PROCEDENCIA	:	COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE	:	ARCA CONTINENTAL LINDLEY S.A.[1]
DENUNCIADA	:	MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE VILLA EL SALVADOR
TERCEROS ADMINISTRADOS	:	SERVICIO DE PARQUES DE LIMA EMPRESA MUNICIPAL INMOBILIARIA DE LIMA S.A.
MATERIA	:	LEGALIDAD
ACTIVIDAD	:	ELABORACIÓN DE BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS, PRODUCCIÓN DE AGUAS MINERALES Y OTRAS AGUAS EMBOTELLADAS

SUMILLA: se CONFIRMA la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025 que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

(i) el desconocimiento del silencio administrativo positivo recaído en el procedimiento de recepción de obras con variaciones no sustanciales, materializado en diversos actos administrativos; y,

(ii) las exigencias de ceder porcentajes del terreno como aportes reglamentarios para Parques Zonales, Renovación Urbana y Servicios Públicos Complementarios, en habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializadas en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

La medida del ítem (i) es ilegal porque, una vez configurado el silencio administrativo positivo respecto de la solicitud de recepción de obras con variaciones no sustanciales, por no haber emitido pronunciamiento dentro del plazo de diez (10) días hábiles previsto en el artículo 19 del Texto Único Ordenado de la Ley 29090, la entidad edil formuló observaciones y requirió su subsanación mediante actos posteriores, con lo cual desconoció los efectos de la aprobación ficta.

Lo resuelto no afecta la facultad de fiscalización posterior de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, ni su potestad para declarar la nulidad o revocar los efectos del acto ficto, conforme al procedimiento legal correspondiente.

Las exigencias del ítem (ii) son ilegales porque imponen la cesión de porcentajes del terreno como aportes reglamentarios en habilitaciones urbanas para comercio exclusivo, por conceptos que no se encuentran previstos en las Normas Técnicas TH.020 y GH.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones. De ese modo, excede lo dispuesto en la normativa técnica nacional de observancia obligatoria y vulnera los artículos 2 y 36 de la Ley 29090, así como el artículo 78 y el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27972.

Este pronunciamiento no implica que los agentes económicos se encuentren exonerados de cumplir con la obligación de pagar o redimir los aportes

[1] Con R.U.C. 20101024645.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

reglamentarios que correspondan en estricta conformidad con la normativa vigente.

Lima, 8 de mayo de 2026

I. ANTECEDENTES

1. El 17 de diciembre de 2024, Arca Continental Lindley S.A. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador (en adelante, la Municipalidad) ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión), por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:

   (i) El desconocimiento del silencio administrativo positivo que operó respecto al procedimiento de recepción de obras con variaciones (no sustanciales), materializado en los Oficios 2494-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 2859-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 153-2024-MVES-GDU-SGOPCCU, 2089-2024-MVES-GDU-SGOPCCU y en la Carta 712-2024-MVES-GDU-SGOPCCU.

   (ii) La exigencia de ceder el 5% del terreno como aporte reglamentario para Parques Zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada, en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

   (iii) La exigencia de ceder el 3% del terreno como aporte reglamentario para Renovación Urbana en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

   (iv) La exigencia de ceder el 2% del terreno como aporte reglamentario para Servicios Públicos Complementarios en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

2. El 21 de febrero de 2025, mediante Resolución 0066-2025/CEB-INDECOPI, la Comisión admitió a trámite la denuncia e incorporó en calidad de terceros administrados a Servicio de Parques de Lima (en adelante, Serpar) y a Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A. (en adelante, Emilima).

3. El 4 de marzo de 2025[2], la Municipalidad presentó sus descargos.

[2] La Municipalidad se apersonó al procedimiento el 27 de febrero de 2025 y solicitó una prórroga para presentar sus descargos.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

4. El 9 de junio de 2025, Serpar presentó un escrito de descargos.

5. El 13 de junio de 2025, Emilima presentó un escrito de descargos.

6. El 17 de junio de 2025, mediante la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las medidas señaladas en el numeral 1 de la presente resolución.

7. El 9 de julio de 2025, la Municipalidad presentó un recurso de apelación contra la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI.

8. El 14 de julio de 2025, Emilima presentó un recurso de apelación contra la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI.

9. El 31 de diciembre de 2025, mediante Documento de Elevación 067-2025-CEB/INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión elevó el expediente a esta Sala[3].

10. El 2 de febrero de 2026, la denunciante presentó un escrito en atención a los recursos de apelación presentados por la Municipalidad y Emilima.

11. El 10 de febrero de 2026, la Municipalidad presentó un escrito.

12. El 17 de marzo de 2026, Emilima presentó un escrito.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

(i) Analizar si la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025 adolece de un vicio que afecte su validez.

(ii) Evaluar si corresponde confirmar o no la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Sobre la validez de la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI

13. En apelación, Emilima señaló que la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI no se encuentra debidamente motivada, debido a que no consideró sus argumentos expuestos en su escrito de descargos.

14. De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 006-2026-JUS (en adelante, el TUO de la Ley 27444), el derecho a la motivación implica que la decisión adoptada por la autoridad que

[3] Asimismo, conforme a la Resolución 0345-2025/CEB-INDECOPI que concedió las apelaciones de la Municipalidad y Emilima, dispuso, además, declarar improcedente la apelación de la Municipalidad respecto a los Resuelves Noveno y Décimo de la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025, y declarar que el Resuelve Octavo de la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI, quedó consentido al no haberse interpuesto recurso impugnativo alguno en su contra.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

emite el acto administrativo se encuentre debidamente justificada[4].

15. Al respecto, de la revisión de la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI, se constató que, del párrafo 52 al 137 del referido acto, la Comisión expresó los motivos por los cuales declaró las medidas denunciadas barreras burocráticas ilegales, comprobándose que la resolución impugnada fue debidamente justificada. Asimismo, del párrafo 35 al 41, la Comisión desarrolló los argumentos expuestos por Emilima en su escrito de descargos.

16. En tal sentido, si se expone la relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y las razones jurídicas y normativas directamente relacionadas que justifican el acto adoptado, se cumple el deber de motivación.

17. Sobre el particular, es preciso resaltar que el numeral 6.3 del artículo 6[5] del TUO de la Ley 27444 señala que una diferente interpretación del derecho aplicable por parte de la primera instancia no constituye una causal de nulidad, sino que es un elemento que debe conducir al superior jerárquico a evaluar el recurso presentado.

18. Por tanto, al haberse verificado que la Comisión desarrolló las razones jurídicas y normativas que sustentaron su pronunciamiento en la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI, corresponde desestimar lo solicitado por Emilima.

III.2 Respecto del desconocimiento del silencio administrativo positivo de la solicitud de recepción de obras con variaciones (no sustanciales)

19. En el presente caso, se cuestiona el desconocimiento del silencio administrativo positivo que habría operado sobre la solicitud de recepción de obras con variaciones (no sustanciales), materializado en los Oficios 2494-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 2859-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 153-2024-MVES-GDU-SGOPCCU, 2089-2024-MVES-GDU-SGOPCCU y en la Carta 712-2024-MVES-GDU-SGOPCCU.

