, por lo que no tiene relación con la salud o seguridad, más aún cuando se permite la comercialización minorista. - La venta al por mayor de ordenadores, equipos periféricos, 	<p>Sobre los argumentos presentados, es importante precisar que la Ordenanza N° 2711 no solo busca salvaguardar la vida y salud de las personas, sino que, al regular sobre el Centro Histórico de Lima, el cual tiene la calificación de Patrimonio Cultural de la Nación, sus disposiciones tienen como finalidad proteger dicho bien jurídico (patrimonio cultural) adicionalmente.</p> <p>En cuanto a que la MML no habría identificado la existencia de la problemática que pretende solucionar, esta alegación no califica como un indicio suficiente de carencia de razonabilidad, debido a que en sus descargos la MML identificó una problemática vinculada con la proliferación de almacenes clandestinos, los cuales tendrían mayor riesgo de sufrir incendios que, por ende, afectarían la vida y salud. Asimismo, en el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL, la MML indicó que para la venta mayorista se requiere grandes espacios de almacenamiento o depósito, por lo que ambas actividades estarían vinculadas.</p> <p>Sobre el riesgo que podría generar la realización de la actividad de comercio al por mayor en la salud y vida de las personas, si bien la denunciante ha desarrollado el porqué, a su consideración, cada una de las modalidades de este tipo de comercio no afectaría dichos bienes jurídicos, debe tenerse en cuenta que los reportes del COEN citados en el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL indican que por lo general, los incendios (que afectan la vida y salud) se presentan en almacenes, cuyo desarrollo está ligado a la operación del comercio mayorista que los requiere para abastecerse. Por tanto, estos argumentos, bajo los términos presentados, no califican como indicios suficientes.</p> <p>Finalmente, respecto a que el incendio del 3 de marzo de 2025 (uno de los incendios) habría sido ocasionado por una banda extorsiva, la denunciante no ha explicado cómo ello niega o desacredita que exista la problemática vinculada con el riesgo de sufrir incendios en inmuebles donde se desarrollan actividades clandestinas (como almacenes y, consecuentemente, el comercio al por mayor), sobre las cuales la MML ha presentado reportes de los últimos cinco años.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

<p>programas informáticos y electrónicos, por su naturaleza no genera emisiones, residuos ni exposición a agentes nocivos (no tiene contaminantes).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La venta al por mayor de maquinaria, equipos y materiales agropecuarios no implica la operación de los equipos dentro del establecimiento, sino su acopio temporal y distribución. - La venta al por mayor de otros tipos de maquinaria y equipos se restringe al almacenamiento y transferencia de bienes industriales o técnicos, dado que no se manipulan sustancias ni desarrollan actividades productivas no podría afectar vida, salud o integridad. - La venta al por mayor de combustibles sólidos, líquidos o gaseosos y productos conexos constituye una actividad plenamente regulada y fiscalizada por las autoridades competentes, bajo ese criterio no representa amenaza a la vida, salud o seguridad pública. - La venta al por mayor de metales y minerales metalíferos comprende comercialización de materiales sólidos y estables que no liberan gases, vapores ni partículas tóxicas en condiciones normales de almacenamiento o transporte. No se requiere manipulación química ni procesos extractivos o fundición en el establecimiento comercial. - La venta al por mayor de materiales de construcción, artículos de ferretería y fontanería involucra insumos de uso común y seguro. - La venta al por mayor de desperdicios, desechos y chatarra contribuye con la reducción de contaminación urbana y no implica contacto con residuos peligrosos sin control. - La venta al por mayor no especializada comprende únicamente el acopio y distribución de productos no peligrosos. <p>(iii) El artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 señala que su objetivo sería salvaguardar la vida y salud de las personas, al considerar que el riesgo de siniestros en el sector Barrios Altos está vinculado a este tipo de establecimientos; sin embargo, el incendio del 3 de marzo de 2025 habría sido producto de una banda criminal dedicada a la extorsión.</p>		
<p>(iv) Los informes y demás documentos que sirvieron de sustento para la aprobación de la medida denunciada se limitan a constatar la existencia de un supuesto problema vinculado con la proliferación de almacenes informales. Sin embargo, ninguno de los documentos hace referencia a riesgos o impactos negativos</p>	<p>En el presente procedimiento no se está cuestionando el desarrollo de actividades formales, más bien se trata de prohibiciones de actividades que no estaban permitidas desde el Plan Maestro; por ello, de la revisión de los descargos y documentación presentada en el expediente, no se identifica alguna problemática vinculada con el</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

<p>atribuibles al desarrollo de la actividad <u>formal</u> de venta al por mayor, y tampoco se ha demostrado alguna relación directa o indirecta entre el desarrollo del comercio mayorista <u>formal</u> y el riesgo de siniestros que alude la MML.</p>	<p>desarrollo del comercio al por mayor en el marco de la legalidad (formal).</p> <p>Sin perjuicio de ello, en el documento de "<i>II. Diagnóstico</i>" del Plan Maestro, que sirvió de sustento para aprobar las medidas cuestionadas y que ha sido alegado por la MML en sus descargos, se señala que en los últimos años (antes del 2019) se produjeron incendios de gran magnitud en galerías comerciales y depósitos ilegales en Barrios Altos⁷⁷, lo cual afectaría el patrimonio cultural. Además, se identificó que para reducir estos riesgos se debía desalentar el comercio mayorista, que es un uso destructivo para el Centro Histórico de Lima, con lo cual se realiza una vinculación entre la ocurrencia de siniestros y el desarrollo del comercio mayorista.</p>	
<p>(v) En Informe N° D000085-2025-MML-GFC indica que el levantamiento de la información ha evidenciado que en esta área operan almacenes clandestinos bajo la fachada de venta al por menor y, en consecuencia, recomienda la restricción del giro a fin de contribuir a la erradicación progresiva de actividades clandestinas. Este informe recomienda prohibir la venta al <i>por menor</i>, pero finalmente la MML adopta la medida de prohibir comercio al <i>por mayor</i>. Esta inconsistencia demuestra que no se ha identificado adecuadamente el problema que justifique la medida.</p> <p>(vi) El Informe N° D000085-2025-MML-GFC no contiene justificación alguna para restringir la venta al por mayor, actividad que no ha sido evaluada en el supuesto análisis.</p>	<p>Si bien la denunciante hace referencia a un informe que recomienda restringir la venta al por menor, no toma en consideración que la medida denunciada se sustenta otros documentos adicionales, que sí podrían tener una referencia a la prohibición del comercio al por mayor.</p> <p>En efecto, como ha sido desarrollado previamente, en el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL se señala que la actividad <i>mayorista</i> está vinculada con el subsecuente desarrollo de la actividad de almacenamiento, dado que una depende de la otra, por lo que, el uso no compatible se establece para ambas actividades en el Centro Histórico de Lima. Además, en el Plan Maestro, que es el antecedente normativo de la prohibición cuestionada, se señala que la actividad del comercio mayorista estaría relacionada con la ocurrencia de los incendios en el Centro Histórico de Lima, por lo que se recomienda desalentarlo.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>
<p>(vii) Al no encontrar evidencia de la existencia real de un problema, es lógico que tampoco haya evidencia de que se ha analizado la idoneidad de la medida para cumplir sus objetivos.</p> <p>(viii) Si el problema identificado por la MML es el supuesto</p>	<p>En el Informe N° D000160-2025-MML-PROLIMA-SLACHL la MML explica que el desarrollo del comercio al por mayor sí está relacionado con el funcionamiento de almacenes informales, dado que estos almacenes son los que abastecen de grandes volúmenes de mercadería al comercio mayorista, lo cual demostraría su relación y la</p>	<p>No constituye un indicio suficiente.</p>

⁷⁷ Visto en el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1acisdO80c_Hx4qDTm8IJxMHS_r_dz0jp

