

Resolución

N° 0516-2024/CEB-INDECOPI

Lima, 19 de diciembre de 2024

EXPEDIENTE N° 000163-2024/CEB

DENUNCIADOS : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
SERVICIO DE PARQUES DE LIMA

DENUNCIANTE : INNOVA & BUILD S.A.C.

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de realizar aportes reglamentarios para parques zonales como consecuencia de la ejecución de edificaciones de tipo multifamiliar en predios ubicados en la provincia y departamento de Lima, materializada en el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML y en las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023.*

La ilegalidad radica en que la Municipalidad Metropolitana de Lima contravino el principio de legalidad contemplado en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ello en tanto excedió sus competencias al desconocer lo dispuesto en las normas de alcance nacional en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones, tales como el Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA, y el Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, los cuales no han establecido la obligación de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar.

Asimismo, en cuanto a la imposición de la exigencia denunciada mediante los actos administrativos emitidos por el Servicio de Parques de Lima, el motivo de ilegalidad se debe a que las normas vigentes a la fecha de su emisión, que establecían la regulación sobre habilitaciones urbanas y edificaciones, tampoco contemplaban la exigencia de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar.

De conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, se dispone la inaplicación de la medida declarada ilegal en favor de Innova & Build S.A.C.

Adicionalmente, se declara que carece de objeto disponer nuevamente el mandato de inaplicación con efectos generales de la medida de la presente sumilla, declarada ilegal, en tanto que ya se realizó la publicación del extracto de la Resolución N° 0602-2024/CEB-INDECOPI en el que se declaró la ilegalidad de dicha medida.

El incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas

Tributarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Asimismo, se ordena como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 44.2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Servicio de Parques de Lima informen a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentido o confirmado el presente acto.

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

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

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante el escrito del 20 de junio de 2024, Innova & Build S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la MML) y del Servicio de Parques de Lima (en adelante, Serpar), en la que cuestionó como barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de realizar aportes reglamentarios para parques zonales como consecuencia de la ejecución de edificaciones de tipo multifamiliar en predios ubicados en la provincia y departamento de Lima¹, materializada en el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML y en las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023.
2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) Ejecutó dos proyectos de edificación de tipo multifamiliar en los inmuebles identificados, lo que tuvo conformidad con la Municipalidad; sin embargo, con posterioridad se notificaron las materializaciones identificadas por medio de las cuales se requirió el pago de aportes reglamentarios.
 - (ii) No se encuentra en los supuestos de excepción del Decreto Supremo N° 038-85-VC y la Ordenanza N° 1188-MML, empleada por la entidad en sus actos,

¹ Ubicados en las siguientes direcciones:

- Calle Capitán Percy Philipps Cuba N° 362-364-366-368-370-378, Urb. Los Jazmines – Miraflores.
- Calle Sargento William Arias Robles N° 165-175, esq. Calle Sargento Eusebio Bendezú Rebatta N° 185, Urb. Los Jazmines – Miraflores.

transgrede el principio de legalidad del Texto Único Ordenado (en adelante, el TUO) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y Licencias de Edificación, y sus correspondientes reglamentos.

- (iii) La Municipalidad ha desestimado sus recursos impugnativos bajo el argumento que se mantiene vigente el Decreto Ley N° 18898, sustituida por Decreto Ley N° 19543 y modificada por Decreto Supremo N° 038-85-VC, así como la Ordenanza N° 1188-MML, la cual tiene rango de ley. Este criterio se confronta con lo valorado por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) con anterioridad como la Resolución N° 0545-2023/CEB-INDECOPI, confirmada por la Resolución N° 0657-2023/SEL-INDECOPI.
- (iv) Las normas que se expidan con posterioridad a la Ley N° 29090 deben respetar y guardar coherencia con aquel marco, por cuanto es un cuerpo normativo de primer orden y que establece los aportes reglamentarios solo para habilitaciones urbanas. A su vez, la normativa anterior conformada por el Decreto Ley N° 18898, el Decreto Ley N° 19543 y el Decreto Supremo N° 038-85-VC, ha quedado derogada tácitamente.

3. Adicionalmente, la denunciante solicitó lo siguiente:

- (i) Que se disponga el otorgamiento de una medida cautelar².
- (ii) Que se ordene el pago de las costas y costos del procedimiento a su favor.
- (iii) Que se le otorgue el uso de la palabra en una audiencia de informe oral.

B. Admisión a trámite:

4. Mediante la Resolución N° 0303-2024/CEB-INDECOPI del 25 de julio de 2024, entre otros aspectos³, se admitió a trámite la denuncia y se concedió a la MML y al Serpar un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante el 7 de agosto de 2024, a la MML y a su Procuraduría Pública el 30 de julio de 2024⁴, así como a Serpar el 2 de agosto de 2024, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas⁵.

C. Contestación de la denuncia:

5. El 8 de agosto de 2024 el Serpar presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

- (i) Serpar es un organismo estudio, construcción, descentralizado de la MML, encargado del planeamiento, equipamiento, mantenimiento y administración de los

² A través de la Resolución N° 0303-2024/CEB-INDECOPI del 25 de julio de 2024, se denegó la solicitud de medida cautelar planteada por la denunciante.

³ Asimismo, mediante la referida resolución (i) se declaró improcedente un extremo de la denuncia, (ii) se denegó la solicitud de otorgamiento de medida cautelar; y, (iii) se informó a la denunciante que su solicitud de devolución de costas y costos se evaluará en una etapa posterior del procedimiento.

⁴ Cabe añadir que se tiene una segunda constancia de acuse de recibido del 2 de agosto de 2024 por parte de la entidad.

⁵ Cédulas de Notificación N° 1509-2024/CEB (dirigida a la denunciante), N° 1510-2024/CEB (dirigida a la MML), N° 1511-2024/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la MML) y N° 1512-2024/CEB (dirigida a Serpar).

parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos, para fines culturales y recreacionales, para lo cual percibe el aporte reglamentario para parques zonales, esto bajo la potestad que le otorga el artículo 194 de la Constitución y el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972.