20. Por tal motivo, corresponde evaluar si, en efecto, operó el silencio administrativo

---

4 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
(…)

5 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo
(…)
6.3 (…) No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (…)

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

positivo respecto de la solicitud formulada por la denunciante, y si posteriormente, mediante los referidos actos administrativos, la Municipalidad habría desconocido la aprobación ficta obtenida por aquella.

21. La solicitud de la denunciante se refiere a la "recepción de obras" de habilitación urbana con variaciones (no sustanciales), por lo que el marco legal aplicable está conformado por el Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo 006-2017-VIVIENDA (en adelante, TUO de la Ley 29090), y el Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA (en adelante, Reglamento).

22. Al respecto, el artículo 19 del TUO de la Ley 29090 establece cómo debe darse la recepción de obras, procedimiento solicitado por la denunciante. El mencionado artículo señala los documentos que deben ser presentados ante la municipalidad correspondiente y precisa que el funcionario municipal que recibe la solicitud solo debe verificar que se presente el Formulario Único completo[6].

23. En el mismo artículo se especifica que la municipalidad correspondiente tiene un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad, para verificar la correspondencia de los planos con la licencia; efectuar la inspección de las obras y; anotar, suscribir y sellar en el Formulario Único la conformidad, ya que esta última acción constituye la recepción de las obras de habilitación urbana y permite la inscripción registral.

24. El artículo 2 del TUO de la Ley 29090[7] detalla que el procedimiento en mención se encuentra sujeto al silencio administrativo positivo, y señala que la municipalidad correspondiente no podrá invocar el incumplimiento de algún

---

6 **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**
Artículo 19.- Recepción de obras
Una vez concluidas las obras de habilitación urbana se solicita la recepción de las mismas, presentando ante la municipalidad que otorgó la licencia, los siguientes documentos: a. Formulario Único, debidamente suscrito por el administrado, señalando el número de resolución de la licencia de habilitación urbana respectiva, así como el número de recibo y la fecha de pago del trámite de Recepción de Obras. (…) La documentación contenida en los literales a. y f. se presenta en tres (03) juegos originales, pudiendo presentar el administrado para las modalidades B, C y D, un (01) juego original al inicio del trámite y, aprobado el proyecto, los otros dos (02) juegos originales. Estos requisitos tienen la condición de declaración jurada. El funcionario municipal sólo verifica en el acto de presentación que los documentos coincidan; sellando y firmando cada uno de los juegos presentados. Las declaraciones juradas mencionadas en los literales precedentes forman parte del Formulario Único. El funcionario municipal remite en el día el expediente al órgano municipal encargado del control urbano para que en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles, bajo responsabilidad, efectúe las siguientes acciones: a. Verificar que los planos de replanteo de trazado y lotización correspondan a la licencia otorgada. b. Efectuar la inspección de las obras ejecutadas. c. Anotar, suscribir y sellar en el Formulario Único la conformidad. Este acto constituye la recepción de obras de habilitación urbana y autoriza la inscripción registral. (…)

7 **DECRETO SUPREMO 006-2017-VIVIENDA, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**
Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios
(…)
2.4 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, se sujetan a lo siguiente:
(…)
Los procedimientos establecidos en la presente Ley, con excepción del procedimiento de habilitación urbana de oficio, están sujetos al silencio administrativo positivo. Vencido el plazo que tiene la Municipalidad para identificar y notificar observaciones y/o documentación faltante que impida la calificación del expediente según lo establecido en la Ley 27444, la Municipalidad no puede invocar el incumplimiento de algún requisito y/o una observación formal, para la no aplicación del silencio administrativo positivo.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

requisito y/o una observación formal para evitar la aplicación del silencio administrativo positivo, una vez que haya vencido el plazo otorgado por la norma para identificar y notificar observaciones y/o documentación faltante.

25. Por su parte, el artículo 36[8] del Reglamento replicó los requisitos desarrollados en el TUO de la Ley 29090 y reiteró que, para la recepción de obras con variaciones (no sustanciales) que es el caso de la denunciante, el plazo para la revisión por parte de la municipalidad es de 10 (diez) días hábiles. Se ratifica que, al término del plazo, el funcionario debe consignar el número de la resolución correspondiente, sellar y suscribir el Formulario Único.

26. Por otro lado, el artículo 36[9] del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (en adelante, TUO de la Ley 27444), norma vigente a la fecha de interposición de la solicitud de la denunciante, señala que, en los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo, la petición del administrado se considera aprobada si, vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado al solicitante el pronunciamiento correspondiente; sin perjuicio de la fiscalización posterior que realice la administración.

27. Asimismo, el numeral 35.2 del artículo 35 del TUO de la Ley 27444[10] señala que la aplicación del silencio administrativo positivo se acredita con la copia del

---

8 **DECRETO SUPREMO 011-2017-VIVIENDA, REGLAMENTO DE LICENCIAS DE HABILITACIÓN URBANA Y LICENCIAS DE EDIFICACIÓN**
Artículo 36.- Requisitos y procedimiento para la Recepción de Obras de Habilitación Urbana
36.1 Concluidas las obras de habilitación urbana, el administrado solicita la recepción de las mismas, para lo cual presenta ante la Municipalidad respectiva, los siguientes documentos:
(…)
36.2.2 Recepción de Obras con variaciones:
Para los casos en los que existan modificaciones no sustanciales al proyecto de habilitación urbana; salvo que por razones de rectificación de áreas y linderos se reduzcan las áreas materia de los aportes, pero se respeten los porcentajes aplicables, la Municipalidad dentro de un plazo de a diez (10) días hábiles debe:
a) Efectuar la inspección de las obras ejecutadas, a fin de constatar que dichas obras corresponden a los planos de replanteo presentados.
b) Realizar la verificación de las modificaciones ejecutadas.
c) Emitir el informe respectivo.
d) En caso de estar conforme las obras recepcionadas, emitir la Recepción de Obras, consignando el número de la misma en el FUHU, el cual suscribe y sella conjuntamente con los planos de replanteo correspondientes. Este acto constituye la recepción de obras de habilitación urbana y autoriza la inscripción registral, para lo cual entrega al administrado dos (02) originales de la documentación correspondiente debidamente suscritos y sellados.
(…)

9 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 36.- Aprobación de petición mediante el silencio positivo
36.1 En los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo, la petición del administrado se considera aprobada si, vencido el plazo establecido o máximo para pronunciarse, la entidad no hubiera notificado el pronunciamiento correspondiente, no siendo necesario expedirse pronunciamiento o documento alguno para que el administrado pueda hacer efectivo su derecho, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que lo requiera.
36.2 Lo dispuesto en el presente artículo no enerva la obligación de la entidad de realizar la fiscalización posterior de los documentos, declaraciones e información presentados por el administrado, conforme a lo dispuesto en el artículo 34.

10 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 35.- Procedimiento de evaluación previa con silencio positivo
35.2 Como constancia de la aplicación del silencio positivo de la solicitud del administrado, basta la copia del escrito o del formato presentado conteniendo el sello oficial de recepción, sin observaciones e indicando el número de registro de la solicitud, fecha, hora y firma del agente receptor. En el caso de procedimientos administrativos electrónicos, basta el correo electrónico que deja constancia del envío de la solicitud.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

escrito o del formato presentado sin observaciones, el cual debe contener los requisitos señalados en la Ley, de modo que sea posible verificar la fecha cierta de la presentación de la solicitud, la instancia ante la que fue presentada y que no contenía observaciones.