<p>funcionamiento de almacenes informales ¿cómo se explica que dicho problema se pretenda resolver mediante la prohibición de una actividad distinta como es el comercio al por mayor?</p>	<p>necesidad de prohibir ambas actividades, en una vinculación de las actividades valorada por la entidad. Por lo que, la MML ha presentado argumentos para desestimar estos indicios.</p>	
<p>(ix) La ineeficacia de la medida queda demostrada cuando se advierte que, después de la emisión de Ordenanza N° 2711, se han reportado nuevos incendios en el Centro Histórico de Lima, lo que sugiere que la prohibición cuestionada no guarda conexión con las verdaderas causas del problema que se pretende mitigar y en todo caso su prohibición no soluciona el problema.</p>	<p>La denunciante pretende sostener una presunta falta de idoneidad de la medida debido a que se han producido incendios después de emitida la Ordenanza N° 2711; sin embargo, la denunciante no ha desarrollado de qué manera la ocurrencia de un incendio en el Centro Histórico de Lima demostraría que al momento de emitir la Ordenanza N° 2711 no se ha realizado una evaluación de la justificación e idoneidad de la medida impuesta, vinculada con la prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor.</p>	<p>No constituye un indicio suficiente.</p>
<p>(x) El Análisis de Impacto Cuantitativo o Cualitativo en el Informe Legal N° 009-2025-MRAR-AL no evalúa los beneficios de esta medida, pues únicamente se limita a analizar los beneficios que generaría la erradicación del almacenamiento de mercancías y análogos.</p>	<p>En efecto, de la revisión de la Exposición de Motivos de la Ordenanza N° 2711, que ha sido remitida adjunto como anexo a la denuncia, se observa que la MML únicamente mencionó los beneficios de erradicar el almacenamiento y análogos del Centro Histórico de Lima, mas no evaluó los beneficios de prohibir el comercio al por mayor.</p>	<p>Sí constituyen indicios suficientes.</p>
<p>(xi) El análisis de costos incluido en dicho informe se reduce a afirmar que la medida no demandará gastos adicionales a los presupuestados por la entidad, sin considerar los costos económicos para los agentes económicos ni la repercusión en los consumidores.</p>	<p>Además, tal como afirma la denunciante, se verificó que la referida Exposición de Motivos no se identificaron los costos de la imposición de la medida, y la MML se limitó a señalar como costo que la medida <i>“no generará gastos adicionales a los presupuestados”</i>. Asimismo, la MML no ha presentado, a través de sus descargos, documentación o argumentación alguna que desacredite las afirmaciones de la denunciante y tampoco ha presentado información que permita evidenciar que la entidad ha realizado un análisis costo-beneficio previo a la imposición de la medida; por lo que, los argumentos presentados en este extremo califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad.</p>	
<p>(xii) La MML no cuenta con información o documentación que demuestre haber realizado un análisis costo-beneficio adecuado, contrastando los costos que irroga la medida.</p>		
<p>(xiii) En cuando a los costos, la prohibición puede disuadir a los agentes económicos a ingresar al mercado y obligar a operadores actuales a cesar o reubicar sus operaciones, afectando negativamente la cadena de distribución, disponibilidad de bienes en el Centro Histórico de Lima y la continuidad de actividades independientes. Esta medida limita la capacidad de abastecimiento de la zona, lo que impacta al mayorista, a comerciantes minoristas y consumidores.</p>		
<p>(xiv) Mientras se prohíbe el comercio al por mayor, se permite el comercio al por menor, lo que genera una distorsión operativa y económica, al obligar a los minoristas a abastecerse en otras</p>		

<p>zonas sin la posibilidad de contar con proveedores mayoristas en el mismo ámbito geográfico, lo que impide alcanzar beneficios económicos. Esta situación incrementa los costos logísticos y de reposición, los cuales se trasladan al consumidor final en precios más altos o reducción en la variedad de productos disponibles.</p> <p>(xv) No se evidencia una identificación adecuada y completa por parte de la MML de los beneficios de la imposición de una medida generalizada, sin delimitar las zonas del distrito en la que existiría un riesgo real atribuible al almacenamiento informal.</p>		
<p>(xvi) De acuerdo con el sub numeral 3 del literal b) del numeral 18.1 del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256, la entidad tenía la obligación legal de evaluar la posibilidad de no emitir nueva regulación, su omisión es un indicio suficiente de que la medida ha sido emitida sin un análisis razonado.</p> <p>(xvii) Una alternativa puede ser fiscalizar (presencia de fiscalizadores y serenazgo) y clausurar los locales informales que serían, a criterio de la entidad, los causantes de los siniestros reportados en Barrios Altos, garantizando el efectivo cumplimiento de las normas existente y prevenir la aparición de almacenes informales.</p>	<p>En relación las posibles medidas alternativas identificadas por la denunciante no han presentado argumentos suficientes que permitan verificar cómo dichas alternativas propuestas protegerían de la misma manera la vida y salud de las personas, así como la preservación del Centro Histórico de Lima como patrimonio cultural de la nación.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>
3. PROHIBICIONES DE INGRESO, CARGA Y DESCARGA DE VEHÍCULOS DE MÁS DE 6.5 TONELADAS		
INDICIOS DE CARENCIA DE RAZONABILIDAD	ANÁLISIS	CONCLUSIÓN
<p>(i) La MML no ha identificado la existencia del problema que pretende solucionar con la imposición de las medidas. No se ha precisado cuál sería el riesgo asociado al ingreso de vehículos de más de 6.5 toneladas al Centro Histórico de Lima, así como su carga y descarga, que pudiera poner en peligro tales intereses públicos, como son vida y salud.</p> <p>(ii) Los informes y demás documentos que sirvieron de sustento para la aprobación de las medidas se limitan a constatar la existencia de un supuesto problema vinculado a la proliferación de almacenes informales. Sin embargo, ninguno de los documentos hace referencia a los riesgos o impactos negativos de ingreso de los vehículos cuestionados.</p> <p>(iii) Ninguno de los documentos que sirvieron de sustento de las medidas han demostrado alguna relación directa o indirecta</p>	<p>La sola alegación de la denunciante de que no se demostró la existencia de una problemática y el riesgo asociado a la realización de las actividades cuestionadas en el Centro Histórico de Lima no puede ser considerado un indicio suficiente, dado que no existe desarrollo argumental o documental que respalde dicha afirmación.</p> <p>Ello teniendo en consideración que en el Informe N° 261-2019-MML-PMRCHL-LP, la MML desarrolla una evaluación previa a la aprobación de restricciones vinculadas con la circulación de vehículos de grandes dimensiones y su impacto en el patrimonio cultural de la nación. En este informe se señala que los vehículos pesados ocasionan daños a las veredas y al ornato del Centro Histórico de Lima, y la MML identifica que sí existe una problemática respecto de la circulación de estos vehículos, dado que el Centro Histórico de Lima posee vías reducidas que conllevan a que los camiones deban realizar diversas maniobras para girar y circular correctamente en esta zona. Con ello,</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

<p>entre el ingreso de vehículos de 6.5 toneladas y su carga y descarga, con el riesgo de siniestros.</p> <p>(iv) No resulta claro de qué manera la prohibición del ingreso de vehículos de más de 6.5 toneladas, así como la restricción de las actividades de carga y descarga de mercancías de dichos vehículos, contribuye a alcanzar los objetivos invocados por la MML; es decir, no se explica de qué modo tales prohibiciones permitirían evitar la proliferación de almacenes informales, reducir el riesgo de siniestros o proteger la vida y salud.</p> <p>(v) Si el problema identificado por la MML es el funcionamiento de almacenes informales ¿cómo se explica que dicho problema se pretenda resolver mediante la prohibición de una actividad distinta?</p>	<p>se observa que los argumentos presentados en este extremo no califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad.</p> <p>Además, respecto al interés público que se vería afectado con el ingreso, carga y descarga de vehículos de más de 6.5 toneladas, no se trata de la vida y salud de las personas, sino del patrimonio cultural. Así, las medidas dispuestas en la Ordenanza N° 2711 se refieren al Centro Histórico de Lima, en cuanto a su ámbito de aplicación, el cual tiene la calificación de Patrimonio Cultural de la Nación, por lo que sus disposiciones tienen como finalidad proteger dicho bien jurídico.</p> <p>En línea con lo señalado en párrafos previos, las medidas cuestionadas en este extremo no buscan resolver el problema vinculado a la proliferación de almacenes o al riesgo de siniestros, sino evitar la afectación del patrimonio cultural por la circulación de vehículos de grandes dimensiones en vías que no están preparadas para soportar el peso y longitud de dichos vehículos.</p>	
<p>(vi) En pronunciamientos anteriores sobre restricciones al tránsito de vehículos pesados en determinadas zonas de un distrito, el Tribunal del Indecopi ha considerado indicio suficiente la ausencia de evidencia de un sustento técnico en los considerandos, exposición de motivos o informes de la norma que materializa la medida. Un ejemplo es la Resolución N° 740-2014/SDC-INDECOPI.</p> <p>(vii) En la Resolución N° 0087-2023/SEL-INDECOPI se indica que si bien los informes de la municipalidad denunciada habrían identificado beneficios de la medida, no ha considerado ningún costo de su imposición, por lo que la entidad no cumplió con acreditar la proporcionalidad de las medidas cuestionadas y, en consecuencia, confirmó la Resolución N° 0210-2022/CEB-INDECOPI en el extremo que declaró barreras burocrática carentes de razonabilidad las medidas vinculadas con impedimentos de circulación de vehículos de transporte de carga y/o mercancía de las categorías de hasta 6.5 toneladas en determinadas vías.</p>	<p>Sobre los pronunciamientos anteriores alegados por la denunciante, tal como se desarrolló en las cuestiones previas, estos no constituyen precedentes de observancia obligatoria a los que la Comisión está obligado a seguir, y en cada caso se evalúa tomando en cuenta todos los elementos del expediente. En ese sentido, la referencia a dichos pronunciamientos no constituye un indicio suficiente de carencia de razonabilidad.</p> <p>Además, debe tomarse en consideración que las resoluciones evalúan medidas materializadas en disposiciones distintas a las cuestionadas en este procedimiento, por lo que el análisis de los documentos de sustento será distinto en cada caso.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>
<p>(viii) La ineficacia de las medidas se evidencia porque con posterioridad a la emisión de la ordenanza cuestionada se han producido incendios en el Centro Histórico de Lima. Ello sugiere que las medidas impuestas no guardan conexión con la</p>	<p>Como se desarrolló previamente, la restricción del ingreso de vehículos de más de 6.5 toneladas no busca evitar la ocurrencia de incendios, sino evitar la afectación al patrimonio cultural que ocasiona el tránsito de vehículos pesados en una zona que no está preparada</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

