PROCEDENCIA	:	COMISIÓN DE ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS
DENUNCIANTE	:	SILVIA LISSHET GARCÍA GUILLÉN
DENUNCIADAS	:	MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LINCE
MATERIAS	:	LEGALIDAD INDICIOS DE CARENCIA DE RAZONABILIDAD
ACTIVIDADES	:	HOTELES Y OTROS TIPOS DE HOSPEDAJE TEMPORAL

SUMILLA: Se CONFIRMA la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, en el extremo que declaró que las prohibiciones de desarrollar los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes y pensiones en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, constituyen barreras burocráticas ilegales.

La razón es que el Índice de Usos detallado en el Anexo 2 de la Ordenanza 1017 dispone un uso de suelo inferior al previsto en el Índice de Usos aprobado por la Resolución 182-95/MLM-AM-SMDU, para los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes y pensiones para las edificaciones con zonificación Residencial de Densidad Media en el distrito de Lince, lo que contraviene el artículo 21 de la Ordenanza 1862.

De otro lado, se REVOCA la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las prohibiciones de desarrollar los giros de hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida; y, en consecuencia, se declara que tales medidas no constituyen barreras burocráticas ilegales y que la denunciante no presentó indicios de carencia de razonabilidad.

La razón es que las entidades denunciadas cuentan con facultades para imponer las medidas cuestionadas y siguieron los procedimientos y/o formalidades requeridas por el marco legal vigente. Asimismo, las medidas no contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa u otros dispositivos legales. Además, la denunciante no presentó argumentos que califiquen como indicios de carencia de razonabilidad.

Lima, 7 de octubre de 2026

I. ANTECEDENTES

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.

1. El 21 de setiembre de 2025[1], la señora Silvia Lisshet García Guillén (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia contra la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML) y la Municipalidad Distrital de Lince (en adelante, la Municipalidad Distrital) 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) La prohibición de desarrollar los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes, dormitorios para estudiantes, dormitorios para universitarios, hostales y pensiones en el inmueble ubicado en el Jr. Pachacútec 2127, distrito de Lince, que cuenta con zonificación Residencial de Densidad Media (en adelante, RDM), por no encontrarse dicho predio frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en los códigos CIIU H.55.1.0.03, H.55.1.0.04, H.55.1.0.05, H.55.1.0.06, H.55.1.0.07 y H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana (en adelante, Ordenanza 1017).

   (ii) La prohibición de desarrollar el giro de casa de huéspedes en el inmueble ubicado en el Jr. Pachacútec 2127, distrito de Lince, que cuenta con zonificación RDM, por no encontrarse dicho predio frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en la Carta 01234-2023-MDL-GDU/SDE (en adelante, Carta 1234-2023) y en la Resolución de Gerencia 00006-2024-MDL-GDU (en adelante, Resolución 6-2024).

2. El 26 de enero de 2026, por Resolución 0053-2026/STCEB-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión admitió a trámite la denuncia.

3. El 3 y 5 de febrero de 2026, la Municipalidad Distrital y la MML, respectivamente, presentaron sus descargos.

4. El 13 de marzo de 2026, mediante Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, la Comisión declaró que las medidas detalladas en el primer párrafo de la presente resolución constituyen barreras burocráticas ilegales.

5. El 27 de marzo y 1 de abril de 2026, la Municipalidad Distrital y la MML, respectivamente, presentaron recursos de apelación contra la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI. Asimismo, la Municipalidad Distrital solicitó que se declare la nulidad de dicho acto administrativo.

6. El 10 de abril de 2026, mediante Resolución 0209-2026/STCEB-INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión concedió los recursos de apelación.

[1] Complementado con escrito del 22 de setiembre de 2025.

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.

7. El 29 de abril y 21 de mayo de 2026, la denunciante absolvió los recursos de apelación.
8. El 7 de mayo de 2026, mediante Documento de Elevación por Apelación 100-2026-CEB/INDECOPI, la Secretaría Técnica de la Comisión elevó el expediente a esta Sala.

9. El 22 de mayo de 2026, la Municipalidad Distrital se ratificó en todos los extremos de su escrito de apelación y aceptó la posición de la MML planteada en su impugnación.

10. El 12 de junio y 25 de agosto de 2026, la denunciante presentó escritos con información adicional.

11. El 16 y 21 de setiembre de 2026, la MML presentó información adicional.

12. El 29 de setiembre de 2026, la Municipalidad Distrital presentó un escrito en atención a lo señalado por la MML.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

(i) Determinar si existe o no un vicio que afecte la validez de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026.

(ii) De ser el caso, determinar si corresponde confirmar o no la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1. Sobre la validez de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI

13. En su recurso de apelación, la Municipalidad Distrital señaló que la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI debe ser declarada nula debido a que pretende obligar a que dicha entidad otorgue conformidades de uso basada en normas sobre planificación urbana emitidas en 1998 que han sido superadas por la Ordenanza 1017 y la Ordenanza 2503, Reajuste Integral de zonificación del distrito de Lince (en adelante, Ordenanza 2503) y porque no se habrían tomado en consideración los problemas y motivos técnicos que sustentaron la emisión de las medidas.

14. Como se advierte, el presunto defecto alegado por la impugnante no se trata de algún vicio de nulidad que posea la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, sino de una discrepancia sobre el marco jurídico de conformidad de uso de determinados giros urbanos y el análisis de razonabilidad empleado por la Comisión para evaluar la presente controversia.

15. Al respecto, el segundo párrafo del numeral 6.3 del artículo 6 del Texto Único

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.

Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General[2] (en adelante, TUO de la Ley 27444) establece expresamente que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico discrepe de la valoración de los medios probatorios o de la interpretación o aplicación del derecho realizada por el órgano de primera instancia, supuesto que, de ser el caso, únicamente dará lugar a la estimación del recurso impugnatorio.

16. En ese sentido, aun cuando esta Sala compartiese la discrepancia de la impugnante respecto del análisis de legalidad y razonabilidad que realizó la Comisión, ello no determinaría, por sí mismo, la nulidad de la resolución apelada, sino, en todo caso, su revocación.

17. Por lo indicado, no se observa que la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI adolezca de algún defecto que amerite su nulidad, por lo que corresponde desestimar los argumentos presentados por la Municipalidad Distrital en el presente acápite.

18. Sin perjuicio de lo señalado, cabe precisar que los cuestionamientos formulados por la impugnante serán analizados como parte del examen de fondo de la presente denuncia.

III.2. Cuestiones previas

A. Sobre la autonomía municipal

19. En sus recursos de apelación, la MML y la Municipalidad Distrital señalaron que la resolución de primera instancia no habría considerado las competencias municipales establecidas en la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, la Ley 27972) ni la autonomía municipal reconocida en los artículos 194 y 195 de la Constitución Política del Perú (en adelante, la Constitución).

20. Al respecto, cabe precisar que, 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[3], esto

---

[2] **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.
(…)

[3] **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.

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.

último no significa que puedan dictar disposiciones que contengan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad, dado que tales disposiciones únicamente serán válidas en tanto se encuentren acordes con las demás normas que conforman el marco jurídico vigente, según lo señalado en los artículos II y VIII de la Ley 27972[4].

21. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional se ha referido a la jerarquía normativa de las ordenanzas municipales[5] aclarando que, si bien cuentan con rango de ley, no poseen fuerza de ley, lo cual supone que no pueden contravenir normas emitidas por el Poder Legislativo (leyes en sentido formal).

22. En esa línea de ideas, esta Sala reconoce que las municipalidades cuentan con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Sin embargo, es conveniente precisar que el Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que dicha garantía no debe ser confundida con autarquía, debido a que desde el mismo momento en que el ordenamiento constitucional lo establece, su desarrollo debe realizarse respetando el ordenamiento jurídico[6].