28. En consecuencia, el trámite de recepción de obras de habilitación urbana tiene un plazo de 10 (diez) días hábiles para el pronunciamiento de la entidad, contados desde el día siguiente a la recepción de la solicitud, y dicho trámite se encuentra sujeto al silencio administrativo positivo, el cual opera cuando vence el plazo. La norma también especifica que la municipalidad correspondiente no podrá alegar la existencia de observaciones o falta de requisitos para evitar la aplicación del silencio positivo si es que se pronuncia sobre la solicitud fuera del plazo.

29. En el presente caso, la denunciante solicitó el 10 de octubre de 2023 la recepción de las obras de habilitación urbana que realizó, por lo que su solicitud se encontraba sujeta a silencio administrativo positivo.

30. Adicionalmente, de la revisión del cargo de la solicitud del 10 de octubre de 2023, se advierte que dicho documento contiene la información requerida por el artículo 35 del TUO de la Ley 27444, incluyendo el sello de recepción de la Municipalidad correspondiente al área de "Unidad de gestión documentaria y archivo", el número de expediente asignado a la solicitud (el 29950), la fecha de recepción (el 10 de octubre de 2023), y la firma de quien lo recibe. De igual modo, en la sección "observaciones" no se observa ningún texto.

31. Respecto al plazo con el que contaba la Municipalidad para realizar la evaluación correspondiente, la entidad edil en su escrito de apelación señaló que tenía 15 (quince) días hábiles para emitir pronunciamiento, debido a que se sumaría el plazo legal más los 5 (cinco) días hábiles que tiene para la notificación, conforme al artículo 24[11] del TUO de la Ley 27444.

32. Cabe precisar que, el argumento de la Municipalidad sobre que cuenta con un plazo adicional de 5 (cinco) días para emitir y notificar un pronunciamiento es incorrecto. El plazo al que hace referencia el artículo 24 del TUO de la Ley 27444 es únicamente para notificar un acto, más no para emitirlo, y se contabiliza desde la fecha en que se emitió el referido acto.

33. Dicho esto, dado que la solicitud de la denunciante fue presentada el 10 de octubre de 2023, la Municipalidad tenía 10 (diez) días hábiles para emitir su pronunciamiento, plazo que venció el 24 de octubre de 2023. Sin embargo, hasta dicha fecha la Municipalidad no cumplió con pronunciarse sobre la solicitud de la denunciante, por lo que, al día siguiente, el 25 de octubre de 2023, operó el

[11] **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación
24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique (…)

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

silencio administrativo positivo.

34. De forma posterior al vencimiento del plazo, la Municipalidad emitió los Oficios 2494-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 2859-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 153-2024-MVES-GDU-SGOPCCU, 2089-2024-MVES-GDU-SGOPCCU y en la Carta 712-2024-MVES-GDU-SGOPCCU, por lo que no son oponibles a la denunciante ni impiden que opere el silencio administrativo positivo.

35. Ahora bien, de la revisión de los medios de materialización, se advierte que la Municipalidad requirió que la denunciante cumpla con atender observaciones, conforme se aprecia a continuación:

TABLA 1
ACTOS ADMINISTRATIVOS EMITIDOS POR LA MUNICIPALIDAD LUEGO DE LOS 10 DÍAS HÁBILES DE PRESENTADA LA SOLICITUD DE LA DENUNCIANTE

ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA	CONTENIDO
Oficio 2494-2023-MVES-GDU-SGOPCCU	25 de octubre de 2023	Hizo observaciones
Oficio 2859-2023-MVES-GDU-SGOPCCU	5 de diciembre de 2023	Hizo observaciones
Oficio 153-2024-MVES-GDU-SGOPCCU	19 de enero de 2024	Hizo observaciones
Oficio 2089-2024-MVES-GDU-SGOPCCU	9 de julio de 2024	Hizo observaciones
Carta 712-2024-MVES-GDU-SGOPCCU	2 de diciembre de 2024	Hizo observaciones

36. Al respecto, si bien la Municipalidad en su escrito de apelación sostuvo que la denunciante no podía acogerse al silencio administrativo positivo por no haber cumplido con subsanar las observaciones remitidas en los referidos actos administrativos; no resulta necesario que esta Sala se pronuncie sobre tales observaciones, debido a que, como ha sido señalado anteriormente, el TUO de la Ley 29090 establece de forma explícita que las municipalidades que no cumplan con emitir pronunciamiento dentro del plazo establecido no podrán alegar de forma posterior la existencia de observaciones o de documentación faltante para evitar la aplicación del silencio administrativo positivo.

37. Asimismo, se debe precisar que, contrariamente a lo alegado por la Municipalidad en su escrito de apelación, el hecho que la denunciante haya atendido las observaciones plasmadas por la entidad edil (posterior a la operación del silencio administrativo de su solicitud), no genera que no haya aplicado este régimen.

38. En consecuencia, se tiene que, pese a que aplicó el silencio administrativo positivo de la solicitud de la denunciante, la Municipalidad, a través de los referidos actos administrativos, plasmó observaciones, con lo cual desconoció el silencio administrativo positivo que operó a favor de la denunciante respecto de su solicitud de recepción de obras de habilitación urbana con variaciones (no sustanciales), lo cual constituye una barrera burocrática ilegal.

39. Por tal motivo, corresponde confirmar la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

del 17 de junio de 2025, que declaró barrera burocrática ilegal el desconocimiento del silencio administrativo positivo que operó respecto al procedimiento de recepción de obras con variaciones (no sustanciales), materializado en los Oficios 2494-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 2859-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 153-2024-MVES-GDU-SGOPCCU, 2089-2024-MVES-GDU-SGOPCCU y en la Carta 712-2024-MVES-GDU-SGOPCCU.

III.3 Respecto a los aportes reglamentarios para habilitaciones con fines comerciales

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

40. El artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, Ley 27972)[12] y el artículo 78[13] del mismo cuerpo normativo disponen que los gobiernos locales se encuentran sujetos a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y el funcionamiento del Sector Público, en particular de la legislación especial y las normas técnicas.

41. En efecto, de acuerdo con el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444[14], Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades de la administración pública deben actuar en el marco de las atribuciones y competencias legalmente otorgadas, persiguiendo los fines para los cuales les fueron conferidas.

42. La Ley 29090, norma vigente a la emisión de la Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, constituye una norma de alcance nacional cuyo objetivo es regular los procedimientos de otorgamiento de licencias de

---

12 **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES TÍTULO PRELIMINAR**
Artículo II.- 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.

Artículo VIII.- 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.

13 **LEY 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. 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.

14 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 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:
1.1. 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. (…).

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

habilitación urbana y de edificación, los cuales son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional, conforme lo disponen los artículos 1 y 2 de la disposición mencionada[15].

43. En consecuencia, en materia de habilitaciones urbanas, la regulación dispuesta en la Ley 29090 es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la Administración Pública.

44. Por su parte, el artículo 3 de Ley 29090[16] señala que la habilitación urbana consiste en el proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano mediante la ejecución de obras de accesibilidad a diferentes servicios públicos. En el marco de este proceso, resulta necesario otorgar aportes de forma gratuita y obligatoria, a través de lotes regulares para fines de recreación pública, así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines.