verdadera causa del problema que se pretende mitigar.	para su circulación. En ese sentido, la argumentación de la denunciante no constituye un indicio suficiente de carencia de razonabilidad.	
(ix) Ninguno de los documentos remitidos por la MML contiene un análisis costo-beneficio adecuado. En efecto, el Informe Legal N° 009-2025-MRAR-AL no evalúa los beneficios de las medidas cuestionadas pues únicamente analiza los beneficios que generaría la erradicación del almacenamiento de mercaderías y análogos, sin mencionar el impacto de la restricción de tránsito de vehículos con determinado pesaje ni la carga o descarga de mercadería proveniente de esta clase de vehículos.	De la revisión de la Exposición de Motivos de la Ordenanza N° 2711, se verifica que la MML únicamente mencionó los beneficios de erradicar el almacenamiento y depósito del Centro Histórico de Lima, mas no evaluó los beneficios de restringir el ingreso, carga y descarga de vehículos de más de 6.5 toneladas.	Sí constituyen indicios suficientes.
(x) El análisis de costos del mencionado informe se limita a afirmar que la medida no demandará gastos adicionales a los presupuestados por la entidad, sin considerar los costos en los agentes económicos, ni su posible repercusión en los consumidores.	Además, se verificó que la referida Exposición de Motivos la MML se limitó a señalar como costo que las medidas " <i>no generará gastos adicionales a los presupuestados</i> ". Asimismo, la MML no ha presentado, a través de sus descargos, documentación o argumentación alguna que desacredite las afirmaciones de la denunciante y tampoco ha presentado información que permita evidenciar que la entidad ha realizado un análisis costo-beneficio de la imposición de las medidas; por lo que, los argumentos presentados en este extremo califican como indicios suficientes de carencia de razonabilidad.	
(xi) No se evidencia la identificación adecuada y completa por parte de la MML de los beneficios, dado que no evalúa el impacto de imponer una medida generalizada sin delimitar las zonas del distrito donde habría un riesgo real atribuible al almacenamiento informal, afectando a operadores formales ubicados fuera de las áreas críticas (que cuenta con licencias).		
(xii) En cuanto a los costos, las medidas denunciadas pueden disuadir a los nuevos agentes económicos de operar en el Centro Histórico de Lima y obligar a los que ya operan que modifiquen la logística de abastecimiento, encareciendo sus operaciones y afectando la eficiencia de la cadena de suministro. Esta restricción impacta en la reposición de inventarios, el transporte de insumos y productos a granel, y en general en la logística de distribución, así como repercute en la disponibilidad de bienes en la zona.	La denunciante se centra en identificar los costos logísticos que supone la imposición de las medidas, en tanto será más costos abastecerse de mercadería en el Centro histórico de Lima, dado que tendrán que usar unidades de menor capacidad, lo cual a su vez ocasionaría congestionamiento urbano.	No constituyen indicios suficientes.
(xiii) Las medidas son contradictorias si se considera que se permite el desarrollo de actividades comerciales que requieren abastecimiento constante de unidades de carga de mayor capacidad. La prohibición obliga a utilizar más unidades de menor capacidad, incrementando la frecuencia de los traslados, el congestionamiento urbano y los costos logísticos. Este encarecimiento se trasladará al consumidor final.	Al respecto, la denunciante no ha desarrollado cómo es que permitiendo el ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas se protegerían, entre otros, las vías del Centro Histórico que posee sus propias características, pues por el peso y dimensión de los mismos podría generar impacto mayor frente a vehículos de menor peso bruto. En ese sentido, la no imposición de la medida podría desproteger los bienes jurídicos que se pretenden tutelar y que no han sido valorados por la denunciante en su planteamiento indicario, como es la protección del patrimonio cultural. De esta manera, los argumentos presentados no constituyen indicios suficientes de carencia de razonabilidad de las medidas.	

	<p>Además, respecto a que la contratación de más vehículos generaría congestión vehicular no han presentado información que permita sostener este argumento. Así, teniendo en cuenta que las secciones viales del Centro Histórico de Lima son reducidas, sería la circulación de vehículos de más de 6.5 toneladas lo que podría generar mayor congestión vehicular en esta zona. Esto debido a que las calles estrechas dificultan el desplazamiento de vehículos de grandes dimensiones, los cuales necesitarán realizar una serie de maniobras para poder girar el vehículo, impidiendo o afectando el tráfico en esa zona; además, al ser vehículos grandes, y ocupar los espacios públicos para realizar actividades de carga y descarga, también podrían afectar el normal desplazamiento por las vías.</p>	
<p>(xiv) El Indecopi debe verificar y confirmar que no se ha observado con realizar un análisis de un escenario de abstención regulatoria (opción cero) o para implementar soluciones no regulatorias.</p> <p>(xv) La MML no consideró delimitar el ámbito de aplicación de la medida denunciada exclusivamente a zonas donde se habría identificado el supuesto problema. En efecto, aunque diversos informes técnicos circunscriben la problemática al sector de Barrios Altos, la restricción impuesta al tránsito de vehículos pesados y de la carga y descarga de mercadería proveniente de estos fue extendida de forma generalizada a todo el Centro Histórico de Lima, sin que se justifique por que se descartó una aplicación focalizada o sectorizada de la medida.</p> <p>(xvi) En lugar de emitir nueva regulación pudo enfocarse en fiscalizar y clausurar los almacenes informales que precisamente serían, a su criterio, los causantes de los siniestros reportados en Barrios Altos.</p>	<p>En relación las posibles medidas alternativas identificadas por la denunciante no han presentado argumentos suficientes que permitan verificar cómo dichas alternativas propuestas protegerían de la misma manera la preservación del Centro Histórico de Lima como patrimonio cultural de la nación y conforme ha sido sostenido por la MML en su ordenanza.</p>	<p>No constituyen indicios suficientes.</p>

143. En atención a lo desarrollado, esta Comisión considera que los argumentos presentados por la denunciante en los extremos indicados sí califican como indicios suficientes de la carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, dado que desarrollan una supuesta falta proporcionalidad de las medidas; por lo que, corresponde iniciar el análisis de la razonabilidad de las barreras burocráticas denunciadas, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1256.
144. De ese modo, de acuerdo con el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256, una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, deberá analizar la razonabilidad de la medida, verificando que se cumplieron los siguientes elementos **al momento de la elaboración y emisión de la medida cuestionada:**
- (i) Que la medida no es arbitraria, lo que implica que la entidad acredite:
- La existencia del interés público que sustentó la medida cuestionada. El interés público alegado debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad.
 - La existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida cuestionada.
 - Que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.
- (ii) Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite:
- Una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida; y, de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, así como para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.
 - Que la referida evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos.
 - Que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

E.1. Sobre las prohibiciones de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, así como de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima:

E.1.1 Arbitrariedad de las medidas:

145. En diversos pronunciamientos anteriores⁷⁸ se ha señalado que, para cumplir con el presente nivel de análisis, no basta con que la entidad denunciada mencione un objetivo público que justifique las medidas adoptadas, sino que es necesario acreditar

⁷⁸ Ver Resoluciones N° 001-2013/SDC-INDECOPI, N° 401-2013/SDC-INDECOPI, N° 3540-2012/SDC-INDECOPI, N° 0692-2011/SC1-INDECOPI, N° 0819-2011/SC1-INDECOPI, 1544-2011/SC1-INDECOPI, entre otras.

la existencia de una problemática concreta que requiera su implementación, además de explicar de qué manera esta medida tiene alguna causalidad con la solución del problema.