- (ii) Desde su creación, mediante Decreto Ley N° 17528, modificado por el Decreto Ley N° 18898, y hasta la actualidad, se estableció que el régimen económico de Serpar está determinado por la Ley N° 27972, el Decreto Ley N° 18898 -y su modificatoria por el Decreto Ley N° 19543-, el Reglamento Nacional de Edificaciones y las Ordenanza N° 836 y N° 1188-MML.
- (iii) Cuenta con dos tipos de aportes reglamentarios distintos y regulados por normas diferentes, siendo ellos, (i) los aportes reglamentarios por concepto de habilitación urbana; y, (ii) los aportes reglamentarios por concepto de a) subdivisión (el 2% del lote matriz y subdivisión); y, b) los aportes por concepto de construcción de vivienda multifamiliar; estos últimos cuando concorra el cambio de zonificación y que, como consecuencia de ello, haya incrementado en el coeficiente de edificación, aportes cuyo origen normativo es el Decreto Ley N° 18898 y precisado por el Decreto Supremo N° 038-85-VC.
- (iv) El TUO de la Ley N° 29090 en su artículo 3 establece que el proceso de la habilitación urbana requiere de aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, que son áreas de uso público irrestricto; así como para servicios públicos complementarios, para educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado.
- (v) El Reglamento Nacional de Edificaciones establece en su Norma Técnica GH.020 que las habilitaciones urbanas, según su tipo, deberán efectuar aportes obligatorios para recreación pública y para servicios públicos complementarios para educación y otros fines, en lotes regulares edificables, y que estos aportes serán cedidos a título gratuito a la entidad beneficiaria que corresponda. Asimismo, establece que los aportes para cada entidad se ubicarán de manera concentrada de la siguiente manera: a) recreación pública, b) Ministerio de Educación, c) otros fines y d) parques zonales (Serpar).
- (vi) Respecto a los aportes correspondientes a cada tipo de habilitación urbana, el artículo 35 de la Norma Técnica GH.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones establece que las municipalidades provinciales podrán establecer el régimen de aportes de su jurisdicción, ajustado a las condiciones específicas locales y a los objetivos establecidos en su Plan de Desarrollo Urbano.
- (vii) Los aportes son un mecanismo de recuperación de plusvalías de tipo regulatorio, en tanto el incremento del valor del suelo es producto de un cambio en la regulación urbana. El aporte no es más que una obligación de hacer una donación o cesión gratuita de terreno o monto dinerario, precisamente, para lograr la conformidad o permiso municipal para urbanizar -o edificar- en un determinado suelo. La lógica que subyace al pago de los aportes reglamentarios para parques zonales es que estos aportes están destinados a servir de soporte para la prestación de servicios públicos, así como para recreación.

- (viii) El artículo 194 de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. A su vez, el inciso 8) de su artículo 195 establece que los gobiernos locales son competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de vivienda, saneamiento, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
- (ix) El artículo 42 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece como función exclusiva de las municipalidades dictar normas sobre asuntos y materias de su responsabilidad y proponer iniciativas legislativas correspondientes, lo que debe concordarse con el artículo 73 de la Ley N° 27972 sobre competencias ediles en materia de organización del espacio físico y uso del suelo.
- (x) El artículo 38 de la Ley N° 27972 ha referido que el ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional. Las normas y disposiciones municipales se rigen por los principios de exclusividad, territorialidad, legalidad y simplificación administrativa, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del derecho administrativo. Asimismo, el artículo 40 de la referida ley prescribe que las ordenanzas, en la materia de su competencia, son las normas de carácter general de mayor jerarquía en la estructura normativa municipal, por medio de las cuales se aprueba la organización interna, la regulación, administración y supervisión de los servicios públicos y las materias en las que la municipalidad tiene competencia normativa.
- (xi) Conforme al inciso 4) del artículo 200 de la Constitución, las ordenanzas municipales son las normas de mayor jerarquía municipal y tienen rango de ley.
- (xii) Tanto el Decreto Ley N° 19543 como el Decreto Supremo N° 038-85-VC gozan de plena validez y legalidad, siendo su cumplimiento de carácter obligatorio en toda Lima Metropolitana, en razón a ello, estas son consideradas dentro de la normativa nacional de forma específica en función a su alcance, no encontrándose derogadas o en contravención a las mismas, sino más bien, concatenadas entre sí.
- (xiii) Si bien es cierto que mediante la Ley N° 29090, su Reglamento y el Reglamento Nacional de Edificaciones se otorgan alcances sobre las normas urbanísticas de forma general, así como la aplicación de los aportes reglamentarios, tanto la Ordenanza N° 1188-MML, el Decreto Ley N° 19543 y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo N° 038-85-VC, no contravienen la normativa urbanística vigente de alcance nacional, por cuanto, dichas normas han sido creadas conforme a lo establecido en la Constitución y se encuentran emitidas en concordancia con las funciones y atribuciones otorgadas a la MML.
- (xiv) Se debe valorar la Sentencia del 19 de octubre de 2023 emitida en el Expediente 02945-2020-0-1801-JR-CA-05 producto de una acción contenciosa administrativa en la cual se ha reconocido la inexistencia de una derogación de la normativa antes identificada.

- (xv) Por medio de la Casación N° 456-2020-LIMA, la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema ha determinado que la Ordenanza N 1188-MML no ha sido derogada por la Ley N° 29090.
- (xvi) La denunciante no ha cuestionado la razonabilidad de la medida denunciada.
6. El 21 de agosto de 2024, la MML presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos⁶:
- Sobre la solicitud de extromisión del procedimiento:
 - (i) La MML sostiene que la Ordenanza N° 1188-MML no contiene una barrera burocrática que resulte oponible a la denunciante, por cuando dicha disposición únicamente ratifica el contenido y la aplicación de otras normas que sí contendrían la medida denunciada, por lo que resulta jurídicamente imposible atender una pretensión destinada a la inaplicación de la misma.
 - (ii) En línea con lo antes señalado, se ha incorporado a la MML por la comisión de una barrera burocrática que se materializa en actos administrativos emitidos por el Serpar, y no por la propia MML.
 - (iii) El Serpar y la MML son dos personas jurídicas distintas, que gozan de plena autonomía política, administrativa y económica, de acuerdo con lo establecido en la Ordenanza N° 2537.
 - (iv) Con base en el artículo 107 del TUO del Código Procesal Civil, aprobado por Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, aplicable de manera supletoria, solicita la extromisión en el presente procedimiento.
 - Argumentos de legalidad:
 - (v) El artículo 194 de la Constitución establece que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local y tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Asimismo, su artículo 195 dispone que los gobiernos locales son competentes para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.
 - (vi) El artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 reconoce la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades. Asimismo, dispuso en sus artículos 73 y 79 que las municipalidades provinciales cuentan con atribuciones legales para emitir disposiciones técnicas urbanísticas que regulan la organización del espacio físico y del uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente.
 - (vii) Conforme a sus atribuciones conferidas por ley, emitió la Ordenanza N° 1188-MML, entendiéndose que dicha regulación responde a las facultades para el

⁶ Por medio del escrito presentado el 7 de agosto de 2024, la MML se apersonó al procedimiento y solicitó que se le otorgue una prórroga de plazo para presentar sus descargos, la cual se le otorgó mediante la Resolución N° 0310-2024/STCEB-INDECOPi del 19 de agosto de 2024.

mantenimiento de los espacios públicos y la planificación integral, el desarrollo local, el ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental.