45. Asimismo, el numeral 16.4 del artículo 16 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA (en adelante, el Reglamento de Licencias)[17], precisa que los aportes reglamentarios que están obligados a efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la Norma Técnica GH.020 “Componentes de Diseño Urbano” del

---

15 **LEY 29090, LEY DE REGULACIÓNDE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**
Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene el objeto de establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; seguimiento, supervisión y fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos, en un marco que garantice la seguridad privada y pública.

Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley.
(*artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 30494, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 2 de agosto de 2016*)

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios
2.1 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional; además, determinan las responsabilidades de los sujetos implicados en los procedimientos de habilitación urbana y de edificación. Ninguna persona o entidad, además de las descritas en la presente Ley, podrá participar, directa o indirectamente, en la aprobación y ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones.
(*artículo modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo 1426, publicado en el diario oficial “El Peruano” del 16 de setiembre de 2018*)

16 **LEY 29090, LEY DE REGULACIÓNDE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**
Artículo 3.- Definiciones
Para los fines de la presente Ley, entiéndase por:
1. Habilitación urbana
El proceso de convertir un terreno rústico o eriazo en urbano, mediante la ejecución de obras de accesibilidad, de distribución de agua y recolección de desagüe, de distribución de energía e iluminación pública. Adicionalmente, el terreno puede contar con redes para la distribución de gas y redes de comunicaciones. Este proceso requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado, susceptibles de inscripción en el Registro de Predios de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. (…).

17 **DECRETO SUPREMO 029-2019-VIVIENDA, REGLAMENTO DE LICENCIAS DE HABILITACIÓN URBANA Y LICENCIAS DE EDIFICACIÓN**
Artículo 16.- Habilitación Urbana
(…)
16.4 Los aportes reglamentarios a los que están obligados a efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la Norma Técnica GH.020, “Componentes de Diseño Urbano” del RNE.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante, la Norma GH.020).

46. En particular, el artículo 35 de la Norma GH.020 indica que los aportes reglamentarios para cada tipo de habilitación urbana se encuentran previstos en los capítulos correspondientes del referido reglamento[18].

47. Debe tenerse en cuenta también que, conforme con lo establecido en el artículo 36 de la Ley 29090[19], el Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante, RNE) constituye una norma técnica nacional de obligatorio cumplimiento para los gobiernos regionales y locales, los cuales deben adecuar su normativa a lo dispuesto en la mencionada norma reglamentaria.

48. Sobre los aportes reglamentarios, la Ley 27972 califica a los aportes provenientes de habilitaciones urbanas como bienes que integran el patrimonio de las municipalidades, cuya administración es ejercida de forma autónoma.[20]

49. En ese contexto, conforme con la regulación contenida en el RNE, aprobado por el Decreto Supremo 011-2006-VIVIENDA, las habilitaciones urbanas pueden tener las siguientes finalidades: residenciales, comerciales, industriales y usos especiales[21].

50. En lo que corresponde a las habilitaciones urbanas con fines comerciales, estas se encuentran reguladas por la Norma Técnica TH.020, "Habilitaciones para uso comercial" (en adelante, la Norma TH.020), la cual define a dichas habilitaciones

---

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

19 **LEY 29090, LEY DE REGULACIÓNDE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**
Artículo 36.- Normas técnicas de la edificación
El Reglamento Nacional de Edificaciones y el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas, así como por las personas naturales y jurídicas de derecho privado que proyecten o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional.
a. El Reglamento Nacional de Edificaciones
El Reglamento Nacional de Edificaciones es el marco normativo que establece los criterios y requisitos mínimos de calidad para el diseño, producción y conservación de las edificaciones y habilitaciones urbanas.
El Reglamento Nacional de Edificaciones se actualizará periódicamente de manera integral o parcial, conforme a los avances tecnológicos y la demanda de la sociedad
(artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 30494, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 abril 2020).

20 **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 55.- Patrimonio municipal
Los bienes, rentas y derechos de cada municipalidad constituyen su patrimonio.
El patrimonio municipal se administra por cada municipalidad en forma autónoma, con las garantías y responsabilidades de ley.

Artículo 56.- Bienes de propiedad municipal
Son bienes de las municipalidades:
(…)
6. Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas. (…).

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

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

urbanas como aquellas destinadas predominantemente a la edificación de locales donde se comercializan bienes y/o servicios[22]. Además, las habilitaciones urbanas ya mencionadas pueden estar destinadas a un uso comercial exclusivo o a un uso mixto (permitiendo otros usos compatibles como vivienda o industria).

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

TABLA 2
REGULACIÓN DE LOS APORTES REGLAMENTARIOS EN LAS HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL SEGÚN LA NORMA TÉCNICA TH.020

<table>
<tr><th colspan="3">APORTES REGLAMENTARIOS EN HABILITACIONES URBANAS PARA USOCOMERCIAL</th></tr>
<tr><td>Uso comercial exclusivo
(Artículo 5[23])</td><td colspan="2">Uso mixto
(Artículo 21[24])</td></tr>
<tr><td>No existe la obligación de entregar aportes</td><td>Tipos 3 y 4
Uso mixto compatible: vivienda</td><td>Tipos 5 y 6
Uso mixto compatible: industria</td></tr>
<tr><td>Excepcionalmente, siempre que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción lo determine.</td><td>Los aportes se realizarán en función a la densidad residencial</td><td>Aplican las mismas reglas de las habilitaciones para uso comercial exclusivo</td></tr>
<tr><td colspan="3">Regla aplicable a todos los tipos: los aportes deberán ser destinados a parques y serviciospúblicos complementarios (artículos 5 y 20).</td></tr>
</table>

52. En ese orden de ideas, conforme lo señala el RNE, en las habilitaciones urbanas

---

22 **DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA, REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES**
NORMA TÉCNICA TH.020, HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL
Artículo.1.- Son Habilitaciones para uso Comercial, aquellas destinadas predominantemente a la edificación de locales donde se comercializan bienes y/o servicios y que se realizan sobre terrenos calificados con una Zonificación afín o compatible.

Artículo 2.- Las Habilitaciones para uso Comercial se clasifican en:
a) Habilitaciones para uso de Comercio Exclusivo
b) Habilitaciones para uso de Comercio y otros usos. (Uso Mixto)

Artículo 12.- Son Habilitaciones para uso Comercial aquellas conformadas por lotes para fines de edificación de locales comerciales y de usos compatibles como vivienda, vivienda-taller o industria, con sujeción a los parámetros establecidos en el Cuadro Resumen de Zonificación y las disposiciones del Plan de Desarrollo Urbano.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).

23 **DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA,REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES**
NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"
Artículo 5.- Las habilitaciones para Comercio Exclusivo no están obligadas a entregar Aportes de Habilitación Urbana, puesto que por sus características constituyen un equipamiento urbano de la ciudad.
Excepcionalmente y siempre que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción lo determine, podrán establecerse Aportes para Parques y Servicios Públicos Complementarios.
En este último caso, cuando se trate de habilitaciones de lote único destinadas a Centros Comerciales definidas en la norma A.070, dichos aportes podrán ubicarse como parte del Plan Integral del proyecto o podrán redimirse en dinero.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).