- Respecto de la existencia de intereses públicos que hayan sustentado la medida cuestionada:

146. En el presente caso, la MML alegó que las medidas vinculadas con la prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, así como comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, tienen por finalidad proteger la vida, salud y el patrimonio cultural. Esto es señalado por la entidad en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711, así como en los Dictámenes N° 002-2025-MML/CMCDC⁷⁹, N° 33-2025-MML-CMDUVN⁸⁰ y N° 010-2025-MML-CMSCDC⁸¹ que sirvieron de sustento.
147. De ese modo, esta Comisión considera que las prohibiciones denunciadas sí cuentan con intereses jurídicos identificados que pretenden proteger con su imposición, vinculados con salvaguardar la vida y salud de la población, en la medida que se busca disminuir el riesgo de incendios en el Centro Histórico de Lima, así como evitar el deterioro del patrimonio cultural producto del desarrollo de las actividades cuestionadas.
148. Teniendo en cuenta lo indicado, la MML ha cumplido con acreditar la existencia de intereses públicos que sustentan las medidas cuestionadas, y que la protección de dichos intereses está dentro de sus atribuciones legales conferidas.
- Respecto a la existencia de una problemática que pretende solucionar y si la medida es adecuada para solucionarla y para lograr la protección del interés público:
149. En sus descargos, la MML señaló que la aprobación de la Ordenanza N° 2711 se dio con la finalidad de atender la problemática producida por la proliferación de almacenes clandestinos en el Centro Histórico de Lima.
150. La MML acreditó la existencia de este problema a través del Dictamen N° 036-2025-MML/CML, en el cual se indica que dicha problemática fue alertada por el Cuerpo General de Bomberos del Perú, quienes señalaron que la existencia de almacenes ilegales generaría un mayor riesgo de siniestros (como incendios) y afectación a las edificaciones, tal como se advierte a continuación:

⁷⁹ Dictamen N° 002-2025-MML/CMCDC

«[...]»

Que, a través del **Informe Técnico N° 0163-MML-GGRD-SDCPRR-APC**, de fecha 10 de marzo de 2025, el Ingeniero Geógrafo emite opinión técnica de riesgo sobre la declaratoria de intangibilidad del Sector Barrios Altos, el cual concluye lo siguiente: [...]»

– En ese orden de ideas y con la finalidad de preservar el patrimonio que se encuentra en Barrios Altos, es necesario que se propicie la DECLARATORIA DE INTANGIBILIDAD en el sector mencionado, [...]».

⁸⁰ Dictamen N° 33-2025-MML-CMDUVN

«[...]»

Que, de la revisión de los informes técnico-legales esta Comisión advierte que la presente propuesta tiene como objetivo establecer un régimen normativo para erradicar la actividad de almacenamiento y depósito en el Centro Histórico de Lima, especialmente en zonas de riesgo, en salvaguarda de la vida, salud y patrimonio cultural. Esta medida se enmarca en el Plan Maestro del CHL (Ordenanza 2194) y se basa en la declaratoria de emergencia derivada del incremento de incendios y uso indebido de inmuebles patrimoniales. [...]».

(Énfasis agregado).

⁸¹ Dictamen N° 010-2025-MML-CMSCDC

«[...]»

El proyecto de ordenanza presentado tiene como objetivo establecer un régimen normativo para erradicar la actividad de almacenamiento y depósito en el Centro Histórico de Lima, especialmente en zonas de riesgo, en salvaguarda de la vida, salud y patrimonio cultural. [...]».

«Dicha problemática ha sido alertada por el Cuerpo General de Bomberos del Perú, así como diversas instituciones relacionadas a la gestión municipal, sobre la existencia de cientos de almacenes ilegales operando sin condiciones mínimas de seguridad, ni ventilación ni autorización, en edificaciones muchas veces catalogadas como monumentos o inmuebles de valor patrimonial. Los peligros que representa el almacenamiento masivo en el CHL se deben a factores urbanísticos, técnicos y patrimoniales. En primer lugar, la infraestructura de muchas edificaciones del casco antiguo no fue diseñada para resistir el peso de mercancías acumuladas en grandes cantidades, lo que compromete la estabilidad estructural. En segundo lugar, la falta de rutas de evacuación, ventilación y sistemas contra incendios convierte a estos espacios en trampas de fuego. Según el CGBVP (2023), más del 80% de los incendios urbanos en Lima Metropolitana se originan en zonas con alta densidad comercial informal, siendo Mesa Redonda y Barrios Altos zonas críticas. Además, un estudio de la Universidad Nacional de Ingeniería (2021) concluyó que más del 70% de los inmuebles en estas zonas tienen una vulnerabilidad estructural alta o muy alta frente a siniestros de origen eléctrico o por combustión de materiales almacenados.
[...].».
(Énfasis agregado).

151. De lo citado, se observa que la MML posee documentación previa que sustentaría la existencia de una problemática que pretende resolver con la imposición de la medida relacionada con la actividad de almacenamiento-depósito, vinculada con el riesgo de sufrir incendios y afectar el patrimonio cultural en el Centro Histórico de Lima, por la existencia de almacenes informales y una alta densidad comercial.
152. De igual manera, en el documento denominado «*II. Diagnóstico*» del Plan Maestro (publicado el 8 de diciembre de 2019), que sirvió de sustento para emitir las Ordenanzas N° 2711 y N° 2195, se advirtió que nueve depósitos se habían construido de forma ilegal en la zona de máxima protección del Centro Histórico de Lima⁸², afectando el patrimonio cultural. Además, se identificó la ocurrencia de incendios de gran magnitud en galerías comerciales y depósitos ilegales en Barrios Altos⁸³, que sería la principal problemática que pretendería resolver la MML. De lo expuesto, se concluye que la MML sí presenta evidencia de la existencia de un problema que pretende resolver con la imposición de las medidas.
153. En relación con la idoneidad de las barreras burocráticas denunciadas, de la revisión de los dictámenes de la Ordenanza N° 2711, así como del Plan Maestro, la MML sostiene que los grandes incendios en el Centro Histórico de Lima se han dado principalmente debido a la actividad comercial intensa y al funcionamiento de almacenes ilegales, que no cumplen las condiciones de seguridad mínimas. Por lo que, a su consideración, la prohibición de las actividades almacenamiento y depósito, así como del comercio al por mayor, busca reducir el riesgo de ocurrencia de dichos incendios y conservar el patrimonio cultural.
154. De esta manera, se observa que la prohibición de determinadas actividades económicas identificadas como riesgosas sí estaría vinculada con solucionar el problema del alto riesgo de sufrir incendios y proteger el patrimonio cultural. Esto se sustentaría en que en el análisis previo a imponer las medidas se identificó que la causa principal de la ocurrencia de siniestros (incendios) que afectan el patrimonio del Centro Histórico de Lima está vinculada al funcionamiento de los almacenes al margen de la legalidad y de la alta densidad comercial. Con lo cual, la prohibición de estas actividades busca reducir el riesgo de ocurrencia de incendios de grandes magnitudes.
155. A mayor abundamiento, respecto de la actividad de comercio al por mayor, en el Plan Maestro se identificó que para reducir estos riesgos de incendios se debía desalentar

⁸² Visto en el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1acisdO80c_Hx4gDTm8IJxMHS_r_dz0jp
⁸³ Visto en el siguiente enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1acisdO80c_Hx4gDTm8IJxMHS_r_dz0jp

el comercio mayorista, que es un uso destructivo para el Centro Histórico de Lima, con lo cual se vincula la ocurrencia de siniestros y el desarrollo del comercio mayorista, demostrando que hubo una evaluación sobre la idoneidad de la medida por parte de la MML.

156. De lo expuesto, se concluye que la MML ha logrado demostrar que las medidas aplicables están justificadas, por lo que superan el primer punto del análisis de razonabilidad.