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.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

[4] **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Título Preliminar
Artículo II.- Autonomía
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.- 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.

[5] Ver fundamentos 16 y 17 de la Sentencia recaída en el Expediente 00014-2009-PI/TC (https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00014-2009-AI.html, visualizado el 7 de octubre de 2026).

[6] Sentencia recaída en el Expediente 0010-2003-AI/TC del 15 de diciembre de 2004, en el proceso de inconstitucionalidad

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.

23. En ese sentido, dicho organismo ha precisado que la autonomía de los gobiernos locales no es absoluta, sino por el contrario relativa, por cuanto su actuación tiene que enmarcarse en los límites establecidos por la Constitución y la ley[7].

24. Por consiguiente, la autonomía municipal no puede sustentar actuaciones de las entidades ediles que contravengan otros dispositivos del marco normativo nacional. Por ello, corresponde desestimar los argumentos formulados por la MML y la Municipalidad Distrital referidos a la autonomía municipal.

B. Precisión de las medidas denunciadas

25. Mediante Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, la Comisión precisó que las medidas cuestionadas en el presente procedimiento son las siguientes:

(i) La prohibición de desarrollar los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes, dormitorios para estudiantes, dormitorios para universitarios, hostales y pensiones en el inmueble ubicado en el Jr. Pachacútec 2127, distrito de Lince, que cuenta con zonificación RDM, por no encontrarse dicho predio frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en los códigos CIIU H.55.1.0.03, H.55.1.0.04, H.55.1.0.05, H.55.1.0.06, H.55.1.0.07 y H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

(ii) La prohibición de desarrollar el giro de casa de huéspedes en el inmueble ubicado en el Jr. Pachacútec 2127, distrito de Lince, que cuenta con zonificación RDM, por no encontrarse dicho predio frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en la Carta 1234-2023 y en la Resolución 6-2024.

26. Como se aprecia, si bien la primera instancia distinguió 2 (dos) medidas diferenciadas, lo cierto es que ambas hacen referencia a la prohibición impuesta por la MML para desarrollar 6 (seis) giros (albergue para jóvenes, casas de huéspedes, pensiones, hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios) en los predios que, al igual que el establecimiento de la denunciante, cuentan con zonificación RDM y no se encuentran ubicados frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en distintos códigos CIIU del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas de la Ordenanza 1017; así como la prohibición específica impuesta por la Municipalidad Distrital a través de 2 (dos) actos administrativos para que el predio de la denunciante desarrolle el giro de casa de huéspedes.

---

seguido por el alcalde de la Municipalidad Provincial del Santa en contra del artículo 30 de la Ley 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.

[7] Sentencia recaída en el Expediente 00028-2007-PI/TC del 4 de mayo de 2009, en el proceso de inconstitucionalidad seguido por el alcalde de la Municipalidad Distrital de Huaraz contra el artículo 13.1 de la Ley 29035, Ley que Autoriza Crédito Suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007 y dicta otras medidas.

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.

27. En ese sentido, tomando en cuenta que se trata de giros distintos, cada uno de los cuales amerita un análisis particular, este Colegiado estima pertinente separar el objeto de cuestionamiento en 6 (seis) barreras burocráticas diferentes. De esta manera, se precisa que las medidas denunciadas quedan redactadas en los siguientes términos:

    (i) La prohibición de desarrollar el giro de albergue para jóvenes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.03 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

    (ii) La prohibición de desarrollar el giro de casa de huéspedes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.04 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, la Carta 1234-2023 y la Resolución 6-2024.

    (iii) La prohibición de desarrollar el giro de pensiones en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

    (iv) La prohibición de desarrollar el giro de hostales en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.07 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

    (v) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para estudiantes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.05 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

    (vi) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para universitarios en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.06 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

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.

28. La precisión efectuada no afecta el derecho de defensa de las entidades denunciadas pues no altera el objeto de la controversia ni introduce nuevas medidas al procedimiento, sino que únicamente individualiza la prohibición impuesta a cada uno de los 6 (seis) giros que fueron cuestionados por la denunciante.

III.3. Análisis de legalidad

A. Marco normativo

29. El artículo 195[8] de la Constitución Política del Perú señala que los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

30. En esa línea, el artículo 73[9] de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, Ley 27972) señala que las municipalidades provinciales poseen competencias para la emisión de las normas técnicas en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, lo cual comprende la zonificación.

31. Según el artículo 115 del Decreto Supremo 012-2022-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Planificación Urbana del Desarrollo Urbano Sostenible[10], la zonificación tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de

---

8 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
Artículo 195.- Competencia de los gobiernos locales
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: (…)
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

9 **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 73.- Materias de competencia municipal
La Ley de Bases de la Descentralización establece la condición de exclusiva o compartida de una competencia. Las funciones específicas municipales que se derivan de las competencias se ejercen con carácter exclusivo o compartido entre las municipalidades provinciales y distritales, con arreglo a lo dispuesto en la presente ley orgánica. Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:
(…)
(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente.
(…)
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
1.1. Zonificación.
1.2. Catastro urbano y rural.
1.3. Habilitación urbana.
1.4. Saneamiento físico legal de las posesiones informales.
1.5. Acondicionamiento territorial.
(…).

10 **DECRETO SUPREMO 012-2022-VIVIENDA, REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN URBANA DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE**
Artículo 115.- Objeto de la zonificación
La zonificación tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación que se

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.

propiedad predial respecto del uso y ocupación del suelo y se concreta, entre otros, en el Índice de Usos para la ubicación de actividades urbanas, el cual determina las actividades económicas que, según la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) deben estar permitidas, permitidas con restricciones o no permitidas en una determinada área.

32. De manera específica, el numeral 1.2 del artículo 79[11] de la Ley 27972 dispone como competencia específica y exclusiva de las municipalidades provinciales la aprobación del Esquema de Zonificación de las áreas urbanas, mientras que el numeral 1.2 del artículo 161 de la misma ley indica que, en particular, la MML posee competencias para controlar el uso del suelo en su jurisdicción.

33. De lo expuesto, se colige que la MML es competente para aprobar las normas sobre zonificación y, en particular, para emitir el Índice de Usos aplicable en la provincia de Lima.

34. Ahora bien, para el ejercicio de dicha facultad, deben tomarse en cuenta las distintas disposiciones del marco jurídico nacional relacionadas con el desarrollo urbano, entre las que se encuentra la Ordenanza 1862, la cual regula el proceso de planificación del desarrollo territorial urbano del área metropolitana de Lima[12].

35. Según su artículo 21[13], modificado por la Ordenanza 2586, los procesos de

---

le puede dar al suelo. Se concreta en:
1. Plano de Zonificación u otros medios de representación gráfica.
2. Parámetros urbanísticos y edificatorios contenidos en el Reglamento de Zonificación.
3. Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.

11 **LEY 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. (…)

Artículo 161.- Competencias y funciones
La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:
1. En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda
(…)
1.2 Controlar el uso del suelo y determinar las zonas de expansión urbana e identificar y adjudicar los terrenos fiscales, urbanos, eriazos y ribereños de su propiedad con fines urbanos;
(…)

12 **ORDENANZA 1862, ORDENANZA QUE REGULA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL-URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE LIMA**
Artículo 1.- Objeto
La presente Ordenanza regula el proceso de planificación del desarrollo territorial-urbano del Área Metropolitana de Lima – sede de la Capital de la República del Perú -, regulando la formulación, aprobación, actualización y la gestión del Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano, los planes urbanos distritales, así como el conjunto de instrumentos de gestión.

13 **ORDENANZA 1862, ORDENANZA QUE REGULA EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL-URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE LIMA**
Artículo 21.- Aprobación de la zonificación
Los procesos de reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana (RIZ) y de cambios específicos de los esquemas o planos de zonificación distritales (CEZ), 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.