24 **DECRETO SUPREMO 011-2006-VIVIENDA, REGLAMENTO NACIONAL DE EDIFICACIONES**
NORMA TÉCNICA TH.020, "HABILITACIONES PARA USO COMERCIAL"
Artículo 21.- Los aportes de Habilitación Urbana en los tipos 3 y 4, se harán en función de la densidad residencial. Los aportes de habilitación Urbana en los tipos 5 y 6, se harán de acuerdo a lo establecido para las habilitaciones para comercio exclusivo.
(Norma Técnica modificada por Decreto Supremo 006-2011-VIVIENDA, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 16 de julio de 2011).

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

para uso comercial exclusivo, los aportes reglamentarios para Parques Zonales y Servicios Públicos Complementarios no resultan exigibles, salvo que haya sido determinado en el Plan de Desarrollo Urbano (en adelante, PDU) de la jurisdicción correspondiente. La misma regla aplica para las habilitaciones urbanas para uso mixto compatible con industria, mientras que para las habilitaciones para uso mixto compatible con vivienda los aportes se determinan en función a la densidad residencial del proyecto.

53. Debe señalarse que, de acuerdo con los artículos 9 y 36 de la Ley 27972[25], el Concejo de la Municipalidad Provincial tiene entre sus funciones la de aprobar el PDU, lo cual podrá ser realizado a través de ordenanza o acuerdo, conforme lo establece el artículo 39 de la misma norma[26].

54. En ese sentido, los aportes reglamentarios para Parques Zonales y Servicios Públicos Complementarios no resultan exigibles (ya sea para uso comercial exclusivo o mixto), a menos que esté determinado en el PDU, y respecto a los aportes reglamentarios para Renovación Urbana (para uso comercial exclusivo o mixto), en todos los casos, no resulta exigible.

B. Aplicación al caso en concreto

55. En el presente caso, la Comisión declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

(i) La exigencia de ceder el 5% del terreno como aporte reglamentario para Parques Zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada, en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

(ii) La exigencia de ceder el 3% del terreno como aporte reglamentario para Renovación Urbana en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-

---

25 **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 9.- Atribuciones del concejo municipal
Corresponde al concejo municipal:
(…)
5. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base del Plan de Acondicionamiento Territorial.

Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo
Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:
1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:
(…)
1.2. Aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos de acuerdo con el Plan de Acondicionamiento Territorial.

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

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

(iii) La exigencia de ceder el 2% del terreno como aporte reglamentario para Servicios Públicos Complementarios en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

56. A criterio de primera instancia, la Municipalidad al emitir a Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU que exige aportes reglamentarios, vulneró los artículos 2 y 36 de la Ley 29090 y los artículos VII del Título Preliminar y 78 de la Ley 27972, que obligan a las municipalidades distritales que ejerzan sus competencias respetando el principio de unidad en los procesos de Habilitación Urbana. En ese sentido, las Normas Técnicas TH.020 y GH.020 del RNE, de obligatorio cumplimiento, disponen que no resultan exigibles los aportes reglamentarios para uso de comercio exclusivo.

57. En el presente caso, la Municipalidad, a través de la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML, estableció que los titulares de habilitaciones urbanas para uso comercial deberán ceder el 5% de los predios urbanizados por concepto de aporte reglamentario para Parques Zonales, el 3% para Renovación Urbana y el 2% para Servicios Públicos Complementarios.

58. En ese sentido, si bien mediante la Resolución 0207-2021/SEL del 23 de febrero de 2021 y la Resolución 0216-2021/SEL del 4 de marzo de 2021, que declararon barreras burocráticas ilegales con efectos generales las medidas cuestionadas en el presente acápite, se debe tener en cuenta que el medio de materialización del presente caso, esto es, la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU fue emitida el 23 de diciembre de 2014, con anterioridad a la declaración de los efectos generales.

59. Sin embargo, cabe indicar que, la Ley 29090 fue publicada el 25 de setiembre de 2007, encontrándose vigente a la fecha de la emisión de la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU del 23 de diciembre de 2014.

60. Asimismo, las exigencias de los aportes reglamentarios de la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU se sustentó en el artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

61. Al respecto, de la revisión de las normas de alcance nacional, de obligatorio cumplimiento por parte de los gobiernos locales y que deben ser observadas sobre las normas locales de ámbito provincial y distrital (como es el caso de la Ordenanza 836-MML) se tiene que estas no han establecido la exigencia de realizar un aporte reglamentario para Parques Zonales, Renovación Urbana y Servicios Públicos Complementarios.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

62. Sobre ello, el artículo 5 de la Norma Técnica TH.020 del RNE señala que las habilitaciones para uso de comercio exclusivo no están obligadas a entregar aportes de habilitación urbana puesto que por sus características constituyen un equipamiento urbano de la ciudad.

63. En ese sentido, el citado artículo dispone que excepcionalmente y siempre que el Plan de Desarrollo Urbano de la jurisdicción lo determine, se podrán establecer aportes para Parques Zonales y Servicios Públicos Complementarios.

64. No obstante, de la verificación de la Ordenanza 836-MML se constata que no puede ser considerada como un PDU, dado que no tiene los elementos dispuestos en el artículo 11 del Decreto Supremo 004-2011-Vivienda; Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, norma vigente a la emisión de dicha ordenanza, por lo tanto, la entidad edil no cuenta con un PDU que justifique la exigencia de aportes reglamentarios.

65. Por lo tanto, con relación a la exigencia de ceder el 5% para Parques Zonales y el 2% para Servicios Públicos Complementarios, si bien Lima Metropolitana cuenta con el Plan de Desarrollo Metropolitano Lima Callao 1990-2010[27] (en adelante, el PDM Lima Callao)[28], no se observa que este instrumento de planificación señale que las habilitaciones urbanas con fines comerciales deban ceder los porcentajes antes señalados para Parques Zonales y Servicios Públicos, ya sea en uso exclusivo o mixto compatible con industria, a efectos de que la ciudad amplíe el número de parques o áreas verdes.

66. Ahora bien, respecto a la exigencia de ceder el 3% del terreno como aporte reglamentario para Renovación Urbana, de acuerdo con la Norma TH.020 del RNE, las habilitaciones urbanas con fines comerciales, sin importar el tipo de uso que se le vaya a dar al inmueble (exclusivo o mixto), no se encuentran sujetas a dichos aportes, por lo que la exigencia del porcentaje denunciado no advierte sustento legal, y, por el contrario, contraviene la norma técnica antes mencionada.

67. Por lo expuesto, las exigencias de aportes reglamentarios para Parques Zonales, Renovación Urbana y Servicios Públicos Complementarios exceden lo dispuesto en la Norma TH.020 del RNE, vulnerando el artículo 36 de la Ley 29090, así como al artículo VIII del Título Preliminar de la Ley 27972.

68. En su escrito de apelación, la Municipalidad señaló que la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU fue emitida con anterioridad a las resoluciones que declararon las medidas cuestionadas como barreras burocráticas ilegales con efectos generales, mientras que Emilima mencionó que la Ordenanza 836-MML fue anterior a la entrada en vigor de la Ley 29090, por lo que no se puede aplicar el principio de unidad que dispone

---

[27] Aprobado por Acuerdo de Concejo 287 del 21 de diciembre de 1989. Dicho plan entró en vigencia con la emisión del Decreto de Alcaldía 127 del 13 de agosto de 1992, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de septiembre del mismo año. Además, en virtud de la Ordenanza 1702, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 20 de mayo de 2013.