- (viii) Aun cuando el TUO de la Ley N° 29090 establece en el numeral 2.4) de su artículo 2 que por el principio de unidad las normas que se expidan a partir de la mencionada ley deberán guardar coherencia con el ordenamiento jurídico evitando contradicciones, debe tenerse en cuenta que la Ordenanza N° 1188-MML fue emitida y entró en vigencia con anterioridad a la Ley N° 29090 y su Reglamento. Debido a que la ordenanza es anterior a la ley, no se le podría imputar la contravención al referido principio.
- (ix) Conforme al principio de subordinación establecido en el numeral 2.4) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 29090, en los procedimientos de habilitación urbana y de edificación deberá primar el interés general sobre el interés particular, a fin de lograr un desarrollo urbano armónico. Sumado a ello, el Tribunal Constitucional precisó en el Pleno Jurisdiccional del Expediente N° 047-2004-AI/TC que uno de los principios aplicables para la resolución de antinomias es el principio de especificidad en el que aplica la regla de que la ley posterior general no deroga a la anterior especial.
- (x) Considerando que no corresponde equiparar un acto administrativo o una disposición administrativa con una ordenanza municipal que tiene rango de ley frente a la presunta incompatibilidad de leyes, solo resulta posible efectuarse el análisis respecto de la prevalencia de la ley especial sobre la ley general, esto es, de la Ley N° 29090 y la Ordenanza N° 1188-MML, puesto que ambas tienen rango de ley y, por ello, el criterio para resolver qué norma debe prevalecer no se da por el principio de jerarquía de normas, sino por el de especificidad, debiéndose precisar que el ámbito que regula la referida ordenanza es Lima Metropolitana mientras que la Ley N° 29090 es para todo el país.
- (xi) El artículo 35 de la Norma Técnica GH.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones habilita a las municipalidades provinciales a establecer el régimen de aportes de su jurisdicción ajustado a las condiciones específicas locales, de modo que en el presente caso se ha cumplido con dicha disposición al establecer un régimen distinto de aportes en su jurisdicción, ajustado a las condiciones específicas metropolitanas.
- (xii) La Comisión no resultaría competente para conocer la medida contenida en dicha ordenanza, toda vez que, de acuerdo con el literal a) del numeral 3) del Decreto Legislativo N° 1256, no se consideran barreras burocráticas las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.
- (xiii) En el presente caso, la denunciante no ha presentado ningún argumento sólido que sustente la supuesta carencia de razonabilidad de la medida cuestionada.

II. ANÁLISIS:

A. Competencia de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas:

7. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas⁷, establece que la Comisión es competente para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, **incluso del ámbito municipal o regional**, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
8. Al respecto, cabe indicar que de conformidad con el inciso 3) del artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1256, constituye una barrera burocrática toda *exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa.*
9. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en los artículos 14 al 18 del Decreto Legislativo N° 1256. En ese sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es legal o ilegal y, de ser el caso, si es razonable o carente de razonabilidad.

B. Cuestiones previas:

B.1. Sobre la solicitud de extromisión planteada por la MML:

10. A través de su escrito de descargos, la MML solicitó su extromisión del presente procedimiento.
11. Sobre el particular, conforme a lo expuesto en la Resolución N° 0160-2024/CEB-INDECOPI -por medio de la cual se admitió a trámite la denuncia- se verifica que a través del artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML, la entidad edil viene imponiendo la barrera burocrática a los agentes económicos, tal como se aprecia en la siguiente cita:

Ordenanza N° 1188-MML, que ratifica la vigencia del Decreto Ley N° 19543 y su modificatoria aprobado por Decreto Supremo N° 038-85- VC

«**Artículo Primero.** - Ratificar la vigencia y obligatorio cumplimiento del artículo 2 del Decreto Ley N° 19543, de 26 de setiembre del año 1972 y su modificatoria aprobada con Decreto Supremo N° 038-85-VC, de 21 de noviembre del año 1985, correspondiente a los aportes para Parques Zonales, que en cuanto a la Provincia de Lima le corresponde a favor de SERPAR LIMA.»

⁷ Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas.

6.1. De la Comisión y la Sala

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

12. Conforme se aprecia de la disposición administrativa, la entidad municipal ratificó la vigencia y cumplimiento -obligatorio- de normas que se encuentran derogadas (que establecían la medida denunciada), a fin de exigir a determinados agentes económicos que realicen aportes reglamentarios para parques zonales como consecuencia de la ejecución de edificaciones de tipo multifamiliar.
13. En ese sentido, la MML emitió dicha disposición a fin de contar con un sustento normativo municipal para exigir la barrera burocrática bajo análisis a los agentes económicos. Por lo tanto, en la actualidad, al igual que el Serpar, la MML también se encuentra imponiendo la barrera burocrática denunciada a través del artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML.
14. Inclusive, el propio Serpar, a través de los actos administrativos emitidos a la denunciante, ha reconocido como sustento legal para imponer la barrera burocrática la Ordenanza N° 1188-MML, tal como se visualiza en las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023:

CONSIDERANDO:

Que, las construcciones destinadas a usos de Vivienda Multifamiliar, Quintas y Conjuntos Residenciales están afectas al aporte reglamentario para Parques Zonales establecido en los Decretos Leyes N° 18898 y 19543, Decreto Supremo 038-85-VC y Ordenanza N° 1188-MML.

Fuente: Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023.

15. Por los fundamentos expuestos, no corresponde disponer la extromisión de la Municipalidad Metropolitana de Lima del presente procedimiento y, por tanto, se desestima el referido pedido.

B.2. Sobre la autonomía municipal y el cuestionamiento a la Ordenanza N° 1188-MML:

16. A través de sus descargos la MML ha señalado lo siguiente:
 - (i) Cuenta con autonomía política, económica y administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar de La Ley N° 27972.
 - (ii) En caso se declare que constituyen barreras burocráticas las disposiciones contenidas en la Ordenanza N° 1188-MML, se vulneraría la autonomía política de la MML, por cuanto se desconocerían las atribuciones legales otorgadas constitucionalmente para emitir disposiciones técnicas urbanísticas que regulan la organización del espacio físico y del uso del suelo.
 - (iii) Las ordenanzas tienen rango de ley, de conformidad con el numeral 4) del artículo 200 de la Constitución, de modo que la Ordenanza N° 1188-MML posee jerarquía legal, siendo un instrumento normativo a través del cual las municipalidades ejercen y manifiestan su autonomía.
 - (iv) La Comisión no resultaría competente para conocer la medida contenida en dicha ordenanza, toda vez que, de acuerdo con el literal a) del numeral 3) del Decreto Legislativo N° 1256, no se consideran barreras burocráticas las exigencias,

requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa.