E.1.2 Proporcionalidad de las medidas:

157. De conformidad con el artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256, para determinar la proporcionalidad de una medida, la MML debe acreditar que cumplieron con los siguientes elementos al momento de la elaboración y emisión de la exigencia cuestionada: (i) la evaluación de los beneficios y costos que generaría la imposición de la medida; (ii) que de la evaluación se concluya que la medida genera mayores beneficios que costos; y (i) la evaluación de otras medidas alternativas, las cuales no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas.
158. Al respecto, el Tribunal del Indecopi ha señalado que la entidad denunciada (en este caso, la MML) tiene la carga de probar que su medida es proporcional, de modo que no debe argumentar que tomó una decisión razonable si no **demuestra que consideró y evaluó los costos y beneficios derivados de la implementación de dicha medida**⁸⁴.
159. Además, la MML tiene la carga de acreditar que los beneficios de prohibir las actividades cuestionadas son mayores que los costos de la imposición de dicha medida. Esto puede efectuarse, ya sea **a través de la presentación de un estudio, informe u otro medio probatorio similar, que permita verificar que el procedimiento de adopción de la decisión pública no ha sido desproporcionado**.
160. En el presente caso, la MML no ha presentado argumentos que permitan que este Colegiado pueda identificar que efectuó la evaluación del impacto tanto positivo (beneficios) como negativo (costos) que genera la imposición de las medidas analizadas en este subtítulo respecto de la denunciante y los otros agentes económicos obligados a cumplirla, así como respecto a la competencia en el mercado.
161. De la revisión de la exposición de motivos de la Ordenanza N° 2711 se observa que posee una sección de «**VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**», en la cual únicamente se identifican algunos beneficios de erradicar el almacenamiento del mercancías y análogos del Centro Histórico de Lima, más no se desarrolla ningún aspecto vinculado con los costos que implica la imposición de las medidas cuestionadas. Inclusive, en relación con los costos, se menciona que la ordenanza «**no demandará gastos adicionales a los presupuestados por la entidad**». Con ello, se evidencia que la entidad denunciada no realizó un análisis costo-beneficio de las medidas denunciadas.
162. En cuanto a la evaluación de alternativas menos costosas e igual de efectivas, de la revisión de los documentos de sustento previos a la emisión de las Ordenanzas N° 2711 y N° 2195 y los descargos de la MML, se observa que no se realizó algún

⁸⁴ Ver las Resoluciones N° 0922-2009/SC1-INDECOPI y N° 1511-2009/SC1-INDECOPI.

desarrollo de las medidas alternas que pudo haber implementado la entidad en lugar de prohibir directamente las actividades cuestionadas.

163. En ese sentido, a criterio de esta Comisión, la MML no ha cumplido con acreditar la proporcionalidad de las medidas analizadas en el presente subtítulo, así como tampoco ha adjuntado documentación que conlleve a sustentar la proporcionalidad de estas.
164. Al respecto, el numeral 18.2) del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que **en caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos sobre la razonabilidad de la medida, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática**⁸⁵.
165. En esa línea de ideas, dado que la MML no ha acreditado que las medidas analizadas en el presente subtítulo resulten proporcionales a sus fines, se determina que las barreras burocráticas denunciadas no superan el segundo punto de análisis de razonabilidad.
166. Por lo expuesto, corresponde declarar que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas carentes de razonabilidad y, en consecuencia, corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo:
 - (i) La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195.
 - (ii) La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 3 de la presente resolución.

E.2 Sobre las prohibiciones vinculadas con la circulación de camiones de más de 6.5 toneladas y la carga y descarga de mercadería:

E.2.1 Arbitrariedad de las medidas:

⁸⁵ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Artículo 18.- Análisis de razonabilidad

18.1. Una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, analiza la razonabilidad de la medida, verificando el cumplimiento de los siguientes elementos:

- a. Que la medida no es arbitraria, lo que implica que la entidad acredite:
 1. La existencia del interés público que sustentó la medida cuestionada. El interés público alegado debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad.
 2. La existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida cuestionada.
 3. Que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.
- b. Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite:
 1. Una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, así como para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.
 2. Que la referida evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos.
 3. Que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

18.2. En caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos indicados en los literales precedentes, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.

(Enfasis añadido).

- Respecto de la existencia de intereses públicos que hayan sustentado la medida cuestionada:
 167. En el presente caso, la MML alegó que las medidas vinculadas con la restricción del tránsito de vehículos de grandes dimensiones responden a las condiciones particulares del Centro Histórico de Lima. En específico, mediante el Informe N° 261-2019-MML-PMRCHL-LP se indica la regulación sobre el acceso del transporte de carga y mercancías al Centro Histórico de Lima tiene como fin salvaguardar la seguridad del ciudadano y la protección del área patrimonial.
 168. De ese modo, esta Comisión considera que las prohibiciones de ingreso, carga y descarga de vehículos de más de 6.5 toneladas sí cuenta con un interés jurídico identificado que la MML pretende proteger con su imposición, vinculados con salvaguardar el patrimonio cultural que podría verse afectado con la circulación del referido tipo de vehículos en una zona de especial protección y características, como es el Centro Histórico de Lima.
 169. Teniendo en cuenta lo indicado, la MML ha cumplido con acreditar la existencia de intereses públicos que sustentan las medidas cuestionadas, y que la protección de dichos intereses está dentro de sus atribuciones legales conferidas.
- Respecto a la existencia de una problemática que pretende solucionar y si las medidas son adecuadas para solucionarla y para lograr la protección del interés público:
 170. En sus descargos, la MML señala que en el Informe N° 261-2019-MML-PMRCHL-LP se describe la problemática que aqueja al sector del Centro Histórico de Lima que se denomina Barrios Altos. Entre estos problemas se encontrarían:
 - Ingreso y circulación de vehículos que superan el tonelaje permitido, en vías reducidas que *ocasionan daño a las veredas y el ornato de la ciudad*, componentes del paisaje urbano histórico del Centro Histórico de Lima.
 - Presencia de tráileres con contenedores que superan el tonelaje permitido, realizando carga y descarga de mercadería en la vía pública y se detectaron inmuebles utilizados como almacenes.
 - Los vehículos que superan el tonelaje circulan en sentido contrario y realizan maniobras de retroceso porque la sección vial es reducida, lo cual no les permite realizar los giros para circular adecuadamente.
 171. Además, de la revisión del citado informe, se verificó que la MML sustenta la identificación del problema en una serie de inspecciones realizadas (incluyendo imágenes de estas), en las cuales se observó que la circulación de vehículos de más de 6.5 toneladas en el Centro Histórico de Lima afectaría la carpeta asfáltica y al área patrimonial. De lo descrito, se observa que la MML ha identificado y sustentado la existencia de un problema que pretende resolver con la imposición de las medidas.
 172. En relación con la idoneidad de las medidas denunciadas, se observa que en el informe alegado por la MML se identifica que el daño ocasionado al mobiliario urbano del Centro Histórico de Lima es ocasionado por el tránsito de vehículos que superan determinado tonelaje, en tanto las características de las calles de este sector impiden que puedan circular adecuadamente. En ese sentido, prohibir su circulación está directamente relacionado con el objetivo de evitar que este tipo de vehículos dañe las vías y edificaciones que hacen parte del patrimonio cultural. Por lo que, la MML

acreditó la idoneidad de las medidas cuestionadas en este subtítulo, tomando en consideración la problemática e interés público que se pretende proteger.

E.2.2 Proporcionalidad de las medidas:

173. Al igual que en el caso del análisis de las dos medidas anteriores, la MML no ha presentado argumentos ni documentación en la que se evidencie que efectuó la evaluación del impacto tanto positivo (beneficios) como negativo (costos) que genera la imposición de las medidas analizadas en este subtítulo respecto de la denunciante y los otros agentes económicos obligados a cumplirla, así como respecto a la competencia en el mercado.
174. En la sección de «**VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**» de la exposición de motivos de la Ordenanza N° 2711 no se identifica ningún costo o beneficio de imponer prohibiciones a la circulación de vehículos de más 6.5 toneladas en el Centro Histórico de Lima. Inclusive, en relación con los costos, se menciona que la ordenanza «*no demandará gastos adicionales a los presupuestados por la entidad*». Con ello, se evidencia que la entidad denunciada no realizó un análisis costo-beneficio de las medidas denunciadas en este extremo.
175. En cuanto a la evaluación de alternativas menos costosas e igual de efectivas, de la revisión de los documentos de sustento previos a la emisión de las Ordenanzas N° 2711 y N° 2195 y los descargos de la MML, se observa que no se realizó algún desarrollo de las medidas alternativas que pudo haber implementado la entidad en lugar de prohibir directamente el ingreso, carga o descarga de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto. En el Informe N° 261-2019-MML-PMRCHL-LP solo se hace referencia a la necesidad de establecer controles de acceso y mejorar la fiscalización del transporte de carga y mercancías, pero como medidas complementarias a las prohibiciones cuestionadas.
176. En ese sentido, a criterio de esta Comisión, la MML no ha cumplido con acreditar la proporcionalidad de las medidas analizadas en el presente subtítulo, así como tampoco ha adjuntado documentación que conlleve a sustentar la proporcionalidad de estas.
177. En atención a lo dispuesto en el numeral 18.2) del artículo 18 del Decreto Legislativo N° 1256⁸⁶, dado que la MML no ha acreditado que las medidas analizadas en el presente subtítulo resulten proporcionales a sus fines, se determina que las barreras burocráticas denunciadas no superan el segundo punto de análisis de razonabilidad.