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.

reajuste integral de la zonificación de los usos del suelo de Lima Metropolitana no podrán establecer disminuciones al nivel de uso previamente aprobado, salvo que dicha reducción sea efectuada a través de un plan específico, plan maestro, plan de desarrollo urbano o el Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima.

36. Según lo indicado, se aprecia que el dispositivo aprobado por la propia MML le impide que, a través de nuevos Índices de Usos, disminuya los niveles de usos previamente establecidos para un sector en particular, a menos que ello se realice mediante un plan específico, plan maestro o plan de desarrollo urbano.

37. Cabe señalar que, si bien la Ordenanza 1862 fue publicada el 28 de diciembre de 2014, la prohibición de establecer disminuciones a los niveles de uso previamente aprobados también se encontraba contenida en dispositivos normativos anteriores, tales como el artículo 14 del Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA y el artículo 35 de la Ordenanza 620-MML[14]. Por tanto, incluso las normas emitidas antes de la entrada en vigencia de la Ordenanza 1862 se encuentran sujetas a tal restricción.

B. Sobre el caso en concreto

38. Mediante Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, la Comisión declaró que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales:

(i) La prohibición de desarrollar el giro de albergue para jóvenes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.03 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

(ii) La prohibición de desarrollar el giro de casa de huéspedes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada

---

La limitación establecida en el párrafo precedente no aplica a los planes específicos (PE), planes maestros (PM), planes de desarrollo urbano (PDU) o al Reglamento Único de Administración del Centro Histórico de Lima.

[14] **DECRETO SUPREMO 027-2003-VIVIENDA, REGLAMENTO DE ACONDICIONAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**
Artículo 14.- Ninguna modificación al Plan de Desarrollo Urbano podrá contemplar el cambio de zonificación de los predios urbanos hacia una menor, ni disminución del nivel de uso que modifiquen los parámetros normativos establecidos en el presente Reglamento.

ORDENANZA 620, 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
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.

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.

en el código CIIU H.55.1.0.04 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, la Carta 1234-2023 y la Resolución 6-2024.

(iii) La prohibición de desarrollar el giro de pensiones en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

(iv) La prohibición de desarrollar el giro de hostales en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.07 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

(v) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para estudiantes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.05 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

(vi) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para universitarios en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.06 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

39. En apelación, las entidades denunciadas señalaron que la MML posee atribuciones conferidas por ley para definir el uso del suelo en el distrito de Lince, en mérito a lo cual emitió la Ordenanza 1017.

40. De acuerdo con el análisis de legalidad previsto en el artículo 14 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas[15] (en adelante, Decreto Legislativo 1256), corresponde determinar si, a la fecha de emisión del presente pronunciamiento, (i) las entidades denunciadas poseen

[15] **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:
a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.
b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.
c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal. (…)

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.

atribuciones conferidas por ley que las autoricen a establecer las medidas denunciadas, (ii) si siguieron los procedimientos y/o formalidades exigidos por el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de los medios de materialización, y, (iii) si las medidas contravienen otras normas.

41. Respecto a las competencias, según se analizó en el acápite precedente, la MML ha sido legalmente facultada por el artículo 73, el numeral 1.2 del artículo 79 y el numeral 1.2 del artículo 161 de la Ley 27972 para aprobar las normas sobre zonificación y, en particular, para emitir el Índice de Usos aplicable en la provincia de Lima.

42. En mérito a dichas atribuciones, la referida entidad aprobó la Ordenanza 1017, cuyo artículo 3 aprobó el Índice de Usos aplicable al distrito de Lince. Asimismo, de la revisión del expediente, se aprecia que, a través de los códigos CIIU H.55.1.0.03, H.55.1.0.04, H.55.1.0.05, H.55.1.0.06, H.55.1.0.07 y H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02) de la Ordenanza 1017, la MML estableció que, en el área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana (la cual incluye el distrito de Lince)[16], únicamente podrían realizarse los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes, pensiones, hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios, en los inmuebles que tuvieran zonificación RDM y que se encontraran ubicados frente a vías expresas, arteriales, colectoras o avenidas.

43. Con relación a las formalidades, se verifica que la Ordenanza 1017 fue publicada de manera íntegra el 16 de mayo de 2007 en el diario oficial El Peruano, de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 44 de la Ley 27972[17], por lo que se cumplen las formalidades de publicidad de normas.

44. Por lo indicado, se verifica que la MML siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión, publicación y difusión de la Ordenanza 1017, que contiene las medidas cuestionadas.

45. En lo que respecta a la Carta 1234-2023 y la Resolución 6-2024, emitidas por la Municipalidad Distrital, se observa que dichos actos se limitan a aplicar lo dispuesto en la Ordenanza 1017, a fin de evaluar la solicitud de compatibilidad de giro presentada por la denunciante.

---

16 **ORDENANZA 1017, APRUEBAN REAJUSTE INTEGRAL DE LA ZONIFICACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO DE LOS DISTRITOS DE BREÑA, JEÚS MARÍA, MAGDALENA DEL MAR (PARCIAL), LINCE Y PUEBLO LIBRE, QUE FORMAN PARTE DEL ÁREA DE TRATAMIENTO NORMATIVO II DE LIMA METROPOLITANA**
Artículo 1.- Plano de Zonificación de los Usos del Suelo
Aprobar el Plano de Zonificación de los Usos del Suelo (Plano N° 01 – Anexo N° 01) de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana. (…)

17 **LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**
Artículo 44.- Publicidad de las normas municipales
Las ordenanzas, los decretos de alcaldía y los acuerdos sobre remuneración del alcalde y dietas de los regidores deben ser publicados:
1. En el Diario Oficial El Peruano en el caso de todas las municipalidades de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao.
(…)

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.

46. Siguiendo el análisis de legalidad, a continuación, se determinará si las barreras burocráticas en análisis contravienen alguna disposición del marco normativo vigente.

47. Al respecto, la denunciante señaló que los giros cuestionados estaban permitidos en las zonas RDM, según la Resolución 182-95/MLM-AM-SMDU (en adelante, Resolución 182-95); y que, posteriormente, dichos giros habrían sido prohibidos por la Ordenanza 1017, desconociendo los derechos previamente adquiridos y vulnerando el principio de confianza legítima, pese a que el Decreto Supremo 027-2003-VIVIENDA y la Ordenanza 620 habían prohibido que se contemplen disminuciones a los niveles de uso previamente aprobados.

48. Como se explicó en el marco normativo, las municipalidades provinciales poseen facultades para variar los niveles de uso del suelo en su jurisdicción. Sin embargo, el ejercicio de tal atribución posee una restricción, actualmente contemplada en la Ordenanza 1862: la prohibición de disminuir los niveles de uso del suelo previamente aprobados, salvo que ello se realice a través de un plan maestro, específico o de desarrollo urbano.

49. En el caso en concreto del distrito de Lince, los niveles de uso fueron aprobados por la Resolución 182-95, publicada el 8 de octubre de 1995. En tal sentido, corresponde evaluar si, a través de la Ordenanza 1017, la MML redujo el nivel de usos de los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes, pensiones, hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios respecto de los inmuebles con zonificación RDM.

50. Al respecto, la denunciante solicitó que se evalúe el contenido histórico, los antecedentes y documentos que sustentan la Resolución 182-95 para interpretar sus alcances. No obstante, la referida norma no ha sido materia de denuncia, motivo por el cual sus antecedentes y los documentos que justificaron su emisión no son objeto de pronunciamiento por parte de este Colegiado.

51. De la revisión de la Resolución 182-95, se aprecia que los numerales 131 y 132 contenían los giros hostal, casa de huéspedes, pensión y albergue, tal como se aprecia a continuación:

IMAGEN 1

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.