[28] Asimismo, el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima (2012-2025) no contiene ninguna obligación de aportes reglamentarios para habilitaciones urbanas para fines comerciales.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

dicha ley.

69. Sobre ello, cabe precisar que en el presente procedimiento no se está evaluando la legalidad de la Ordenanza 836-MML, sino de la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, la cual a su fecha de emisión se encontraba publicada la Ley 29090.

70. Asimismo, como se mencionó anteriormente, dado que la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU fue emitida antes de las resoluciones que declararon las medidas cuestionadas como barreras burocráticas ilegales, no se está aplicando dichos efectos al presente caso.

71. Por otro lado, Emilima en su recurso de apelación señaló que existe un marco normativo de aportes reglamentarios, por lo que debe primar la ley especial (Ordenanza 836-MML) sobre la ley general (Ley 29090).

72. En este aspecto, contrariamente a lo alegado por Emilima, a la fecha de emisión de la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU no se podía inobservar lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 29090 que dispone que el RNE constituye la norma técnica nacional de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas.

73. En la misma línea argumentativa, Emilima señaló que al subordinar la Ordenanza 836-MML a la Ley 29090 se estaría vulnerando la autonomía municipal. Además, indicó que la Ordenanza 836-MML se emitió en el marco de la autonomía municipal.

74. Al respecto, si bien las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa para regular materias de su competencia, tal como lo indican los artículos 194 y 195 de la Constitución[29], ello no significa que pueda dictar disposiciones que contengan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, pues dichas disposiciones solo serán válidas en tanto se encuentren acordes con las demás normas que conforman el marco jurídico vigente, de conformidad con lo señalado en los artículos II y VIII del Título Preliminar de la Ley 27972.

---

29 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
Artículo 194.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley. El mandato de alcaldes y regidores es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución. Para postular a Presidente de la República, Vicepresidente, Congresista, Gobernador o Vicegobernador del Gobierno Regional; los Alcaldes deben renunciar al cargo seis (6) meses antes de la elección respectiva.

Artículo 195.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. Son competentes para: 1. Aprobar su organización interna y su presupuesto. 2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil. 3. Administrar sus bienes y rentas. 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley. 5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

75. En ese sentido, debido a que **a la fecha de la emisión del acto administrativo ya se encontraba vigente la Ley 29090, cuyo cumplimiento es de observancia obligatoria**.

76. Asimismo, Emilima indicó que la Ordenanza 836 tiene sustento en una política de estado, plasmada en el Decreto Legislativo 696, que dispuso que la renovación urbana constituía una necesidad pública y de interés social. Sobre el particular se debe indicar que, el objeto materia de controversia en el presente procedimiento es la exigencia de ceder determinado porcentaje del predio a habilitar, como concepto del aporte reglamentario, mas no la exigencia en sí misma de cumplir con dicha obligación. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Emilima en tal extremo.

77. También Emilima indicó que los aportes reglamentarios permiten la recuperación, restauración y mantenimiento del Centro Histórico de Lima, por lo que la Comisión no hizo el análisis de razonabilidad de las medidas cuestionadas.

78. En tal sentido, en tanto la primera instancia declaró barreras burocráticas dichas medidas, conforme al numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256 no correspondía realizar el análisis sobre carencia de razonabilidad[30].

79. Cabe agregar que Emilima señaló que aplicó correctamente una valorización comercial por concepto de redención en dinero de aportes por renovación urbana, en aplicación del segundo párrafo del artículo 9 de la Ordenanza 836 y de acuerdo al artículo 35 de la Norma Técnica GH.020. Por lo que, sepermite redimir en dinero los aportes por renovación urbana a los titulares o responsables de las habilitaciones urbanas con fines comerciales.

80. No obstante, tal como se indicó, el RNE, de obligatorio cumplimiento, es expresa al establecer que los aportes reglamentarios para Parques Zonales, Renovación Urbana y Servicios Públicos Complementarios no resultan exigibles.

81. Además, Emilima indicó que la ilegalidad de las medidas cuestionadas debe evaluarse en un proceso de inconstitucionalidad; sin embargo, como se mencionó, en el presente caso no se realiza el análisis de legalidad de la Ordenanza 836-MML.

82. Sin perjuicio de ello, el análisis realizado por la Comisión o la Sala está dirigido a determinar los alcances de disposiciones administrativas y su adecuación a las normas legales aplicables, mas no si han sido emitidas conforme a la

---

30 **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 14.- Análisis de legalidad
14.1. El análisis de legalidad de una barrera burocrática implica que la Comisión o la Sala, de ser el caso, evalúe los siguientes aspectos:
(…)
14.3. Si se determina la ilegalidad por alguna de las razones mencionadas en el párrafo precedente, no es necesario que la Comisión o la Sala continúe con el análisis de razonabilidad. En el mismo sentido, si la Comisión o la Sala desestima que la barrera burocrática sea ilegal, procede con el análisis de razonabilidad cuando se cumpla la condición establecida en el artículo 15.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Constitución. De evaluar este último aspecto, la autoridad administrativa estaría aplicando un "control difuso", lo cual no está permitido.

83. Finalmente, respecto a lo alegado por Emilima que la Comisión no tendría facultades para realizar el análisis de la Ordenanza 836-MML, se debe tener en cuenta que conforme al artículo 6[31] del Decreto Legislativo 1256, la Comisión y Sala en segunda instancia son competentes para conocer disposiciones administrativas, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

84. En ese sentido, corresponde confirmar la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025 que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas cuestionadas en el numeral 55 de la presente resolución.

85. De acuerdo con lo establecido en el numeral 14.3 del artículo 14 del Decreto Legislativo 1256, cuando se verifica que la barrera burocrática denunciada es ilegal, no es necesario desarrollar el análisis de razonabilidad.

86. Sin perjuicio de lo resuelto, es necesario precisar que, desde la perspectiva de este Colegiado, el análisis de legalidad de las medidas materializadas en actos administrativos debe efectuarse a la luz de todo el ordenamiento jurídico vigente a la fecha de emisión de los actos que las contienen, y no circunscribirse únicamente a la norma de carácter local que los sustenta.

87. En efecto, conforme al principio de jerarquía normativa, las disposiciones administrativas y reglamentarias deben adecuarse a las normas de mayor rango, prevaleciendo estas últimas en caso de contradicción. En tal sentido, el control de legalidad de las barreras burocráticas exige un cotejo integral con el marco normativo superior, en particular con las leyes que regulan la materia, como lo es en el presente caso de la Ley 29090.

88. Bajo esta línea de razonamiento, el Colegiado estima que la Ley 29090, en su condición de norma con rango legal, constituye el parámetro principal para evaluar la legalidad de las exigencias administrativas vinculadas a procedimientos de habilitación urbana y edificación.

89. En consecuencia, esta Sala considera que un acto administrativo o actuación material de origen local que imponga requisitos adicionales o distintos a los previstos en la Ley 29090, o que desnaturalice su contenido, no se encuentra conforme al ordenamiento jurídico, aun cuando haya sido emitida por una

---

31 **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 6.- Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas
6.1 De la Comisión y 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 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. (…)

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

autoridad competente en el ámbito subnacional al amparo de su norma local.