17. Asimismo, el Serpar indicó que las ordenanzas municipales poseen rango de ley, de acuerdo con el inciso 4) del artículo 200 de la Constitución, y gozan del principio de reserva de ley, de manera tal que califican como normas de carácter general, las cuales son abstractas y obligatorias dentro de su jurisdicción y solo podrán ser modificadas o derogadas por otra ordenanza o a través de una acción de inconstitucionalidad.
18. De los argumentos presentados por la MML, se advierte que dicha entidad considera que su autonomía política, económica y administrativa sería el sustento suficiente para establecer la medida objeto de cuestionamiento en materia de organización del espacio físico y del uso del suelo. Asimismo, se desprende que, de acuerdo con la MML, la Comisión no contaría con atribuciones para conocer la imposición de barreras burocráticas a través de ordenanzas municipales, en tanto que tales normas tienen rango de ley, son emitidas en ejercicio de su autonomía reconocida constitucionalmente y porque el literal a) del numeral 3) del Decreto Legislativo N° 1256 lo excluiría del ámbito de competencias de la Comisión.
19. Al respecto, sobre la autonomía municipal, cabe indicar que, si bien el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972 reconoce la autonomía política, económica y administrativa de los gobiernos locales, la propia disposición establece como límite de dicha autonomía la sujeción al ordenamiento jurídico⁸.
20. Bajo la misma línea, el artículo VIII del Título Preliminar y el artículo 78 de la misma norma disponen que los gobiernos locales se encuentran sujetos a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y funcionamiento del Sector Público, en particular de la legislación especial y las normas técnicas⁹.
21. Precisamente, es necesario considerar que **las atribuciones reconocidas a las entidades de la Administración pública no pueden conllevar a una autarquía que desconozca las políticas nacionales dirigidas a la promoción del mercado y la simplificación administrativa**¹⁰; por lo que corresponde desestimar el citado argumento de la MML.

⁸ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

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.

⁹ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.**

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

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

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

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

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

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

¹⁰ En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 000014-2009-PI/TC, dicho colegiado indicó que «Fluye de lo anteriormente dicho que la autonomía municipal o regional no puede afectar la unidad de mercado, ya que ello podría implicar una afectación al propio sistema de economía social de mercado dispuesto por la Constitución. La autonomía regional y municipal, como ya se ha dicho a lo largo de la jurisprudencia de este Tribunal, no debe ser confundida con la autarquía. Así, si bien los órganos locales y regionales tienen amplias

22. Ahora bien, sobre la presunta falta de competencias de la Comisión para conocer la imposición de barreras burocráticas a través de ordenanzas municipales, es preciso señalar que el numeral 6.1) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256 contempla expresamente **la competencia de la Comisión para evaluar los actos y disposiciones administrativas de ámbito municipal, como lo son las ordenanzas municipales**, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad¹¹.
23. Cabe precisar que las facultades reconocidas a la Comisión se enmarcan y tienen por finalidad garantizar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, lo cual se consigue, precisamente, mediante la eliminación (inaplicación) de las barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa¹².
24. Sobre este punto, es importante traer a colación lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00014-2009-PI/TC en el que se determinó que **las ordenanzas municipales, si bien cuentan con «rango de ley», no poseen «fuerza de ley» (cualidad que determina la capacidad de una norma legal para superponerse sobre otra), por lo que estas no pueden contravenir normas del Poder Legislativo que regulan aspectos propios del Gobierno Nacional.**
25. Así, el órgano constitucional concluyó que esta Comisión *«se encuentra plenamente facultada para resolver antinomias generadas por el exceso de normas municipales o regionales de carácter general, pudiéndose declarar su ilegalidad en preferencia de las normas de alcance nacional»*¹³.
26. En la misma línea, si bien el literal a) del numeral 3) del Decreto Legislativo N° 1256 señala que no califican como barreras burocráticas las exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones y/o cobros **establecidos a través de leyes u otras normas con rango de ley y alcance nacional, emitidas al amparo de la función legislativa,**

facultades constitucionales para coadyuvar al desarrollo económico del país, ello no puede implicar que las políticas locales o regionales que pretendan el desarrollo económico contravengan a las políticas nacionales dirigidas a procurar el bienestar social».

¹¹ Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755. Artículo 6. - Atribuciones de las autoridades en materia de eliminación de barreras burocráticas

6.1. De la Comisión y la Sala

La Comisión y la Sala en segunda instancia, son competentes para conocer los actos administrativos, disposiciones administrativas y actuaciones materiales, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad.

[...]

Mediante resolución la Comisión o la Sala, de ser el caso, **ordena la inaplicación de las barreras burocráticas** a las que hace referencia la presente ley.

(Énfasis añadido).

¹² Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755. Artículo 1.- Finalidades de la ley.

La presente ley tiene como finalidad supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.

¹³ Cfr. Sentencia recaída en el Expediente N° 14-2009-PI/TC:

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

[...].

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

cabe precisar que ello hace referencia a normas como, por ejemplo, decretos legislativos, los cuales tienen rango de ley y son **de alcance nacional**, ello a diferencia de las ordenanzas municipales que, si bien cuentan con rango de ley, su **alcance es local** (ya se a nivel provincial o distrital).

27. Por lo tanto, esta Comisión sí posee atribuciones para conocer la imposición de barreras burocráticas a través de ordenanzas municipales y verificar si respetan el marco jurídico previsto en las leyes nacionales y de mayor fuerza legal, evaluación que será realizada en el presente procedimiento.
28. En tal sentido, corresponde desestimar lo alegado por la MML y el Serpar por las consideraciones expuestas.

B.3. Sobre la casación invocada por Serpar y otro pronunciamiento judicial:

29. En sus descargos, para sustentar la legalidad de la medida denunciada, el Serpar ha hecho alusión a la Casación N° 456-2020-LIMA, emitida por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema.
30. Al respecto, a través de la Sentencia de Casación N° 456-2020-LIMA la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema señaló lo siguiente:

«5.5.2. *En este contexto, no resulta ser cierto lo señalado por la recurrente en cuanto a que se habría dejado sin efecto el cobro de aportes con la dación de la Ley N° 29090, toda vez que, conforme se ha precisado, estos se mantenían sin que haya acreditado la recurrente encontrarse dentro de la exoneración establecida por la ley, de ser el caso.*

5.6. *De otro lado, en cuanto a lo señalado por la recurrente sobre que “los requisitos para obtener la recepción de obras como consecuencia de la ejecución de obras de habilitación urbana; empero, para el caso de la licencia de edificaciones y conformidad de obra no exige el pago de aportes a Serpar ni contempla el requisito de presentar el comprobante de pago del aporte, como sí lo hacía la Ley N° 27157 y los decretos leyes anteriormente citados; por lo que, al entrar en vigencia la Ley N° 29090, se derogó expresamente la regulación de los procedimientos de edificaciones y conformidad de obra previstos en la Ley N° 27157”; cabe precisar lo siguiente:*

- i) *Lo que se derogó expresamente en la Ley N°29090 fue “el Título II de la Ley N° 27157 (...)”, esto es, el título sobre la Declaratoria de Fábrica, lo que significa que no alcanza a la obligación del pago de aporte por construcción de edificaciones multifamiliares, sino se refiere a la regulación de este pago como requisito para la obtención de la conformidad de obra.*
- ii) *En el presente caso, ya se ha establecido que el pago del aporte no supedita la obtención de la conformidad de obra, siendo que en caso de incumplimiento, dicho cobro se realizará por cobranza coactiva; debiendo de precisarse que la resolución que impugna la recurrente solo señala que la edificación está afecta al aporte y que debe cumplir con el mismo; por lo que, la argumentación que señala que le exige el pago del mismo a fin de que se le entregue dicha conformidad no tiene sustento.*

5.7. *Por las razones esgrimidas, no se evidencia que la sentencia de vista haya vulnerado las infracciones denunciadas, como es la motivación y logicidad de las resoluciones, que aparecen respetadas en la presente causa; por lo que,*

en esa línea de razonamientos, la infracción normativa denunciada debe ser declarada infundada.