⁸⁶ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. **Artículo 18.- Análisis de razonabilidad**

18.1. Una vez que la Comisión o la Sala, de ser el caso, considera que han sido presentados indicios suficientes sobre la presunta carencia de razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada, analiza la razonabilidad de la medida, verificando el cumplimiento de los siguientes elementos:

- a. Que la medida no es arbitraria, lo que implica que la entidad acredite:
1. La existencia del interés público que sustentó la medida cuestionada. El interés público alegado debe encontrarse dentro del ámbito de atribuciones legales de la entidad.
2. La existencia del problema que se pretendía solucionar con la medida cuestionada.
3. Que la medida cuestionada resulta idónea o adecuada para lograr la solución del problema y/o para alcanzar el objetivo de la medida.
- b. Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que la entidad acredite:
1. Una evaluación de los beneficios y/o el impacto positivo que generaría la medida y de los costos y/o el impacto negativo de la misma para los agentes económicos obligados a cumplirla, así como para otros agentes afectados y/o para la competencia en el mercado.
2. Que la referida evaluación permite concluir que la medida genera mayores beneficios que costos.
3. Que otras medidas alternativas no resultarían menos costosas o no serían igualmente efectivas. Dentro de estas medidas alternativas debe considerarse la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

18.2. En caso de que la entidad no acredite alguno de los elementos indicados en los literales precedentes, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declara la carencia de razonabilidad de la barrera burocrática.

(Enfasis añadido).

178. Por lo expuesto, corresponde declarar que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas carentes de razonabilidad y, en consecuencia, corresponde declarar fundada la denuncia en este extremo:
- (i) La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, modificada por la Ordenanza N° 2711.
 - (ii) La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de vehículos de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0111 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la MML, modificada por la Ordenanza N° 2711.

F. Medida correctiva:

179. Los artículos 43 y 44 del Decreto Legislativo N° 1256 señalan lo siguiente:

«Artículo 43.- Medidas correctivas

La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar y/o conceder las siguientes medidas correctivas:

[...]

2. Que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad mediante las resoluciones de la Comisión que hayan agotado la vía administrativa y/o las resoluciones de la Sala, como medida complementaria.

Artículo 44.- Forma de implementación y plazo para el cumplimiento de las medidas correctivas:

[...]

44.2. En el caso de la medida correctiva señalada en el inciso 2. del artículo precedente, el plazo máximo con el que cuenta la entidad es de cinco (5) días hábiles. Las entidades pueden emplear medios de comunicación tanto físicos como virtuales que estén disponibles para todo administrado y/o agente económico que acuda al área de trámite documentario, así como el portal de la entidad.»

180. De lo anterior se puede advertir que esta Comisión se encuentra facultada para ordenar que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
181. En tal sentido, considerando el marco normativo vigente y que en el presente procedimiento se ha determinado la ilegalidad y carencia de razonabilidad de las medidas detalladas en la Cuestión controvertida de la presente resolución, materializadas en disposiciones administrativas, corresponde ordenar a la MML como medida correctiva que cumpla con informar a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y carentes de razonabilidad en el presente procedimiento, una vez se declare consentida la presente resolución o sea confirmada por la Sala.

182. El incumplimiento de lo dispuesto podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

G. Efectos y alcances de la presente resolución:

183. De conformidad con los artículos 8 y 10 del Decreto Legislativo N° 1256, cuando en un procedimiento iniciado de parte, las barreras burocráticas cuestionadas sean declaradas ilegales y estén contenidas o materializadas en disposiciones administrativas, la Comisión dispone su inaplicación al caso concreto de la denunciante y con carácter general en favor de otros agentes económicos o administrados en general que también se vean afectados por su imposición⁸⁷.
184. Asimismo, el numeral 21.4 del artículo 21 del referido decreto legislativo señala que en los procedimientos que se inicien en representación de derechos o intereses difusos o colectivos en los que la Comisión o la Sala declaran la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, se dispone su inaplicación con efectos generales a partir de publicado el extracto de la resolución⁸⁸.
185. En el presente caso, se ha declarado la ilegalidad y carencia de razonabilidad de las medidas detalladas en la Cuestión controvertida de la presente resolución, materializadas en la Ordenanza N° 2711, Anexo N° 6 del Reglamento Único y la Ordenanza N° 2220. Teniendo en cuenta ello, corresponde disponer la inaplicación de las medidas declaradas ilegales y carentes de razonabilidad en favor de la denunciante.
186. Asimismo, en tanto las medidas declaradas ilegales y carentes de razonabilidad están contenidas en disposiciones administrativas y la denuncia ha sido interpuesta en representación de derechos o intereses difusos o colectivos, corresponde disponer su inaplicación con efectos generales, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos que se vean afectados por su imposición.

⁸⁷ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755.

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, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.

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.

8.4. En aquellos procedimientos iniciados de parte con posterioridad a la publicación a la que hace referencia el presente artículo, en los que se denuncia la aplicación de una barrera burocrática declarada ilegal, materializada en la misma disposición administrativa inaplicada con efectos generales, la Comisión encausa el escrito presentado como una denuncia informativa de incumplimiento de mandato.

8.5. En aquellos procedimientos en trámite, iniciados de parte hasta el día de la publicación a la que hace referencia el presente artículo y que versen sobre la misma barrera burocrática declarada ilegal inaplicada con efectos generales, la Comisión o la Sala, de ser el caso, resuelve el procedimiento en el mismo sentido y procederá conforme al numeral 8.2. cuando corresponda.

⁸⁸ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Artículo 21.- Representación en el procedimiento

[...]

21.4. Cualquier persona natural o jurídica puede presentar denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos sin necesidad de ser afectada directa o indirectamente por las barreras burocráticas denunciadas, bastando para ello indicarlo en su denuncia. En los procedimientos que se inicien conforme a este numeral en los que la Comisión o la Sala declaran la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, se dispone su inaplicación con efectos generales a partir de publicado el extracto de la resolución a que se refiere el párrafo 8.3 del artículo 8 de la Ley.

187. Se precisa que el mandato de inaplicación con carácter general surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano⁸⁹, lo que podrá realizarse una vez que quede consentida o sea confirmada por la Sala, dentro de los alcances establecidos en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 019-2017-INDECOPI/COD⁹⁰.
188. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3) del artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1256, se deberá publicar de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala del Tribunal del Indecopi. La remisión del extracto mencionado a la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi, para su publicación en el diario indicado, incluirá una copia del presente pronunciamiento y se realizará dentro del plazo señalado en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI⁹¹.
189. Cabe indicar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación precisados en los párrafos anteriores podrá ser sancionado por esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256⁹².
190. Asimismo, se informa que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256, el procurador público o el abogado defensor de la MML tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida o haya sido confirmada, al titular de su entidad y a su respectiva Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.
191. Finalmente, de conformidad con el numeral 50.1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la MML deberá informar en un plazo no mayor a un (1) mes la medida adoptada respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD⁹³.

H. Sobre el pedido de reembolso de costas y costos:

192. En el presente caso, la denunciante ha solicitado que la Comisión disponga el pago de costas y costos derivados del presente procedimiento.
193. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8.2) del artículo 8 y en el numeral 10.2) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas la Comisión o la Sala, de ser el caso, pueden

⁸⁹ De conformidad a lo dispuesto en el numeral 8.3) del artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256.

⁹⁰ Publicada el 11 de febrero de 2017 en diario oficial El Peruano.

⁹¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.

⁹² Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas

Artículo 34. - Conductas infractoras de funcionarios o servidores públicos por incumplimiento de mandato

La Comisión puede imponer multas de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias al funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.

2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley. (...).

⁹³ Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.

ordenar la devolución de las costas y costos, cuando corresponda. Asimismo, el artículo 25 de la citada norma establece lo siguiente:

«Artículo 25.- De las costas y costos

25.1. En los procedimientos iniciados a solicitud de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede ordenar a la entidad vencida el reembolso de las costas y costos en los que haya incurrido el denunciante, siempre que este lo hubiese solicitado al inicio o durante el procedimiento.

25.2. Las reglas aplicables a los procedimientos para la liquidación de costas y costos son las dispuestas en la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI del 6 de abril de 2015 o la que la sustituya.».

(Énfasis añadido).

194. En consecuencia, en la medida que la MML ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas⁹⁴ y costos⁹⁵ del procedimiento a favor de la denunciante.
195. El artículo 419 del TUO del Código Procesal Civil⁹⁶, de aplicación supletoria⁹⁷, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe⁹⁸.
196. En consecuencia, la MML deberá cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento.
197. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417 y 418 del TUO del Código Procesal Civil, la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI y demás disposiciones pertinentes⁹⁹.