III.4 Otros extremos de la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI

90. A través de la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025, la Comisión declaró lo siguiente:

(i) Disponer que la Municipalidad, Serpar y Emilima, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerzan función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inapliquen las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la denunciante, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256.

(ii) Disponer que la imposición de las barreras burocráticas declaradas ilegales, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad a que la presente resolución haya sido notificada, será considerada como un presunto incumplimiento del mandato de inaplicación indicado y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

(iii) Informar que el incumplimiento del mandato de inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la denunciante podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256.

(iv) Disponer que, de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad, en un plazo no mayor a un (1) mes, luego de que la presente resolución haya sido notificada, informen las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, de conformidad con lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.

(v) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, el procurador o abogado defensor de la Municipalidad tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya sido notificada, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

(vi) Ordenar a la Municipalidad que cumpla con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución haya sido notificada.

91. Al respecto, dado que se ha confirmado la resolución de primera instancia que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas cuestionadas, corresponde confirmar dicha resolución en los extremos señalados en los puntos (i) al (vi) del párrafo anterior.

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

III.5 Alcances del presente pronunciamiento

92. Cabe precisar que este Colegiado es categórico en indicar que el presente pronunciamiento no desconoce el ejercicio de las facultades de fiscalización que posee la Municipalidad, la cual también cuenta con facultades para declarar la nulidad o revocar la aprobación ficta que haya emitido, siempre que lleve a cabo el procedimiento correspondiente para cada caso.

93. Asimismo, se debe precisar que el presente pronunciamiento no implica que los agentes económicos se encuentren exonerados de cumplir con la obligación de pagar o redimir los aportes reglamentarios que correspondan en estricta conformidad con la normativa vigente.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

PRIMERO: Confirmar la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025 que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

(i) El desconocimiento del silencio administrativo positivo que operó respecto al procedimiento de recepción de obras con variaciones (no sustanciales), materializado en los Oficios 2494-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 2859-2023-MVES-GDU-SGOPCCU, 153-2024-MVES-GDU-SGOPCCU, 2089-2024-MVES-GDU-SGOPCCU y en la Carta 712-2024-MVES-GDU-SGOPCCU.

(ii) La exigencia de ceder el 5% del terreno como aporte reglamentario para Parques Zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada, en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

(iii) La exigencia de ceder el 3% del terreno como aporte reglamentario para Renovación Urbana en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

(iv) La exigencia de ceder el 2% del terreno como aporte reglamentario para Servicios Públicos Complementarios en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

SEGUNDO: Confirmar la Resolución 0224-2025/CEB-INDECOPI del 17 de junio de 2025 que ordenó lo siguiente sobre las medidas de la presente resolución:

(i) Disponer que la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, Servicio de Parques de Lima y Empresa Municipal Inmobiliaria de Lima S.A. a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerzan función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inapliquen las barreras burocráticas declaradas ilegales, al caso concreto de

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Arca Continental Lindley S.A. de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256.

(ii) Disponer que la imposición de las barreras burocráticas declaradas ilegales, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad a que la presente resolución haya sido notificada, será considerada como un presunto incumplimiento del mandato de inaplicación indicado y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

(iii) Informar que el incumplimiento del mandato de inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de Arca Continental Lindley S.A., podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256.

(iv) Disponer que, de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador, en un plazo no mayor a un (1) mes, luego de que la presente resolución haya sido notificada, informen las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, de conformidad con lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante la Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017- INDECOPI/COD.

(v) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, el procurador o abogado defensor de la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador tiene la obligación de remitir una copia de la presente resolución, luego de que haya sido notificada, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

(vi) Ordenar a la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador que cumpla con pagar a Arca Continental Lindley S.A las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución haya sido notificada.

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva y Miriam Isabel Peña Niño

Indecopi Firma Digital
Firmado digitalmente por PAREDES CASTRO Gilmer Ricardo FAU 20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12.05.2026 23:47:35 -05:00

GILMER RICARDO PAREDES CASTRO
Presidente

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Voto en discordia del señor vocal Dante Javier Mendoza Antonioli:

El vocal que suscribe el presente voto difiere respetuosamente del pronunciamiento emitido por los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Orlando Vignolo Cueva y Miriam Isabel Peña Niño, que confirma la Resolución 0224-2025/CEBINDECOPI del 17 de junio de 2025, que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas:

(i) La exigencia de ceder el 5% del terreno como aporte reglamentario para Parques Zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada, en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU, emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

(ii) La exigencia de ceder el 3% del terreno como aporte reglamentario para Renovación Urbana en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

(iii) La exigencia de ceder el 2% del terreno como aporte reglamentario para Servicios Públicos Complementarios en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU emitida al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

El voto difiere por los siguientes fundamentos:

1. Tratándose de medidas materializadas en un acto administrativo, el análisis de legalidad no puede conducir —sin vulnerar los principios de seguridad jurídica y predictibilidad— a atribuir efectos retroactivos a un mandato de inaplicación con efectos generales expedido con posterioridad a la emisión del acto. Ello, sin desconocer la relevancia del principio de jerarquía normativa, cuya operatividad en sede de eliminación de barreras burocráticas debe armonizarse con la regla de eficacia temporal prevista en el artículo 8.3 de la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, aprobado por el Decreto Legislativo 1256 (en adelante, el Decreto Legislativo 1256) y con la presunción de validez que ampara a los actos administrativos.

   Marco normativo aplicable

2. Una barrera burocrática puede imponerse a través de una disposición normativa o de un acto administrativo, como medio de materialización. Esta distinción resulta relevante para determinar (i) el parámetro temporal del análisis de legalidad y (ii) el alcance de los mandatos que pueden dictarse en el marco del procedimiento de eliminación de barreras burocráticas.

3. En los supuestos en que la barrera burocrática se encuentra contenida en un acto administrativo, debe considerarse que el contenido del acto debe ajustarse al ordenamiento jurídico y que, además, los actos administrativos gozan de

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

presunción de validez en tanto su validez no haya sido declarada por autoridad competente. En consecuencia, el juicio de legalidad debe centrarse en verificar si, al momento de su emisión, el acto se encontraba conforme con el marco normativo entonces vigente y aplicable, sin trasladar a ese momento estándares posteriores o interpretaciones sobrevenidas que no resultaban exigibles a la entidad.

4. De otro lado, en el procedimiento regulado por el Decreto Legislativo 1256, la consecuencia típica frente a una barrera burocrática ilegal es la emisión de mandatos de inaplicación (al caso concreto y/o con efectos generales).

5. En particular, el artículo 8 numeral 8.3 del Decreto Legislativo 1256 establece expresamente que el mandato de inaplicación con efectos generales opera al día siguiente de su publicación. Esta regla no es accesoria, sino que delimita el momento a partir del cual la entidad se encuentra jurídicamente obligada a no aplicar la medida respecto de los administrados en general y, correlativamente, a partir de cuándo puede imputársele un incumplimiento sancionable del mandato general.

6. Por ello, atribuir a un mandato de inaplicación con efectos generales un efecto retroactivo sobre actos administrativos emitidos con anterioridad equivale, en los hechos, a que la disposición local nunca hubiese podido producir efectos, lo que desborda el diseño del Decreto Legislativo 1256 y afecta la seguridad jurídica de las relaciones administrativas generadas y ejecutadas bajo el entendimiento vigente al momento de la actuación. En un Estado de Derecho, la irretroactividad de las consecuencias desfavorables constituye una exigencia básica de seguridad jurídica y de protección de la confianza en la actuación estatal.