[...].».

31. Por lo demás, Serpar también trajo a colación la Sentencia del 19 de octubre de 2023 emitida en el Expediente 02945-2020-0-1801-JR-CA-05 producto de una acción contenciosa administrativa en la cual se ha reconocido lo siguiente:

*«Al respecto, y estando al marco normativo reseñado en el considerando cuarto, si bien se verifica que la Ley 29090, es base de los aportes reglamentarios como lo indica la apelante, también debe reconocerse que la misma, se complementa con las disposiciones establecidas en los Decreto Leyes 18898 y 19543, así como con el Decreto Supremo N° 038-85-VC. Esto es así, puesto que la derogatoria prevista en su octava disposición **no alcanza** a dichas normativas, en tanto estas no se encuentran expresamente referidas en la revocatoria contemplada en esa disposición.*

*Es por tal motivo, que, al comprobarse que **las normas en referencia se complementan entre sí**, no se evidencia afectación alguna al principio de jerarquía de normas, pues, por el contrario, la vigencia de los mencionados decretos, se ratifica. Lo acabado de describir se refuerza con la aprobación de la Ordenanza N° 1188, que confirma la vigencia y obligatoriedad de cumplimiento del artículo 2 del Decreto Ley 19543 y su modificatoria aprobada con Decreto Supremo N° 038-85-VC, correspondiente a los aportes para Parques Zonales que, respecto a la Provincia de Lima, favorece a SERPAR LIMA; lo que permite inferir que, al dictarse los actos cuya nulidad se pretende, no se estaría transgrediendo el principio de legalidad.».*

32. Al respecto, si bien en dichas sentencias se analizan materias similares a la cuestionada en el presente procedimiento administrativo, es decir, los aportes reglamentarios para parques zonales como consecuencia de una edificación multifamiliar, cabe precisar que **estos pronunciamientos judiciales no constituyen precedentes de observancia obligatorio** de acuerdo a lo establecido en el artículo 36 del Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, que aprobó el TUO de la Ley N° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo¹⁴.
33. En efecto, el aludido artículo 36 del Decreto Supremo N° 011-2019-JUS establece que para considerar un pronunciamiento de la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema como *precedente vinculante*, el órgano jurisdiccional deberá fijarlo en la resolución, lo cual no ha sucedido en la sentencia alegada.
34. Sin perjuicio de lo antes señalado, incluso en el escenario de considerar vinculantes a los pronunciamientos judiciales, esta Comisión podría traer a colación la Sentencia Casación N° 8362-2014-LIMA, en donde la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República analizó una resolución de la Comisión y concluyó que el Decreto Ley N° 18898 y sus modificatorias (Decreto Ley N° 19543 y Decreto Supremo N° 038-85-VC) fueron derogadas a través de la Octava Disposición Final de la Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, Ley N° 29090:

¹⁴ **Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, que aprobó el TUO de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo Artículo 36.- Principios jurisprudenciales. Cuando la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema fije en sus resoluciones principios jurisprudenciales en materia contencioso-administrativa, constituyen precedente vinculante.**
Los órganos jurisdiccionales podrán apartarse de lo establecido en el precedente vinculante, siempre que se presenten circunstancias particulares en el caso que conocen y que motiven debidamente las razones por las cuales se apartan del precedente.
El texto íntegro de todas las sentencias expedidas por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República se publicará en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del Poder Judicial. La publicación se hace dentro de los sesenta días de expedidas, bajo responsabilidad.
De otro lado, se incorpora la exigencia que el Juez debe ponderar la proporcionalidad entre la eventual afectación que causaría al interés público o a terceros la medida cautelar y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata de la actuación impugnada.
(Énfasis añadido)

«**DUODÉCIMO:** De la misma manera, corresponde indicar que el ordenamiento jurídico vigente al momento en que se presentó la denuncia ante el INDECOPI, la norma que regula la “Conformidad de Obra”, aplicable por razón de temporalidad, es la establecida en el artículo 28° de la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y edificaciones, y no así - como alega el demandante- el artículo 4° del Decreto Ley N° 19543, esto, por las siguientes razones:

12.2. De lo expuesto, se advierte que existe un conflicto normativo entre lo regulado en el artículo 4° del Decreto Ley N° 19543 y el artículo 28° de la Ley N° 29090, por lo que ante esta situación corresponde aplicar el criterio cronológico o principio "lex posterior derogat priori", que significa literalmente que "la ley posterior deroga a la anterior", e implica que en caso de conflicto entre dos enunciados normativos de igual extensión e idéntico rango jerárquico, incompatibles promulgadas en momentos distintos, prevalecerá la norma posterior en el tiempo. En virtud a ello, se puede concluir que producto de la nueva regla introducida por la Ley N° 29090, norma técnica de habilitaciones urbanas y edificaciones, el requisito previsto en el artículo 4° del referido Decreto Ley quedó derogada, más aún cuando, la Octava Disposición Final de la misma Ley N° 29090 estableció que a su entrada en vigencia quedan derogadas las Leyes N° 26878 y 27135, el Título II de la Ley N° 2 7157 y todas las disposiciones legales que se le opondan, lo cual ha ocurrido en este caso.

12.3. Siendo ello así, no puede hablarse de inaplicación del artículo 4° del Decreto Ley N° 19543, sino de su derogación tácita como consecuencia de la vigencia de la Ley N° 29090, por lo tanto se trata de un tema de aplicación de normas en el tiempo y no así de aplicación de ley especial frente a la ley general, entonces la aplicación de la norma realizada por la Sala del Tribunal del INDECOPI ha respetado los límites de su competencia.

De otro lado, respecto a la legalidad del artículo primero de la Ordenanza N° 1188, esta norma publicada en el Diario Oficial El Peruano el catorce de noviembre de dos mil ocho, dispuso “Ratificar la vigencia y obligatorio cumplimiento del artículo 2 del Decreto Ley N° 19543, del veintiséis de setiembre del año mil novecientos setenta y dos y su modificatoria aprobada con Decreto Supremo N° 038-85-VC, del veintiuno de noviembre del año mil novecientos ochenta y cinco, correspondiente a los aportes para Parques Zonales, que en cuanto a la Provincia de Lima le corresponde a favor de SERPAR LIMA.”; es decir, a través de ella no sólo se dispuso la vigencia de un Decreto Ley derogado, sino que además, fue dictado en clara contravención de lo previsto en una norma técnica aplicable a nivel nacional, como lo es la Ley N° 29090. En el artículo 2° de la Ley, se indica que: “2.1 Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional; además, determinan las responsabilidades de los sujetos implicados en los procedimientos de habilitación urbana y de edificación. Ninguna persona o entidad, además de las descritas en la presente Ley, podrá participar, directa o indirectamente, en la aprobación y ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones. 2.2 Los requisitos establecidos en la presente Ley y su reglamento, se aplican a nivel nacional. El retraso administrativo en la tramitación del expediente no autoriza que se le exija al solicitante la actualización de la documentación que fuera presentada en la fecha de ingreso del expediente ante la municipalidad respectiva”. Por su parte, el artículo 40° de la misma Ley, prevé que: “Los procedimientos y trámites administrativos, que sigan las personas naturales o jurídicas, en edificaciones ante las autoridades competentes, deben otorgar certeza en cuanto al curso de las solicitudes, y tendrán como característica la simplicidad y la transparencia de todos los trámites y sus correspondientes requisitos [...]».