	NUM	ACTIVIDADES	UBICACION CONFORME												
		Servicio de Cambio de Aceite													
	124	Alquiler de vehículos	I1R CE	CIn	CI			C1	C2	C3 R5	C5	C7 R5	C9 R6		
SERVICIOS COMERCIALES	125	Administración de empresas Inmobiliarias, Corretajes Agencias de aduanas Notarías Agencias de empleo y/o servicio doméstico Agencias de avisos periodísticos Agencias de seguridad	CE	CIn	CI			C1	C2	C3 R3	C5 R4	C7 R5	C9 R6		
	126	Tele-Comercio (Comercio por Telecomunicación sin exhibición ni almacén en local)	I1R CE	I1 CIn	I2 CI	I3 R1Se	I4 R1S	C1 R1	C2 R2	C3 R3	C5 R4	C7 R5	C9 R6	ZHR R8	
ESTABLECIMIENTOS DE BEBIDAS Y COMIDAS	127	Restaurantes y chifas	CE	CIn	CI				C2	C3 R3	C5 R4	C7 R5	C9 R6		
	128	Cafeterías, salones de té Comidas de paso, juguerías	I1R CE	I1 CIn	I2 CI			C1	C2	C3 R3	C5 R4	C7 R5	C9 R6		
	129	Bares y cantinas	I1R CE	CIn	CI				C2	C3	C5	C7	C9		
HOTELES Y OTROS LUGARES DE ALOJAMIENTO	130	Hotel	I1R CE	CIn	CI					C3	C5 R5	C7 R6	C9 R8	ZHR R8	
	131	Hostal	I1R CE	I1 CIn	CI	R1Se	R1S	C1 R1	C2 R2	C3 R3	C5 R4	C7 R5	C9 R6	ZHR R8	
	132	Casa de huéspedes, pensión, albergue	I1R CE	CIn	CI	R1Se	R1S	R1	C2 R2	C3 R3	C5 R4	C7 R5	C9 R6	ZHR R8	
	133	Campamento	I1R CE	CIn		R1Se	R1S	R1	C2 R2	C3 R3	C5 R4	C7 R6	C9 R8	ZHR R8	

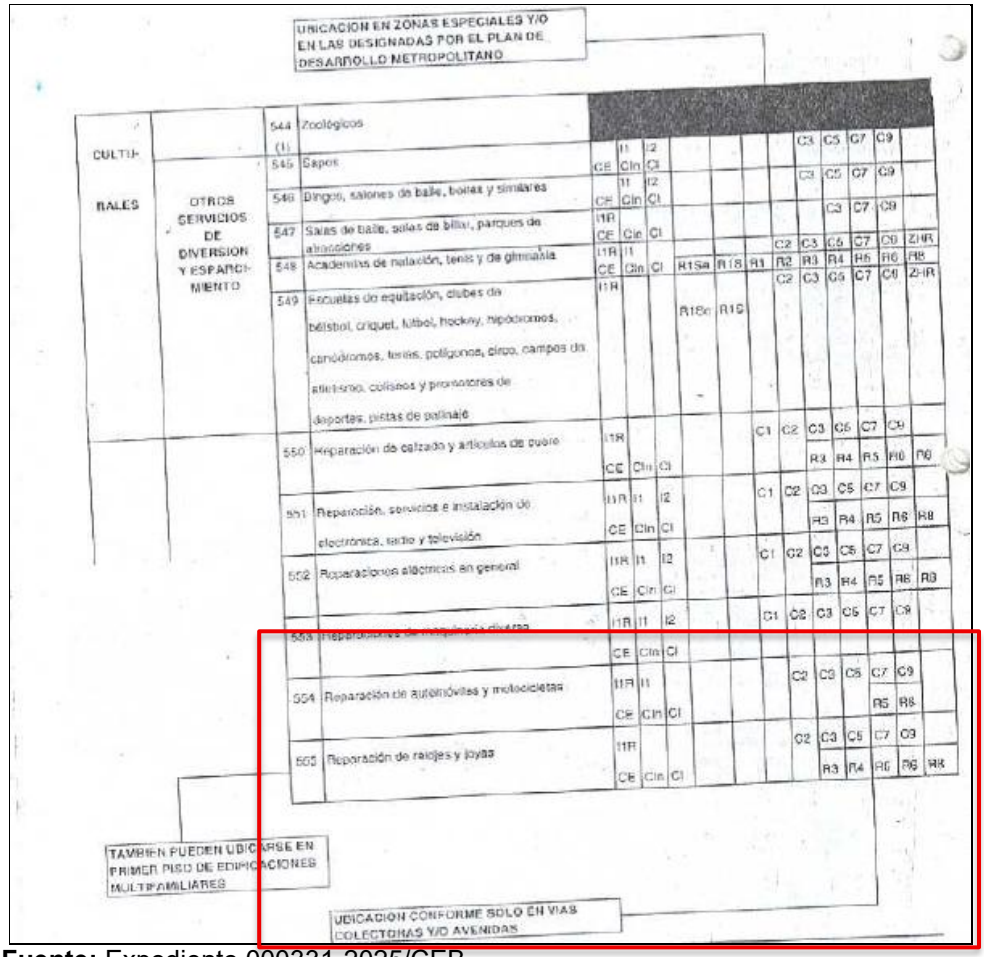
Fuente: Expediente 000331-2025/CEB

52. Cabe señalar que la Resolución 182-95 poseía una "*Leyenda de las texturas utilizadas en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas*", la cual señalaba que las zonas residenciales que se encontraran en un recuadro dividido por una línea a la mitad eran conformes para un giro solo si se encontraban en una vía colectora y/o avenida. Esta lectura es concordante con aplicaciones previas realizadas por esta Sala respecto de dicha norma[18].

IMAGEN 2
LEYENDA DE LAS TEXTURAS UTILIZADAS EN EL ÍNDICE DE USOS PARA LA UBICACIÓN DE ACTIVIDADES URBANAS

[18] Esta lectura de la leyenda de la Resolución 182-95 es concordante con la adoptada por esta Sala en la Resolución 0602-2019/SEL-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.



Fuente: Expediente 000331-2025/CEB

53. Tomando ello en cuenta, se aprecia que la actividad hostal, contenida en el numeral 131 de la Resolución 182-95, poseía una restricción, es decir, se encontraba permitida en todas las zonas residenciales únicamente si estaban frente a vías colectoras y/o avenidas.

54. Sin embargo, las actividades casas de huéspedes, pensiones y albergues, contenidas en el numeral 132 de la Resolución 182-95, estaban permitidas sin restricciones en todas las zonas residenciales. De otro lado, no se aprecia mención alguna a los giros dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios.

55. Posteriormente, mediante Ordenanza 1017, publicada el 16 de mayo de 2007, la MML estableció que los giros albergues para jóvenes, casas de huéspedes, pensiones, hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios, estaban permitidos en zonas RDM solamente si se encontraban frente a vías expresas, arteriales, colectoras o avenidas.

56. A continuación, se compararán ambas regulaciones para determinar si hubo o no alguna disminución respecto de cada una de las actividades cuestionadas:

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.

CUADRO ÚNICO

Giro	Regulación		Conclusión
	Anterior (Resolución 182-95)	**Posterior (Ordenanza 1017)**	
Albergue para jóvenes	Permitido sin restricciones	Permitido solo en vías expresas, arteriales, colectoras o avenidas	Se ha disminuido el nivel de usos previo
Casa de huéspedes			
Pensiones			
Hostales	Permitido solo en vías colectoras y/o avenidas		No se ha disminuido el nivel de usos, puesto que anteriormente el desarrollo de la actividad estaba más restringido (únicamente en vías colectoras y/o avenidas)
Dormitorios para estudiantes	No contemplado		No se ha disminuido el nivel de usos, puesto que anteriormente, dichas actividades no estuvieron contempladas
Dormitorios para universitarios			

Fuentes: Resolución 182-95 y Ordenanza 1017
Elaborado por: ST-SEL

57. Del cuadro anterior se aprecia que, a través de la Ordenanza 1017, la MML redujo el nivel de usos de los giros albergue para jóvenes, casa de huéspedes y pensiones respecto de los inmuebles con zonificación RDM, sin emplear un plan maestro, de desarrollo urbano o específico, lo que contraviene el artículo 21 de la Ordenanza 1862.