⁹⁴ **TUO del Código Procesal Civil.**

Artículo 410.- Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

⁹⁵ **TUO del Código Procesal Civil.**

Artículo 411.- Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

⁹⁶ **TUO del Código Procesal Civil.**

Artículo 419.- Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengarán intereses legales.

El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

⁹⁷ **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Título Preliminar.

[...]

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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

1.3. Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

[...]

Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes.

1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

[...]

⁹⁸ Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38º de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

⁹⁹ **TUO del Código Procesal Civil.**

Artículo 417.- Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.

198. Asimismo, se informa que el incumplimiento del mandato de pago de costas y costos dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256¹⁰⁰.

POR LO EXPUESTO:

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256;

RESUELVE:

Primero: desestimar los argumentos y pedidos presentados por la señora [REDACTED] y la Municipalidad Metropolitana de Lima, de conformidad con lo desarrollado en las Cuestiones previas de la presente resolución.

Segundo: declarar que la prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 2 de la presente resolución, constituye una barrera burocrática ilegal, únicamente respecto de las actividades y zonas detalladas en el referido Anexo 2 de esta resolución; y, en consecuencia, fundado este extremo de la denuncia presentada por la señora [REDACTED] en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Tercero: declarar que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas carentes de razonabilidad; y, en consecuencia, fundado este extremo de la denuncia presentada por la señora [REDACTED] en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima:

- (i) La prohibición de desarrollar las actividades de almacenamiento y depósito, en todas sus modalidades, en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711, que dispone la intangibilidad del Centro Histórico de Lima para el desarrollo de actividades de almacenamiento y depósito y ordena su erradicación, y en el código H-52-1-0-0 del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195.
- (ii) La prohibición de desarrollar la actividad de comercio al por mayor en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 3 de la Ordenanza N° 2711 y en los códigos del Anexo N° 6 del Reglamento Único de Administración del Centro Histórico

La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar sólo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.

Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.

Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.

El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.

Artículo 418.- Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitable y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

100 **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.**

Artículo 36.- Conductas infractoras de entidades por incumplimientos vinculados con aspectos del procedimiento

La Comisión o la Sala, de ser el caso, puede imponer una multa de hasta 20 UIT a las entidades cuando incumplan alguno de los siguientes mandatos:

[...]

1. Mandato de pago de costas y costos del procedimiento.

de Lima, aprobado mediante la Ordenanza N° 2195, detallados en el Anexo 3 de la presente resolución.

- (iii) La prohibición de ingreso de camiones de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular al Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0110 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.
- (iv) La prohibición de carga y descarga de mercadería procedente de vehículos de más de 6.5 toneladas de peso bruto vehicular en el Centro Histórico de Lima, materializada en el artículo 7 de la Ordenanza N° 2711 y en el Código N° 09-0111 de la Ordenanza N° 2200, que aprobó el Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, modificada por la Ordenanza N° 2711.

Cuarto: disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inaplique la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Segundo y las barreras burocráticas declaradas carentes de razonabilidad señaladas en el Resuelve Tercero de la presente resolución, al caso concreto de la señora [REDACTED], de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256.

Quinto: disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial «El Peruano» y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas, luego de que haya quedado consentida o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas del Tribunal del Indecopi. La remisión del extracto mencionado a la Oficina de Asesoría Jurídica del Indecopi, para su publicación en el diario indicado, incluirá una copia del presente pronunciamiento y se realizará dentro del plazo señalado en la Directiva N° 002-2017/DIR-COD-INDECOPI.

Sexto: disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inapliquen, con efectos generales, la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Segundo y las barreras burocráticas declaradas carentes de razonabilidad detalladas en el Resuelve Tercero de la presente resolución, en favor de todos los agentes económicos y/o ciudadanos en general que se vean afectados por su imposición, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 y numeral 21.4. del artículo 21 del Decreto Legislativo N° 1256. Este mandato de inaplicación surtirá efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la presente resolución en la Separata de Normas Legales del diario oficial «El Peruano» a que se refiere el Resuelve precedente.

Séptimo: disponer que la imposición de la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Segundo y las declaradas carentes de razonabilidad detalladas en el Resuelve Tercero de la presente resolución, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad a que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, sea considerada como un presunto incumplimiento de los mandatos de inaplicación indicados y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

Octavo: informar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales y carentes de razonabilidad con efectos generales y al caso concreto de la señora [REDACTED] dispuestos en el Resuelve Cuarto y Sexto de la presente resolución, podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Noveno: ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Metropolitana de Lima informe a los administrados acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y carentes de razonabilidad en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentida o confirmada la presente resolución.

Décimo: informar que el incumplimiento de la medida correctiva dispuesta en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

Décimo Primero: informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256, el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad Metropolitana de Lima tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

Décimo Segundo: disponer que de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Metropolitana de Lima informe en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD.

Décimo Tercero: ordenar a la Municipalidad Metropolitana de Lima que cumpla con pagar a la señora [REDACTED], las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida o sea confirmada por el Tribunal del Indecopi.

Décimo Cuarto: informar que, el incumplimiento del mandato de pago de costas y costos dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: María Antonieta Merino Taboada, María Liliana Tamayo Yoshimoto, Vladimir Martín Solís Salazar y Luis Francisco Moya Tantaleán.


Firma Digital
INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Firmado digitalmente por MERINO
TABOADA Maria Antonieta Jesus FAU
[REDACTED] soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09.01.2026 20:14:02-0500

**MARÍA ANTONIETA MERINO TABOADA
PRESIDENTE**

ANEXO 1
MODALIDADES DE COMERCIO AL POR MAYOR CUESTIONADAS

CODIFICACIÓN CIU	ACTIVIDADES
G	COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACION DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS
G-45	COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACION DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS
G-45-1	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-1-0	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-1-01	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES NUEVOS
G-45-1-02	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES USADOS
G-45-3	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-3-0	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-3-0-0	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS PARA VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-4	VENTA, MANTENIMIENTO Y REPARACION DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS
G-45-4-0	VENTA, MANTENIMIENTO Y REPARACION DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS
G-45-4-0-1	VENTA DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS
G-46	COMERCIO AL POR MAYOR, EXCEPTO EL DE VEHICULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS
G-46-1	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA
G-46-1-0	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA
G-46-1-0-0	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA
G-46-2	VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y ANIMALES VIVOS
G-46-2-0	VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y ANIMALES VIVOS
G-46-2-0-1	VENTA AL POR MAYOR DE AVES
G-46-2-0-2	VENTA AL POR MAYOR DE ANIMALES VIVOS, EXCEPTO AVES
G-46-2-0-3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIAS

	PRIMAS AGROPECUARIAS
G-46-3	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO
G-46-3-0	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO
G-46-3-0-1	VENTA AL POR MAYOR DE GASEOSAS Y AGUA MINERAL
G-46-3-0-2	VENTA AL POR MAYOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS
G-46-3-0-3	VENTA AL POR MAYOR DE FRUTAS, LEGUMBRES Y HORTALIZAS
G-46-3-0-4	VENTA AL POR MAYOR DE PESCADO
G-46-3-0-5	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS PARA ANIMALES
G-46-3-0-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO
G-46-4	VENTA AL POR MAYOR DE ENSERES DOMESTICOS
G-46-4-1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS TEXTILES, PRENDAS DE VESTIR Y CALZADO
G-46-4-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS TEXTILES
G-46-4-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR
G-46-4-1-3	VENTA AL POR MAYOR DE CALZADO
G-46-4-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMESTICOS
G-46-4-9-1	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS ELECTRODOMÉSTICOS
G-46-4-9-2	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS
G-46-4-9-3	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS COSMÉTICOS, DE TOCADOR, DE PERFUMERÍA Y PRODUCTOS DE LIMPIEZA
G-46-4-9-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMÉSTICOS
G-46-5	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES
G-46-5-1	VENTA AL POR MAYOR DE ORDENADORES, EQUIPO PERIFÉRICO Y PROGRAMAS DE INFORMÁTICA
G-46-5-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE COMPUTADORAS
G-46-5-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE EQUIPO PERIFERICO Y PROGRAMAS DE INFORMÁTICA
G-46-5-2	VENTA AL POR MAYOR DE EQUIPO, PARTES Y PIEZAS ELECTRÓNICOS Y DE TELECOMUNICACIONES
G-46-5-2-1	VENTA AL POR MAYOR DE