35. Por consiguiente, corresponde desestimar los argumentos señalados por el Serpar, evaluados en el presente punto.

C. Cuestión controvertida:

36. Determinar si la exigencia de realizar aportes reglamentarios para parques zonales como consecuencia de la ejecución de edificaciones de tipo multifamiliar en predios ubicados

en la provincia y departamento de Lima¹⁵, materializada en el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML y en las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Competencias de las municipalidades:

37. El artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27972, reconoce la autonomía política, económica y administrativa de las municipalidades, dicha disposición establece como límite de dicha autonomía la sujeción al ordenamiento jurídico¹⁶.
38. En concordancia con lo anterior, el artículo VIII del Título Preliminar de la ley señalada en el párrafo precedente y el artículo 78 del mismo cuerpo normativo disponen que los gobiernos locales se encuentran sujetos a las leyes y disposiciones que regulan las actividades y el funcionamiento del Sector Público, en particular de la legislación especial y las normas técnicas¹⁷.
39. En efecto, de acuerdo con el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444¹⁸, las entidades de la administración pública deben actuar en el marco de las atribuciones y competencias legalmente otorgadas, persiguiendo los fines para los cuales les fueron conferidas¹⁹.
40. En cuanto a las atribuciones conferidas a la MML, el artículo 159 de la Ley N° 27972²⁰ establece que es competencia de la Alcaldía Metropolitana (órgano ejecutivo de la

¹⁵ Ubicados en las siguientes direcciones:

- Calle Capitán Percy Philipps Cuba N° 362-364-366-368-370-378, Urb. Los Jazmines – Miraflores.
- Calle Sargento William Arias Robles N° 165-175, esqu. Calle Sargento Eusebio Bendeúz Rebatta N° 185, Urb. Los Jazmines – Miraflores.

¹⁶ **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**
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.

¹⁷ **Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Aprobado mediante el Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

¹⁹ **TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Título Preliminar

Artículo IV. - Principios del procedimiento administrativo.

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

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

²⁰ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

2. En materia de planificación y urbanismo:

- 2.1. Dirigir el Sistema Metropolitano de Planificación y formular el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, en coordinación con la Municipalidad Provincial del Callao y las reparticiones correspondientes;
- 2.2. Aprobar y normar los distintos procesos de habilitación urbana;
- 2.3. Dictar normas sobre ornato y vigilar su cumplimiento.

Municipalidad), en materia de planificación y urbanismo, aprobar y normar los distintos procesos de *habilitación urbana*.

D.2. Del régimen de aportes reglamentarios y la vigencia del Decreto Ley N° 18898:

41. En el presente caso, la MML y Serpar han señalado que el artículo 2 del Decreto Ley N° 18898 (modificado por el Decreto Ley N° 19543), cuya vigencia y cumplimiento obligatorio es ratificado por la Ordenanza N° 1188-MML, tiene plena validez y seguiría vigente, toda vez que no existiría norma legal (como la Ley N° 29090) que de manera expresa lo haya derogado. Además, la MML sostiene que no existiría una incompatibilidad entre los Decretos Ley N° 18898 y N° 19543 con otra norma legal vigente.
42. En atención a tales argumentos, corresponde que esta Comisión verifique si es que el artículo 2 del Decreto Ley N° 18898 se encuentra vigente a la fecha de emisión de la presente resolución, o bien, si dicha disposición ha sido derogada con anterioridad, ello con la finalidad de analizar la legalidad de la barrera burocrática denunciada.
43. Mediante el Decreto Ley N° 17528, Ley Orgánica del Sector Vivienda²¹, se determinó el ámbito y estructura del Sector Vivienda, así como las funciones y estructura del Ministerio y la función básica de los organismos públicos descentralizados pertenecientes al referido sector²².
44. De acuerdo con lo establecido en el literal a) del artículo 17 y el artículo 18 del mencionado decreto ley, el Servicio de Parques fue uno de los organismos públicos descentralizados del sector vivienda, el cual, como institución pública, se encargaba del planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los parques metropolitanos, zonales, zoológicos y botánicos para fines culturales y recreacionales²³.
45. El 2 de julio de 1971 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Ley N° 18898, que norma las atribuciones del Servicio de Parques que es el Organismo Público Descentralizado del Sector Vivienda. Dicha norma precisó, entre otros aspectos, las atribuciones del Servicio de Parques y los bienes y recursos que formaban parte de dicha entidad.
46. Por medio del Decreto Ley N° 19543, publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de septiembre de 1972, se modificó, entre otras disposiciones, el literal b) del artículo 13 del Decreto Ley N° 18898, estableciéndose la obligación para todas aquellas personas naturales o jurídicas que efectúen construcción de viviendas multifamiliares, de otorgar un aporte al Serpar consistente en un determinado porcentaje del valor del terreno urbano utilizado:

²¹ Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 1969.

²² **Decreto Ley N° 17528, Ley Orgánica del Sector Vivienda.**

Artículo 1.- La presente Ley determina el ámbito y estructura del Sector Vivienda, las funciones y estructura del Ministerio de Vivienda y la función básica de los Organismos Públicos Descentralizados correspondientes.

²³ **Decreto Ley N° 17528, Ley Orgánica del Sector Vivienda.**

Artículo 17.- Los Organismos Públicos Descentralizados del Sector son:

a) El Servicio de Parques.

[...]

Artículo 18.- El Servicio de Parques, es la institución pública, encargada del planeamiento, estudio, construcción, equipamiento, mantenimiento y administración de los Parques Metropolitanos, Zonales, Zoológicos y Botánicos para fines culturales y recreacionales.

Decreto Ley N° 18898, modificado por el Decreto Ley N° 19543

«**Artículo 13.-** Constituyen recursos del Servicio:

[...]

*b.- El valor del 2% del área total del lote matriz que se subdivida en dos o más sub-lotes destinadas para uso de vivienda o industria, incluyendo las quintas. **Las personas naturistas o jurídicas que, por cambio de zonificación, lleven a cabo construcciones destinadas a vivienda multifamiliar, pagaran al servicio de Parques, como aporte para Parques Zonales, un porcentaje del valor del terreno urbano que utilicen, equivalente a diez (10) veces la diferencia que exista entre el nuevo coeficiente de edificación que se emplee y el coeficiente original. entendiéndose como tal el que tenía el terreno hasta la expedición del Decreto Supremo N° 51-F., de 8 de Julio de 1966.**».*

(Énfasis añadido).