58. Del mismo modo, la Municipalidad Distrital aplicó dicha Ordenanza 1017 al caso en concreto de la denunciante al atender su solicitud de conformidad de giro, indicándole que su inmueble con zonificación RDM no era compatible para desarrollar la actividad casa de huéspedes, por no estar frente a una vía expresa, arterial, colectora o avenida.

59. Por tanto, las prohibiciones relacionadas con los giros de albergue para jóvenes, casa de huéspedes y pensiones, impuestas por las entidades denunciadas, resultan ilegales por contravenir lo dispuesto en el artículo 21 de la Ordenanza 1862.

60. En su defensa, la Municipalidad Distrital señaló que las normas de desarrollo urbano no son estáticas y que la administración tiene el deber de actualizar los parámetros de uso del suelo para adecuarlos a la realidad actual del entorno residencial.

61. No obstante, cuando las entidades ediles realicen tales actualizaciones o modificaciones deben observar el marco normativo que regula el desarrollo y acondicionamiento urbano, que, a través de una norma municipal emitida por la propia MML, limitó las disminuciones de los niveles de uso. Por tanto, se desestima lo alegado.

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. Además, la Municipalidad Distrital señaló que, en la Resolución 0392-2021/SEL-INDECOPI, se habría señalado que la exigencia de que determinados giros de alto impacto se ubiquen en vías de mayor jerarquía vial no constituye una barrera burocrática ilegal.

63. Al respecto, debe indicarse que el pronunciamiento alegado no está referido a una denuncia en materia urbanística sino a una queja por defectos de tramitación, por lo que corresponde desestimar lo alegado por la referida entidad.

64. En ese sentido, corresponde confirmar la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, en el extremo que dispuso que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales:

    (i) La prohibición de desarrollar el giro de albergue para jóvenes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.03 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

    (ii) La prohibición de desarrollar el giro de casa de huéspedes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.04 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, la Carta 1234-2023 y la Resolución 6-2024.

    (iii) La prohibición de desarrollar el giro de pensiones en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

65. Al haberse determinado la ilegalidad de las referidas barreras burocráticas, no resulta necesario realizar los otros motivos de ilegalidad, el análisis de razonabilidad, ni evaluar los argumentos presentados por las partes al respecto, según lo establecido en el artículo 14[19] del Decreto Legislativo 1256.

---

19 **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:
a. Si existen o no atribuciones conferidas por ley que autoricen a la entidad a establecer y/o aplicar la barrera burocrática bajo análisis.
b. Si la entidad siguió los procedimientos y/o formalidades que exige el marco legal vigente para la emisión y/o publicación de la disposición administrativa que materializa la barrera burocrática.
c. Si a través de la imposición y/o aplicación de la barrera burocrática se contravienen normas y/o principios de simplificación administrativa o cualquier dispositivo legal.
14.2. Si la Comisión o la Sala, de ser el caso, determina la ilegalidad de la barrera burocrática por la razón señalada en el literal a. puede declarar fundada la denuncia o el procedimiento iniciado de oficio según sea el caso, sin que sea

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.

66. De otro lado, en lo que concierne a los giros hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios, no se aprecia que exista tal disminución, puesto que el primer giro estuvo sujeto a una restricción incluso mayor, mientras que los otros dos rubros no estuvieron en lo absoluto contemplados en el índice de usos previo. Por tanto, la MML no contravino el artículo 21 de la Ordenanza 1862 al haber establecido restricciones para dichas actividades.

67. Cabe señalar que la denunciante alegó que la imposición de las medidas estaría vulnerando el artículo 12 del Decreto Legislativo 757[20], Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (en adelante, Decreto Legislativo 757) pues se establecerían tratos diferenciados e injustificados respecto de las distintas actividades permitidas en las zonas RDM. Por ejemplo, los centros comunitarios, enseñanza preescolar pública, consultorios médicos, servicios de fomento a la comunidad, entre otros, estarían permitidos, pese a que generan ruidos y concentraciones de personas similares a los que producen los giros objeto de su denuncia.

68. Al respecto, cabe señalar que la referida norma dispone que las entidades no deberán aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados a las empresas. Para este Colegiado, esta conducta se configura cuando se aplican diferencias carentes de justificación a administrados que se encuentran en una situación similar.

69. No obstante, en el presente caso, las actividades señaladas por la denunciante (consultorios médicos, centros comunitarios, centros de enseñanza preescolar y otros) son claramente distintas de las que fueron objeto de su denuncia (tales como hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios). En ese sentido, el trato singular obedece a que se trata de actividades distintas, motivo por el cual no se configura un tratamiento discriminatorio, pues no se trata de agentes que estén en situaciones similares. Por tanto, corresponde desestimar dicha alegación.

70. Por último, la denunciante solicitó que se considere los antecedentes contenidos en las Resoluciones 0196-2021/SEL-INDECOPI y 0672-2021/SEL-INDECOPI, así como en las Resoluciones 0316-2014/CEB-INDECOPI, 0261-2019/CEB-

---

necesario evaluar los aspectos indicados en los literales b. y c.; y así sucesivamente.
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.

[20] **DECRETO LEGISLATIVO 757, LEY MARCO PARA EL CRECIMIENTO DE LA INVERSIÓN PRIVADA**
Artículo 12.- El Estado no establece tratamientos discriminatorios ni diferenciados en materia cambiaria, precios, tarifas o derechos no arancelarios, entre los inversionistas y las empresas en que éstos participen ni basándose en sectores o tipo de actividad económica o en la ubicación geográfica de las empresas. Tampoco podrá establecernos entre las personas naturales nacionales o extranjeras.
Ninguna autoridad, funcionario o empleado del Gobierno Central, Gobiernos Regionales o Locales en cualesquiera de sus niveles, ni empresas del Estado, podrá establecer o aplicar tratamientos discriminatorios ni diferenciados, de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, bajo 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.

INDECOPI, 0086-2021/CEB-INDECOPI, 0094-2021/CEB-INDECOPI, 0672-2021/CEB-INDECOPI, 0091-2022/CEB-INDECOPI, 0270-2023/CEB-INDECOPI, 0018-2024/CEB-INDECOPI, 0155-2024/CEB-INDECOPI, 0316-2024/CEB-INDECOPI y 0010-2026/CEB-INDECOPI[21].

71. Respecto a los pronunciamientos de la Comisión, cabe señalar que, según el numeral 1.15 del artículo IV del TUO de la Ley 27444, los órganos resolutivos deberán observar los criterios que hayan establecido previamente a fin de guardar congruencia con las expectativas legítimas de los administrados[22]. Por tanto, dichos pronunciamientos no resultan vinculantes en el análisis de este Colegiado.

72. De otro lado, respecto a los pronunciamientos citados de esta Sala, cabe señalar que la Resolución 0196-2021/SEL-INDECOPI no está relacionada con la materia que es objeto de controversia, sino que se trata de una denuncia relacionada con el servicio de transporte.

73. Además, la Resolución 0672-2021/SEL-INDECOPI[23] corresponde a una controversia resuelta en virtud del artículo 21 de la Ordenanza 1862, el cual también se aplicó en el presente pronunciamiento y se determinó que la MML no lo contravino al haber establecido restricciones respecto de los giros hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios.