7. En ese contexto, el principio de predictibilidad y confianza legítima exige que los cambios de criterio, además de que sean debidamente motivados, sobre todo, no proyecten consecuencias desfavorables sobre actuaciones realizadas bajo el entendimiento precedente, salvo supuestos excepcionalmente justificados. De lo contrario, se afecta la estabilidad de las relaciones jurídicas, incentivando la litigiosidad y debilitando el estándar de seguridad jurídica que debe presidir la actuación administrativa.

Sobre el caso en concreto

8. En el presente caso las medidas cuestionadas se encuentran materializadas en un acto administrativo, este es, la Resolución de Licencia de Habilitación Urbana 05-2014-MVES-GDU-SGOPCCU de fecha 23 de diciembre de 2014.

9. A dicha fecha, en materia de aportes reglamentarios para parques zonales se encontraba vigente la Ordenanza 836-MML, aprobada por la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuya aplicación fue ratificada como obligatoria en la provincia de Lima. En tal escenario, la Municipalidad Distrital de Villa El Salvador impuso las exigencias denunciadas mediante el acto administrativo referido, en aplicación de la normativa local vigente y de obligatorio cumplimiento en ese

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

momento.

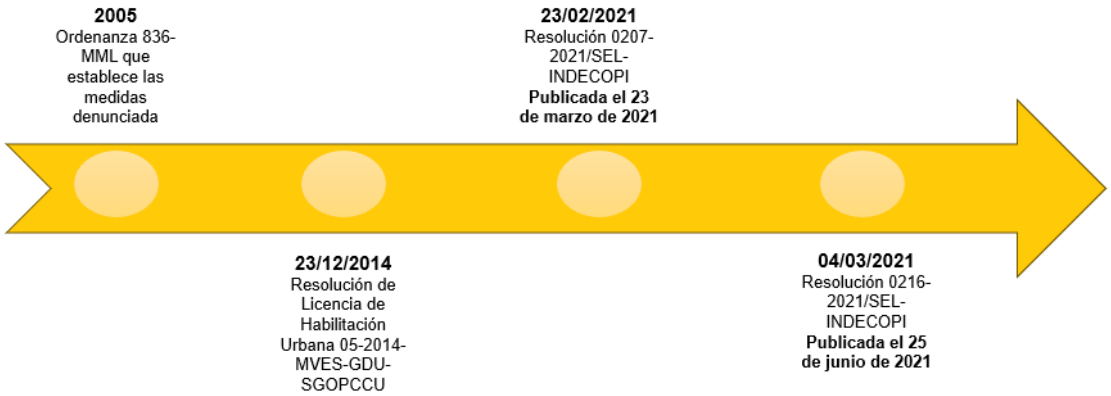
10. Posteriormente, mediante Resolución 0207-2021/SEL-INDECOPI publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de marzo de 2021 esta Sala declaró barrera burocrática ilegal con efectos generales la exigencia de ceder el 5% del terreno en calidad de aporte reglamentario para parques zonales en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836.

11. Asimismo, a través de la Resolución 0216-2021/SEL-INDECOPI publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de junio de 2021, esta Sala declaró barreras burocráticas ilegales con efectos generales la exigencia de ceder el 3% del terreno como aporte reglamentario para Renovación Urbana en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836, y la exigencia de ceder el 2% del terreno como aporte reglamentario para Servicios Públicos Complementarios en las habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializada en el artículo 9 de la Ordenanza 836.

12. Conforme al artículo 8.3 del Decreto Legislativo 1256, el mandato de inaplicación con efectos generales opera al día siguiente de su publicación; por lo tanto, las exigencias debieron dejar de aplicarse desde el 24 de marzo y 26 de junio de 2021.

13. Para una mejor comprensión del parámetro temporal relevante (fecha del acto versus eficacia del mandato general), se presenta la siguiente línea de tiempo:

GRAFICO ÚNICO LÍNEA DE TIEMPO: EMISIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y EFICACIA DE LOS MANDATOS DE INAPLICACIÓN CON EFECTOS GENERALES



Fuente: Expediente 000314-2024/CEB.
Elaboración: Secretaría Técnica de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas.

14. Como se aprecia en el gráfico, el acto administrativo es anterior a la fecha a partir de la cual surte efectos los mandatos generales de inaplicación; por ello, trasladar las consecuencias del pronunciamiento a dicho acto supone conferirle un efecto retroactivo incompatible con la regla del artículo 8.3 del Decreto

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe

Legislativo 1256.

15. Este dato temporal resulta determinante, porque recién a partir del 24 de marzo y 26 de junio de 2021 existe un deber jurídico específico, expreso y general, de no aplicar las exigencias a los administrados, así como un marco claro para imputar incumplimientos sancionables. De hecho, el propio diseño del Decreto Legislativo 1256 vincula el incumplimiento del mandato general a la imposición de la medida a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad al pronunciamiento con efectos generales.

16. En consecuencia, aun cuando se considere que las normas nacionales constituyen un parámetro de jerarquía superior, no corresponde calificar como ilegal —en sede de eliminación de barreras burocráticas— un acto administrativo emitido con anterioridad a la Resolución 0207-2021/SEL-INDECOPI y Resolución 0216-2021/SEL-INDECOPI; y, por ende, antes de que opere los mandatos de inaplicación con efectos generales.

17. Lo contrario implicaría trasladar retroactivamente las consecuencias de los pronunciamientos a una actuación emitida cuando la ordenanza local era vigente y de obligatorio cumplimiento, exigiendo en los hechos un control difuso generalizado por parte de la entidad y generando una grave inseguridad jurídica respecto de los actos emitidos al amparo de disposiciones locales no desplazadas, en ese momento, por un mandato general de inaplicación.

18. Por lo desarrollado, a mi consideración, no constituyen barreras burocráticas ilegales las exigencias denunciadas de ceder porcentajes del terreno como aportes reglamentarios para Parques Zonales, Renovación Urbana y Servicios Públicos Complementarios, en habilitaciones urbanas con fines comerciales, materializadas en un acto administrativo emitido al amparo del artículo 9 de la Ordenanza 836-MML.

19. Adicionalmente y de acuerdo con el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256, de la revisión de la denuncia advierto que la denunciante no presentó indicios respecto a una presunta carencia de razonabilidad de la exigencia cuestionada, por lo que no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad.

20. Por lo expuesto, considero que corresponde revocar la Resolución 0224-2025/CEBINDECOPI del 17 de junio de 2025 que declaró barreras burocráticas ilegales las medidas antes detalladas y, en consecuencia, declarar que no constituyen barreras burocráticas ilegales y que la denunciante no presentó indicios suficientes sobre su carencia de razonabilidad, por lo que no es posible realizar el análisis de razonabilidad.

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

Firmado digitalmente por MENDOZA ANTONIOLI Dante Javier FAU 20133840533 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18.05.2026 14:07:16 -05:00

DANTE MENDOZA ANTONIOLI
Vocal

INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL
Calle De la Prosa 104, San Borja, Lima 41 - Perú / Telf.: 224 7800
e-mail: consultas@indecopi.gob.pe / Web: www.indecopi.gob.pe