47. Posteriormente, el artículo 5 del Decreto Supremo N° 038-85-VC, publicado el 26 noviembre 1985, precisó los alcances de dicha obligación, en el sentido de que el pago del aporte al Serpar se efectuará solo cuando concurra el cambio de zonificación y que, como consecuencia de ello, haya un incremento en el coeficiente de edificación. Asimismo, dispuso que el aporte será un porcentaje del valor del terreno urbano equivalente a cinco veces la diferencia que exista entre el nuevo coeficiente de edificación que se emplee y el coeficiente original.
48. El 15 de junio de 1981 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 143, Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Construcción, que modificó lo contemplado en la ley orgánica aprobada mediante el Decreto Ley N° 17528.
49. En efecto, de la lectura del mencionado decreto legislativo, se advierte que Serpar ya no formaba parte de la estructura orgánica del Ministerio. De hecho, a través de la Primera y Segunda Disposición Transitoria del Decreto Legislativo N° 143 se dispuso que **las funciones y los parques zonales del Servicio de Parques se transferirán a las municipalidades**, así como los recursos asignados (personal, presupuesto, patrimonio y acervo documental) a cada una de ellas²⁴.
50. Como puede observarse, mediante el Decreto Legislativo N° 143 se transfirieron a las municipalidades las funciones encomendadas del (ya denominado) Serpar, las cuales, a la fecha de publicación de dicha norma legal, se encontraban detalladas únicamente en el Decreto Ley N° 18898. En tal sentido, toda vez que a la fecha de emisión del Decreto Legislativo N° 143 no existía otra norma que regulara o estableciera las funciones y las atribuciones del Serpar, se advierte que el Decreto Ley N° 18898 seguía vigente y las municipalidades contaban con las competencias establecidas en dicha norma en materia de conservación y mantenimiento de parques, así como para percibir los ingresos señalados en el mencionado decreto ley.
51. Posteriormente, el 9 de junio de 1984 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades, a través de la cual se normó la organización, competencias, funciones y recursos de las municipalidades²⁵. El numeral 10) del artículo

²⁴ **Decreto Legislativo N° 143, Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Construcción. Disposiciones Transitorias**

Primera.- Las funciones y los Parques Zonales del Servicio de Parques SERPAR, se transferirán a las Municipalidades así como los recursos asignados a cada una de ellas, dentro de los sesenta (60) días de promulgada la presente Ley, excepto el Programa Protección Ambiental y Ecología Urbana que se incorporará dentro de la estructura y funciones del Ministerio de Vivienda.

Segunda.- La ejecución de la transferencia a que se refiere la anterior Disposición Transitoria se efectuará mediante Resolución Suprema referendada por los Ministros de Economía, Finanzas y Comercio y de Vivienda. Dichas transferencias comprenderán los recursos de personal, presupuestarios, patrimoniales y acervo documental que en cada caso se determine.

²⁵ **Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades.**

- 67 de dicha norma estableció que era una función de las municipalidades en materia de educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes, establecer y conservar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y parques recreacionales, ya sea directamente o mediante contrato o concesión²⁶.
52. Con fecha 20 de noviembre de 1997 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas, por medio de la cual se reguló, entre otros aspectos, el procedimiento para la aprobación de las habilitaciones urbanas nuevas y la regularización de aquellas habilitaciones ejecutadas que no han cumplido con los trámites municipales respectivos²⁷.
53. Al respecto, es importante señalar que la referida norma y su Reglamento (aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-97-MTC, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de diciembre de 1997) **no establecieron que se deba realizar algún aporte reglamentario como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar.**
54. Bajo esa línea, la Primera Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 26878 estableció que los aportes reglamentarios que procedan en cada caso de *habilitación urbana*, para fines recreativos y de servicios públicos complementarios, incluidos los de salud y educación, corresponden a la municipalidad distrital o provincial respectiva y a las instituciones del Estado responsables de dichos servicios.
55. Por su parte, la Tercera Disposición Transitoria y Complementaria de la ley en mención dispuso que, en un plazo no mayor de sesenta (60) días naturales se aprobará el **Reglamento Nacional de Edificaciones**, que será de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades competentes, sean nacionales, regionales, departamentales o **locales**²⁸.
56. De ese modo, en virtud del mandato dispuesto en la Tercera Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 26878, el 8 de mayo de 2006 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA²⁹, que aprobó sesenta y seis (66) normas técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones, la cual dispuso derogar,

Artículo 1.- La presente Ley Orgánica norma la organización, autonomía, competencia, funciones y recursos de las Municipalidades, así como el régimen especial de la Capital de la República.

²⁶ **Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades.**

Artículo 67.- Son funciones de las Municipalidades en materia de educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes:

[...]

10.- Establecer y conservar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y parques recreacionales ya sea directamente o mediante contrato o concesión.

²⁷ **Ley N° 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas.**

Artículo 1.- La presente ley norma el procedimiento simplificado para la aprobación de las habilitaciones urbanas nuevas, la regularización de aquellas habilitaciones ejecutadas que no han culminado con los trámites municipales respectivos y cuentan con viviendas ya construidas sobre terrenos de propiedad de asociaciones de vivienda y pro vivienda, cooperativas de vivienda o de otra forma asociativa con fines de vivienda, y la regularización de las lotizaciones informales que sin constituir habilitaciones urbanas cuentan con construcciones parcialmente consolidadas y cuyos lotes de vivienda han sido individual y directamente adquiridos por los integrantes de cada lotización informal.

²⁸ **Ley N° 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas.**

Disposición Transitorias y Complementarias

Tercera.- El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días naturales aprobará por Decreto Supremo los reglamentos de la presente Ley, debiendo diferenciar en los mismos el tratamiento aplicable para las habilitaciones urbanas nuevas y el que corresponda para la regularización de las habilitaciones urbanas pendientes. En igual forma y plazo aprobará el Reglamento Nacional de Edificaciones, el mismo que será de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades competentes sean nacionales, regionales, departamentales o locales.

²⁹ Cabe precisar que mediante el Decreto Supremo N° 015-2004-VIVIENDA, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de septiembre de 2004, se aprobó el Índice del Reglamento Nacional de Edificaciones, conforme a lo dispuesto en la Tercera Disposición Transitoria y Complementaria de la Ley N° 26878. Al respecto, el artículo 6° de dicha norma estableció que mientras no se aprueben las normas indicadas en el Índice del Reglamento Nacional de Edificaciones serán aplicables las normas contenidas en el Reglamento Nacional de Construcciones y las Normas Técnicas de Edificación vigentes para el diseño, evaluación, ejecución y control de habilitaciones urbanas y edificaciones dentro del territorio nacional.

a través de su artículo 3, el Reglamento Nacional de Construcciones y sus normas modificatorias, complementarias, sustitutorias, así como toda norma legal que se oponga al nuevo Reglamento³⁰.