74. Por otra parte, la denunciante alegó que mediante el Certificado de Compatibilidad de Uso 1776 contenido en la Resolución Directoral 264-98, la Municipalidad Distrital reconoció que su inmueble se encontraba habilitado para el giro de hospedaje. Posteriormente, a través de la Licencia de Construcción 048-99, la autorizó a construir un hospedaje, según los parámetros urbanísticos vigentes.

75. Luego, por la Ficha de Catastro Municipal de 2023, la Municipalidad Distrital ratificó que el inmueble era compatible con el giro hospedaje. A juicio de la denunciante, estos documentos demostrarían que existe un derecho adquirido y consolidado para desarrollar la actividad de hospedaje en el inmueble ubicado en Jirón Pachacútec 2127.

---

21 Las resoluciones emitidas por la Comisión y la Sala son públicas y pueden ser consultadas en: https://jurisprudencia.indecopi.gob.pe/buscadorResoluciones/tribunal.seam

22 **DECRETO SUPREMO 006-2026-JUS, TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(…)
1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- (…) Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

23 En el referido pronunciamiento, la Sala declaró barrera burocrática ilegal el impedimento de operar como Farmacia en los predios de la Urbanización Papa Juan XXIII que se encuentran en la Avenida Angamos Este, ubicados en la Zona de Regulación Especial 2, distrito de San Borja, materializado en el código CIIU G.52.3.1.01 del Anexo 02 de la Ordenanza 1591, que aprueba la modificación de la reglamentación de parámetros urbanísticos y edificatorios e Índice de usos para la ubicación de actividades urbanas en zonas de reglamentación especial del distrito de San Borja.

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.

76. De la revisión del expediente, se observa lo siguiente:

    (i) La Resolución Directoral 264-98 aprueba el Certificado de Compatibilidad de Uso 1776, estableciendo que el inmueble ubicado en Jirón Pachacútec 2127, Lince es compatible con el giro hotel.

    (ii) La Licencia de Construcción 048-99, la Licencia de Obra 046 y la Resolución de Obra 046-02-DGPU-DDU-MDL no tienen por objeto permitir el desarrollo de una actividad económica en el predio de la denunciante, sino que la autorizan a realizar una construcción en su inmueble.

    (iii) La Ficha Catastral Única del 3 de agosto de 2023 identifica el predio ubicado en Jirón Pachacútec 2127 y sus construcciones, mas no autoriza el desarrollo de una actividad económica.

77. Por lo tanto, no se advierte que ninguno de los documentos señalados por la denunciante, la autorice o le permita desarrollar en su inmueble los siguientes giros: hostales, dormitorio para estudiantes y dormitorio para universitarios. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos planteados por la denunciante referidos al supuesto desconocimiento de un derecho adquirido y no resulta pertinente los alegatos esgrimidos por las entidades denunciadas al respecto.

78. En consecuencia, no se advierte que las medidas impuestas en referencia a los giros hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios contravengan alguna de las disposiciones invocadas por la denunciante, por lo que dichas medidas no constituyen barreras burocráticas ilegales.

79. Habiendo superado el análisis de legalidad, corresponde evaluar si la denunciante ha presentado indicios suficientes sobre la carencia de razonabilidad de las barreras burocráticas cuestionadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256.

III.4. Indicios de carencia de razonabilidad

A. Marco normativo

80. El artículo 15 del Decreto Legislativo 1256[24] dispone que solo se tomarán en cuenta los argumentos de carencia de razonabilidad que hayan sido presentados por la denunciante hasta antes de la admisión a trámite de la denuncia. En ese

[24] **DECRETO LEGISLATIVO 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.

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.

sentido, argumentos adicionales o propuestas de interpretación presentadas de forma posterior, por ejemplo, en el recurso de apelación, no podrán tomarse en cuenta en estricta aplicación de la ley especial.

81. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 16.1 del artículo 16[25] del Decreto Legislativo 1256, los indicios que aporten los denunciantes deben estar dirigidos a sustentar que las barreras denunciadas resultan ser arbitrarias (que carecen de fundamentos y/o justificación, o que la justificación no resulta adecuada) y/o desproporcionadas (que resultan excesivas con relación a su finalidad o que existen otras medidas alternativas menos gravosas).

82. Adicionalmente, el numeral 16.2 del artículo 16[26] de la citada norma precisa que no se consideran indicios de carencia de razonabilidad los argumentos que: (i) no se encuentren referidos a la barrera burocrática cuestionada, (ii) tengan como finalidad cuestionar la pertinencia de una política pública, y/o, (iii) únicamente indiquen que la medida cuestionada genera costos.

83. En ese sentido, conforme con el Decreto Legislativo 1256, esta Sala no procederá al análisis de razonabilidad de la medida cuestionada cuando quien denuncia:

    (i) No haya señalado argumentos sobre la existencia de indicios de carencia de razonabilidad de la medida en su escrito de denuncia.

    (ii) Los argumentos formulados no sustenten que la medida sería arbitraria o desproporcionada en los términos del numeral 16.1 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256 o correspondan a los supuestos previstos en el numeral 16.2 del mismo artículo.

84. Se debe tomar en cuenta que, de acuerdo con el artículo 17[27] del Decreto Legislativo 1256, durante todo el procedimiento, la entidad denunciada puede presentar información y/o documentación que desacredite los indicios de

---

25 **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 16.- Indicios sobre la carencia de razonabilidad
16.1 Los indicios a los que hace referencia el artículo precedente deben estar dirigidos a sustentar que la barrera burocrática califica en alguno de los siguientes supuestos:
a. Medida arbitraria: es una medida que carece de fundamentos y/o justificación, o que teniendo una justificación no resulta adecuada o idónea para alcanzar el objetivo de la medida; y/o
b. Medida desproporcionada: es una medida 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.
(…)

26 **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
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.

27 **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 17.- Posibilidad de cuestionar los indicios sobre carencia de razonabilidad
Durante el procedimiento, la entidad puede presentar información y/o documentación que desacredite los indicios de carencia de razonabilidad de la medida.

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.

carencia de razonabilidad de la medida. Por su parte, la denunciante puede presentar argumentos o evidencias que desacrediten los contraindicios a los que se refiere el artículo 17.

85. Además, debe precisarse que la evaluación de indicios de carencia de razonabilidad no constituye una parte del análisis de razonabilidad, sino una condición indispensable para desarrollar este, como lo indican expresamente los artículos 15 y 18[28] del Decreto Legislativo 1256. Ambas etapas cuentan con parámetros específicos y diferentes.

86. En esta etapa se verifica si quien denuncia desarrolló a nivel argumentativo las razones por las que considera que la medida denunciada sería arbitraria o desproporcionada, y no lo que la entidad denunciada hizo antes de imponerla.

B. Evaluación de los argumentos presentados por la denunciante

87. Al respecto, la denunciante presentó los siguientes argumentos:

(i) Las entidades denunciadas carecen de justificación técnica para imponer las prohibiciones en cuestión. Tales medidas no persiguen algún interés público ni buscan solucionar algún problema en específico.

(ii) Las prohibiciones le impiden realizar sus actividades económicas.

(iii) La MML no realizó un análisis de proporcionalidad ni identificó los costos derivados de sus limitaciones ni si estos superaban a los beneficios.

(iv) Las medidas son arbitrarias, pues la MML permite que se realicen otras actividades con impactos similares en las zonas RDM, lo cual vulnera el principio de igualdad.

(v) Existen medidas alternativas menos gravosas que podrían haber sido empleadas, tales como la implementación de límites de aforo y de capacidad de atención.