	TELEFONÍA Y COMUNICACIONES
G-46-5-2-2	VENTA AL POR MAYOR DE COMPONENTES ELECTRÓNICOS
G-46-5-3	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES AGROPECUARIOS
G-46-5-3-0	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES AGROPECUARIOS
G-46-5-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO
G-46-5-9-0	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO
G-46-6	OTRAS ACTIVIDADES DE VENTA AL POR MAYOR ESPECIALIZADA
G-46-6-1	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SOLIDOS, LIQUIDOS Y GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS
G-46-6-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SOLIDOS, LIQUIDOS Y GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS
G-46-6-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES GASEOSOS
G-46-6-2	VENTA AL POR MAYOR DE METALES Y MINERALES METALIFEROS
G-46-6-2-1	VENTA AL POR MAYOR DE ORO Y PLATA
G-46-6-2-2	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS METALES Y MINERALES METALÍFEROS
G-46-6-3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES DE CONSTRUCCION, ARTÍCULOS DE FERRETERIA, Y EQUIPO Y MATERIALES DE FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN
G-46-6-3-1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS DE MADERA, EXCEPTO MUEBLES
G-46-6-3-2	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS DE FERRETERÍA Y MATERIALES ELÉCTRICOS
G-46-6-3-3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN
G-46-6-3-4	VENTA AL POR MAYOR DE PINTURAS Y PRODUCTOS CONEXOS
G-46-6-3-5	VENTA AL POR MAYOR DE CRISTALES Y ESPEJOS
G-46-6-3-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ARTÍCULOS PARA LA CONSTRUCCIÓN N.C.P.
G-46-6-9	VENTA AL POR MAYOR DE DESPERDICIOS, DESECHOS Y CHATARRA Y OTROS PRODUCTOS N.C.P.

G-46-6-9-1	VENTA AL POR MAYOR DE SUSTANCIAS QUÍMICAS, FERTILIZANTES Y PRODUCTOS QUÍMICOS
G-46-6-9-2	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES PLÁSTICOS Y CAUCHO
G-46-6-9-3	VENTA AL POR MAYOR DE PAPEL A GRANEL
G-46-6-9-4	VENTA AL POR MAYOR DE DESPERDICIOS, DESECHOS Y CHATARRA
G-46-6-9-9	VENTA AL POR MAYOR DE FIBRAS TEXTILES, PIEDRAS PRECIOSAS Y OTROS PRODUCTOS N.C.P.
G-46-9	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA
G-46-9-0	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA
G-46-9-0-0	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA



ANEXO 2
MODALIDADES DEL COMERCIO AL POR MAYOR DECLARADAS ILEGALES

CODIFICACIÓN CIIU	ACTIVIDADES	ZONA
G-45-4-0-1	VENTA DE MOTOCICLETAS Y SUS PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS	ZTE-3
G-46-1-0-0	VENTA AL POR MAYOR A CAMBIO DE UNA RETRIBUCIÓN O POR CONTRATA	ZTE-3
G-46-3-0-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	ZTE-2
G-46-4-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS TEXTILES	ZTE-2
G-46-4-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE PRENDAS Y ACCESORIOS DE VESTIR	ZTE-2
G-46-4-1-3	VENTA AL POR MAYOR DE CALZADO	ZTE-2
G-46-4-9-1	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS ELECTRODOMÉSTICOS	ZTE-2
G-46-4-9-2	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS	ZTE-2
G-46-4-9-3	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS COSMÉTICOS, DE TOCADOR, DE PERFUMERÍA Y PRODUCTOS DE LIMPIEZA	ZTE-2
G-46-4-9-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ENSERES DOMÉSTICOS	ZTE-2
G-46-6-3-2	VENTA AL POR MAYOR DE ARTÍCULOS DE FERRETERÍA Y MATERIALES ELÉCTRICOS	ZTE-2
G-46-6-9-3	VENTA AL POR MAYOR DE PAPEL A GRANEL	ZTE-2

ANEXO 3
**MODALIDADES DEL COMERCIO AL POR MAYOR DECLARADAS CARENTES DE
RAZONABILIDAD**

CODIFICACIÓN CIIU	ACTIVIDADES
G	COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACION DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS
G-45	COMERCIO AL POR MAYOR Y MENOR, REPARACION DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS
G-45-1	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-1-0	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-1-01	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES NUEVOS
G-45-1-02	VENTA DE VEHICULOS AUTOMOTORES USADOS
G-45-3	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-3-0	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS DE VEHICULOS AUTOMOTORES
G-45-3-0-0	VENTA DE PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS PARA VEHICULOS AUTOMOTORES
G-46	COMERCIO AL POR MAYOR, EXCEPTO EL DE VEHICULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS
G-46-2	VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y ANIMALES VIVOS
G-46-2-0	VENTAS AL MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS Y ANIMALES VIVOS
G-46-2-0-1	VENTA AL POR MAYOR DE AVES
G-46-2-0-2	VENTA AL POR MAYOR DE ANIMALES VIVOS, EXCEPTO AVES
G-46-2-0-3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIAS PRIMAS AGROPECUARIAS
G-46-3	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO
G-46-3-0	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO
G-46-3-0-1	VENTA AL POR MAYOR DE GASEOSAS Y AGUA MINERAL
G-46-3-0-2	VENTA AL POR MAYOR DE BEBIDAS ALCOHÓLICAS

G-46-3-0-3	VENTA AL POR MAYOR DE FRUTAS, LEGUMBRES Y HORTALIZAS
G-46-3-0-4	VENTA AL POR MAYOR DE PESCADO
G-46-3-0-5	VENTA AL POR MAYOR DE ALIMENTOS PARA ANIMALES
G-46-5	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES
G-46-5-1	VENTA AL POR MAYOR DE ORDENADORES, EQUIPO PERIFÉRICO Y PROGRAMAS DE INFORMÁTICA
G-46-5-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE COMPUTADORAS
G-46-5-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE EQUIPO PERIFERICO Y PROGRAMAS DE INFORMÁTICA
G-46-5-2	VENTA AL POR MAYOR DE EQUIPO, PARTES Y PIEZAS ELECTRÓNICOS Y DE TELECOMUNICACIONES
G-46-5-2-1	VENTA AL POR MAYOR DE TELEFONÍA Y COMUNICACIONES
G-46-5-2-2	VENTA AL POR MAYOR DE COMPONENTES ELECTRÓNICOS
G-46-5-3	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES AGROPECUARIOS
G-46-5-3-0	VENTA AL POR MAYOR DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MATERIALES AGROPECUARIOS
G-46-5-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO
G-46-5-9-0	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO
G-46-6	OTRAS ACTIVIDADES DE VENTA AL POR MAYOR ESPECIALIZADA
G-46-6-1	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SOLIDOS, LIQUIDOS Y GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS
G-46-6-1-1	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES SOLIDOS, LIQUIDOS Y GASEOSOS Y PRODUCTOS CONEXOS
G-46-6-1-2	VENTA AL POR MAYOR DE COMBUSTIBLES GASEOSOS
G-46-6-2	VENTA AL POR MAYOR DE METALES Y MINERALES METALIFEROS
G-46-6-2-1	VENTA AL POR MAYOR DE ORO Y PLATA
G-46-6-2-2	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS METALES Y MINERALES METALÍFEROS
G-46-6-3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES DE CONSTRUCCION, ARTÍCULOS DE FERRETERIA, Y EQUIPO Y MATERIALES DE

	FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN
G-46-6-3-1	VENTA AL POR MAYOR DE PRODUCTOS DE MADERA, EXCEPTO MUEBLES
G-46-6-3-3	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN
G-46-6-3-4	VENTA AL POR MAYOR DE PINTURAS Y PRODUCTOS CONEXOS
G-46-6-3-5	VENTA AL POR MAYOR DE CRISTALES Y ESPEJOS
G-46-6-3-9	VENTA AL POR MAYOR DE OTROS ARTÍCULOS PARA LA CONSTRUCCIÓN N.C.P.
G-46-6-9	VENTA AL POR MAYOR DE DESPERDICIOS, DESECHOS Y CHATARRA Y OTROS PRODUCTOS N.C.P.
G-46-6-9-1	VENTA AL POR MAYOR DE SUSTANCIAS QUÍMICAS, FERTILIZANTES Y PRODUCTOS QUÍMICOS
G-46-6-9-2	VENTA AL POR MAYOR DE MATERIALES PLÁSTICOS Y CAUCHO
G-46-6-9-4	VENTA AL POR MAYOR DE DESPERDICIOS, DESECHOS Y CHATARRA
G-46-6-9-9	VENTA AL POR MAYOR DE FIBRAS TEXTILES, PIEDRAS PRECIOSAS Y OTROS PRODUCTOS N.C.P.
G-46-9	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA
G-46-9-0	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA
G-46-9-0-0	VENTA AL POR MAYOR NO ESPECIALIZADA