88. Con respecto a lo señalado en el ítem (i), la MML señaló que las medidas buscan preservar la seguridad pública, el ambiente urbano y el orden público. Según lo indicado en su recurso de apelación, la limitación a ciertas actividades comerciales de alto impacto busca evitar que las mismas alteren la paz pública y perturben el descanso de las personas que poseen viviendas en zonas residenciales.

89. Por su parte, la Municipalidad Distrital señaló que la exigencia de que tales

[28] **DECRETO LEGISLATIVO 1256, 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 que se cumplieron los siguientes elementos al momento de la elaboración y emisión de la medida cuestionada: (…)

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.

establecimientos se encuentren frente a una vía principal tiene por finalidad asegurar la evacuación de sus ocupantes en casos de emergencia. Asimismo, alegó que los giros en cuestión generan ruidos y flujos de personas y de vehículos (de consumidores y proveedores) que colapsarían el tránsito de calles o pasajes estrechos, poniendo en riesgo la transitabilidad de los vecinos. Así, las medidas en cuestión buscan que las vías sean capaces de absorber el impacto vial, ambiental y sonoro que producen las actividades económicas.

90. Como se advierte, las entidades denunciadas han desvirtuado lo alegado por la denunciante, pues identificaron un interés público y un problema técnico que justificarían la emisión de la regulación cuestionada. Por tanto, se desestima dicho argumento.

91. Con respecto a lo señalado en el ítem (ii), debe indicarse que toda barrera burocrática afecta los derechos de acceso o permanencia en el mercado de un agente económico o, en su defecto, la tramitación de un procedimiento administrativo. Por ello, el hecho de que las prohibiciones denunciadas afecten el acceso al mercado de la denunciante no basta para sugerir que las mismas sean arbitrarias o desproporcionadas. Por tanto, igualmente corresponde desestimar dicho argumento.

92. De otra parte, en lo que refiere a lo indicado en el ítem (iii), tal como ha sido expuesto en pronunciamientos previos[29], alegar que existen costos no basta para sugerir que las medidas en cuestión sean desproporcionadas, sino que es necesario que la parte interesada argumente o demuestre por qué dichos costos resultan ser mayores a los beneficios identificados.

93. Ello resulta congruente con el literal c) del numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1256[30], el cual indica que alegar como único argumento que la medida genera costos no constituye un indicio suficiente que justifique la realización del análisis de razonabilidad de la medida.

94. En el presente caso, la denunciante se limita a señalar la presunta falta de un análisis de costos y beneficios elaborado por las entidades ediles, mas no identifica ni explica cuáles serían los costos y beneficios que se derivan de las barreras y por qué los primeros serían superiores. Por tanto, se desestima dicho argumento.

95. En lo que concierne a lo señalado en el ítem (iv), debe indicarse que la alegación de un presunto trato desigual no constituye un argumento que sugiera la

---

29 Al respecto, ver, por ejemplo, la Resolución 0277-2025/SEL-INDECOPI del 11 de julio de 2025, la Resolución 0316-2025/SEL-INDECOPI del 13 de agosto de 2025 y la Resolución 0405-2025/SEL-INDECOPI del 1 de octubre de 2025.

30 **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
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:
(…) c. Alegar como único argumento que la medida genera costos.

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.

arbitrariedad o desproporción de una barrera burocrática, sino un argumento de ilegalidad por constituir una presunta contravención al artículo 12 del Decreto Legislativo 757. En efecto, en el análisis de legalidad de la presente resolución, esta Sala evaluó este extremo de los cuestionamientos de la denunciante. Por tanto, se desestima este alegato.

96. Por último, respecto a las medidas alternativas detalladas en el ítem (v), corresponde tomar en cuenta que, según lo indicado por la MML y la Municipalidad Distrital, las prohibiciones denunciadas pretenden garantizar la seguridad pública al limitar el desarrollo de actividades que, por su flujo de personas y vehículos, obstaculizan el tránsito en vías estrechas y la eventual evacuación de los ocupantes de los predios en una situación de emergencia.

97. Siendo ello así, este Colegiado considera que la limitación al aforo dentro de los establecimientos comerciales no podría alcanzar la misma finalidad, puesto que tal medida no tendría incidencia alguna en el incremento del tránsito en las calles ubicadas frente a los establecimientos por parte de los proveedores.

98. Así, aun limitando la capacidad de atención de los locales, igualmente existirían unidades de transporte de reparto que obstaculizarían el tránsito de las personas. En tal sentido, la medida alternativa planteada por la denunciante no permitiría alcanzar la misma finalidad, y, por ende, no constituye una solución alternativa.

99. En consecuencia, la denunciante no cumplió con presentar argumentos que califiquen como indicios de carencia de razonabilidad de las medidas denunciadas respecto de los giros de hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios, por lo que, de conformidad con lo indicado en el artículo 15 del Decreto Legislativo 1256[31], no corresponde realizar el análisis de razonabilidad.

100. Por lo expuesto, corresponde revocar la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026 en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas; y, en consecuencia, declarar que no constituyen barreras burocráticas ilegales y que la denunciante no presentó indicios de carencia de razonabilidad:

    (i) La prohibición de desarrollar el giro de hostales en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.07 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

    (ii) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para estudiantes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida,

[31] Ver nota al pie 24.

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.

materializada en el código CIIU H.55.1.0.05 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

(iii) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para universitarios en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.06 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017.

III.5. Respecto de los otros extremos de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI

101. En los Resuelve Quinto al Décimo de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, la Comisión dispuso lo siguiente respecto de las medidas declaradas barreras burocráticas ilegales:

(i) Disponer que la MML y la Municipalidad Distrital, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza 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) 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 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256.

(iii) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, el procurador público o el abogado defensor de la MML y la Municipalidad Distrital tienen la obligación de remitir una copia de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, 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.

(iv) Disponer que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, la MML y la Municipalidad Distrital informen, en un plazo no mayor a 1 (un) mes, las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, de conformidad con lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.

(v) Ordenar a la MML y a la Municipalidad Distrital que cumplan con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, una vez que la

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.

Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI quede consentida o sea confirmada por la Sala.

(vi) Informar que el incumplimiento del mandato de pago de costas y costos dispuesto en la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) UIT, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo 1256.

102. Habiéndose confirmado el pronunciamiento de la Comisión respecto de las prohibiciones relacionadas con los giros de albergues para jóvenes, casas de huéspedes y pensiones, y toda vez que las partes no presentaron argumentos al respecto, corresponde confirmar dichos mandatos.

103. Asimismo, debe tomarse en cuenta que, de conformidad con el artículo 8[32] del Decreto Legislativo 1256, en los procedimientos iniciados a pedido de parte en los que se haya determinado la ilegalidad de una barrera burocrática materializada en una disposición administrativa, corresponde disponer su inaplicación con efectos generales. Este mandato de inaplicación surte efectos a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución en el diario oficial El Peruano.

104. En tanto el presente caso encaja en el supuesto descrito, corresponde disponer la inaplicación con efectos generales de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el presente pronunciamiento materializadas en una disposición administrativa, así como la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano.

105. De otro lado, toda vez que se ha revocado la decisión de la primera instancia respecto de las medidas vinculadas a las actividades de hostales, dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios, corresponde dejar sin efecto los mandatos indicados en el párrafo 101 de la presente resolución.

IV. RESOLUCIÓN DE LA SALA

[32] **DECRETO LEGISLATIVO 1256, LEY DE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS**
Artículo 8.- De la inaplicación con efectos generales de barreras burocráticas ilegales contenidas en disposiciones administrativas
8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.
(…)
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". (…)

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.

PRIMERO: Confirmar la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, en el extremo que declaró que las siguientes medidas constituyen barreras burocráticas ilegales:

(i) La prohibición de desarrollar el giro de albergue para jóvenes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.03 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana.

(ii) La prohibición de desarrollar el giro de casa de huéspedes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.04 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana, la Carta 01234-2023-MDL-GDU/SDE y la Resolución de Gerencia 00006-2024-MDL-GDU.

(iii) La prohibición de desarrollar el giro de pensiones en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.10 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana.

SEGUNDO: Revocar la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, en el extremo que declaró barreras burocráticas ilegales las siguientes medidas; y, en consecuencia, declarar que no constituyen barreras burocráticas ilegales y que la señora Silvia Lisshet García Guillén no presentó indicios de carencia de razonabilidad:

(i) La prohibición de desarrollar el giro de hostales en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.07 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos

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.

de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana.

(ii) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para estudiantes en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.05 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana.

(iii) La prohibición de desarrollar el giro de dormitorios para universitarios en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación Residencial de Densidad Media (RDM) y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializada en el código CIIU H.55.1.0.06 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, Reajuste Integral de la zonificación de los usos del suelo de los distritos de Breña, Jesús María, Magdalena del Mar (parcial), Lince y Pueblo Libre, que forman parte del Área de Tratamiento Normativo II de Lima Metropolitana.

TERCERO: Confirmar la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, en el extremo que dispuso lo siguiente sobre las medidas detalladas en el Resuelve Primero:

(i) Disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inapliquen las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la señora Silvia Lisshet García Guillén, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

(ii) Informar que el incumplimiento del mandato de inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la señora Silvia Lisshet García Guillén podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

(iii) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince tienen la obligación de remitir una copia de la presente resolución al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus

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.

veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

(iv) Disponer que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince informen, en un plazo no mayor a 1 (un) mes, 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 Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.

(v) Ordenar a la Municipalidad Metropolitana de Lima y a la Municipalidad Distrital de Lince que cumplan con pagar a la señora Silvia Lisshet García Guillén las costas y costos del procedimiento.

(vi) 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 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

CUARTO: Disponer la inaplicación con efectos generales de las barreras burocráticas declaradas ilegales en el Resuelve Primero del presente pronunciamiento, materializadas en una disposición administrativa.

QUINTO: Disponer la publicación de un extracto de la presente resolución en el diario oficial El Peruano y de su texto completo en el portal informativo sobre eliminación de barreras burocráticas.

SEXTO: Dejar sin efecto la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI del 13 de marzo de 2026, en el extremo que dispuso lo siguiente respecto de las medidas detalladas en el Resuelve Segundo:

(i) Disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inapliquen las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la señora Silvia Lisshet García Guillén, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

(ii) Informar que el incumplimiento del mandato de inaplicación de las barreras burocráticas declaradas ilegales al caso concreto de la señora Silvia Lisshet García Guillén podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

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) Informar que, de acuerdo con el artículo 42 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, el procurador público o el abogado defensor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince tienen la obligación de remitir una copia de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, 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.

(iv) Disponer que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 50 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince informen, en un plazo no mayor a 1 (un) mes, las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, de conformidad con lo establecido en la Directiva 001-2017/DIR-COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi 018-2017-INDECOPI/COD.

(v) Ordenar a la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Distrital de Lince que cumplan con pagar a la señora Silvia Lisshet García Guillén las costas y costos del procedimiento, una vez que la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI quede consentida o sea confirmada por la Sala.

(vi) Informar que el incumplimiento del mandato de pago de costas y costos dispuesto en la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI podrá ser sancionado con una multa de hasta 20 (veinte) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo 1256, Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Con la intervención de los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Dante Javier Mendoza Antonioli, Miriam Isabel Peña Niño y Delia Aida Farje Palma

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

Firmado digitalmente por PAREDES CASTRO Gilmer Ricardo FAU 20133840533 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16.10.2026 19:12:14 -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 Orlando Vignolo Cueva

El vocal que suscribe el presente voto en discordia difiere respetuosamente del sentido de lo resuelto por los señores vocales Gilmer Ricardo Paredes Castro, Dante Javier Mendoza Antonioli, Miriam Isabel Peña Niño y Delia Aida Farje Palma, en el extremo que revocó un extremo de la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI relacionado a las prohibiciones para desarrollar los giros de dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios, por los siguientes fundamentos:

1. El Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas es un instrumento de gestión urbana, por medio del cual, las municipalidades provinciales, en ejercicio de sus competencias en materia de zonificación, regulan el uso asignado al suelo y determinan las actividades económicas que pueden desarrollarse en cada parte de una localidad, de acuerdo con la zonificación y la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU). Este documento permite establecer la compatibilidad entre los usos del suelo y las actividades económicas que los administrados pueden desarrollar en un determinado predio.

2. En esa línea de ideas, un Índice de Usos se limita a regular las actividades económicas que pueden desarrollarse en un predio y no podría extenderse para restringir los usos no comerciales que las personas pretendan realizar en sus viviendas, como, por ejemplo, el supuesto en el cual un propietario que reside en su inmueble decide asignar un dormitorio de su vivienda para el pernocte de un estudiante o universitario.

3. Además de ello, debe tomarse en cuenta que el artículo 1027 del Código Civil[33] reconoce el derecho de habitación, derecho real que permite usar una casa o parte de ella como morada. En ese sentido, un tercero puede, lícitamente, emplear un espacio de una casa habitación para pernoctar y satisfacer sus necesidades básicas, siempre bajo el consentimiento del titular de la vivienda.

4. En el presente caso, observo que, a través de los códigos CIIU H.55.1.0.05 y H.55.1.0.06 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas de la Ordenanza 1017, la MML pretende impedir que las personas naturales que residen en inmuebles no ubicados frente a una vía expresa, colectora, arterial o avenida, puedan determinar el libre uso que le asignan a un ambiente de su predio, lo cual excede la finalidad de un Índice de Usos.

5. Tales medidas exceden el ámbito material que corresponde a un Índice de Usos, al extender sus efectos a una conducta que no necesariamente constituye el desarrollo de una actividad económica. En esa medida, la MML no habría ejercido su potestad de regulación urbanística dentro de los límites que le corresponden.

---

[33] **CÓDIGO CIVIL**
Artículo 1027.- Derecho de habitación
Cuando el derecho de uso recae sobre una casa o parte de ella para servir de morada, se estima constituido el derecho de habitación.

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.

6. Adicionalmente, la prohibición vulnera el derecho real de habitación, pues la MML está limitando la facultad de uso del inmueble, impidiendo que se ejerza una facultad lícita y expresamente reconocida en la normativa civil, pese a que no se trata de una actividad económica propiamente.

7. En esta línea de ideas, la prohibición cuestionada podría ser hasta inconstitucional[34], pues la entidad edil está restringiendo indebidamente el derecho a la propiedad urbana, limitando la potestad del propietario de decidir el uso de su inmueble y el derecho de habitación de los terceros a los que se les permite usar un espacio de este como morada.

8. Por lo expuesto, considero que corresponde confirmar, bajo otros fundamentos, la Resolución 0116-2026/CEB-INDECOPI, en el extremo que declaró que las prohibiciones de desarrollar los giros de dormitorios para estudiantes y dormitorios para universitarios en los inmuebles del distrito de Lince que cuentan con zonificación RDM y que no se encuentran frente a vía expresa, colectora, arterial o avenida, materializadas en los códigos CIIU H.55.1.0.05 y H.55.1.0.06 del Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas (Anexo 02), aprobado por el artículo 3 de la Ordenanza 1017, constituyen barreras burocráticas ilegales.

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

Firmado digitalmente por VIGNOLO CUEVA Orlando FAU 20133840533 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 16.10.2026 14:47:34 -05:00

ORLANDO VIGNOLO CUEVA
Vocal

---

34 **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**
Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona
Toda persona tiene derecho:
(…)
16. A la propiedad y a la herencia.
(…)

Artículo 70.- Inviolabilidad del derecho de propiedad
El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de 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.