57. En cuanto a las “*Consideraciones Básicas*” del Reglamento Nacional de Edificaciones, la Norma G.010 reconoce que aquel tiene por objeto normar los criterios y requisitos mínimos para el Diseño y ejecución de las **Habilitaciones Urbanas** y las **Edificaciones**. Por su parte, el Artículo Único de la Norma Técnica G.040 “*Definiciones*” del Reglamento Nacional de Edificaciones, **el “aporte” es el área y/o superficie de terreno resultante de un proceso de habilitación urbana**, que se cede de forma obligatoria y gratuita para destinarla a recreación pública y a servicios públicos complementarios de educación y otros fines, que se constituyen en bienes inmuebles de dominio público y pueden inscribirse en el Registro de Predios.
58. A su vez, de conformidad con el artículo 27 de la Norma Técnica GH.020 “*Componentes de diseño urbano*” del Reglamento Nacional de Edificaciones, **los aportes reglamentarios han sido establecidos, únicamente, para los procesos de habilitación urbana**, conforme se aprecia a continuación:

Norma Técnica GH.020 “Componentes De Diseño Urbano”:

«Artículo 27. - Las habilitaciones urbanas, según su tipo, deberán efectuar aportes obligatorios para recreación pública y para servicios públicos complementarios para educación y otros fines, en lotes regulares edificables. Estos aportes serán cedidos a título gratuito a la entidad beneficiaria que corresponda.

El área del aporte se calcula como porcentaje del área bruta deducida la cesión para vías expresas, arteriales y colectoras, así como las reservas para obras de carácter regional o provincial.

Los aportes para cada entidad se ubicarán de manera concentrada, siendo el área mínima la siguiente:

Para Recreación Pública 800mt²

Ministerio de Educación Lote normativo

Otros fines Lote normativo

Parques Zonales Lote normativo

Cuando el cálculo del área de aporte sea menor al área mínima requerida, podrá ser redimido en dinero.

En todos los casos en que las áreas de aporte resultaran menores a los mínimos establecidos, el monto de la redención en dinero se calculará al valor de tasación arancelaria del metro cuadrado del terreno urbano.». (Énfasis añadido).

59. Como logra advertirse, **el Reglamento Nacional de Edificaciones** -aplicable para edificaciones y habilitaciones urbanas-, **al igual que la Ley N° 26878 y su Reglamento**, no contemplaron en algún extremo que, en los casos de la ejecución de una *edificación* de tipo multifamiliar, deba realizarse un aporte reglamentario de parque zonal.
60. Con base en lo expuesto, de conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, con la entrada en vigencia de la Ley N° 26878, Ley de Habilitaciones Urbanas (**21 de**

³⁰ Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, que aprueba 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones.

Artículo 3.- Derogación Expresa y Genérica.

Deróganse los Decretos Supremos N°s. 039 y 063-70-VI, que aprobaron la totalidad de los Títulos del Reglamento Nacional de Construcciones - RNC, así como sus normas modificatorias, complementarias, sustitutorias, y toda norma legal que se oponga en lo que corresponda; a partir de la vigencia del Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE.

noviembre de 1997), se determinó un nuevo marco regulatorio en materia de procesos de habilitación urbana, en el cual no se contempló la realización de aportes para los procesos de ejecución de edificaciones multifamiliares en predios habilitados. Incluso, el Reglamento de dicha ley, así como el Reglamento Nacional de Edificaciones, tampoco contemplaron la exigencia de realizar el referido aporte³¹.

61. En tal sentido, toda vez que la obligación contenida en el artículo 2 del Decreto Ley N° 18898 resultaba contraria a lo regulado por la Ley N° 26878 y normas posteriores, se observa que **dicha disposición se encuentra derogada a la fecha**.
 62. Es importante agregar que, en anteriores pronunciamientos, la Comisión y su segunda instancia han tenido por derogados los Decretos Ley N° 18898 y 19543 para el análisis de barreras burocráticas distintas al presente caso³².
 63. Cabe mencionar que la MML señaló que la Ordenanza N° 1188-MML prevalecería sobre la Ley N° 29090 en aplicación del principio de especificidad, según el cual la ley posterior general no deroga a la anterior especial, ello en tanto que el ámbito que regula la referida ordenanza es Lima Metropolitana, mientras que la Ley N° 29090 es para todo el país.
 64. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el presente caso no es objeto de cuestionamiento o de evaluación si la Ordenanza N° 1188-MML ha quedado o no derogada, sino si el artículo 2 del Decreto Ley N° 18898 cuya vigencia ratifica la MML a través de dicha ordenanza, ha sido derogado con la emisión de un nuevo marco normativo que regula los aportes reglamentarios, ello con la finalidad de verificar si el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML cuenta o no con un respaldo legal. Conforme fue desarrollado en los párrafos anteriores, se ha corroborado que, efectivamente, el artículo 2 del Decreto Ley N° 18898 quedó derogado con la entrada en vigencia de la Ley N° 26878, Ley de Habilitaciones Urbanas, esto es, el 21 de noviembre de 1997.
- D.3. **Sobre la exigencia de realizar aportes reglamentarios para parques zonales³³ como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar en la actualidad:**
65. Mediante la Ordenanza N° 1188-MML, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de noviembre de 2008, la MML ratificó lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley N° 19543

³¹ Cabe precisar que este criterio ha sido recogido por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas mediante Resolución 0523-2019/SEL-INDECOPI del 25 de noviembre de 2019 y por la Sentencia de Casación N° 8362 - 2014 LIMA.

³² Resolución N° 0209-2010/CEB-INDECOPI del 9 de septiembre de 2010:

«33. Por lo mencionado, se aprecia que la normativa vigente que regula el procedimiento para obtener la conformidad de obra no establece como **requisito** para obtener ésta que se presente el **certificado del pago del aporte del Serpar Lima**, con lo cual **la exigencia de presentar éste certificado, contenida en el Decreto Ley N° 18898 modificado por el Decreto N° 19543 y en la Ordenanza N° 1188-MML ha sido derogada por la Octava Disposición Final de la Ley N° 29090.**

34. Si bien la Ordenanza N° 1188-MML ratifica la obligación de presentar el certificado del pago del aporte del Serpar Lima como requisito para obtener la conformidad de obra, la misma no puede reincorporar a nuestro ordenamiento jurídico dicha obligación, puesto que ésta ha sido derogada tácitamente por la Ley N° 29090.

35. En tal sentido, la exigencia cuestionada en el presente procedimiento constituye una barrera burocrática ilegal que perjudica la realización de actividades de la denunciante en el mercado.».

La precitada resolución fue confirmada por la N° 0707-2011/SC1-INDECOPI.

Es importante destacar que un criterio similar, para una medida distinta, fue adoptado en la Resolución N° 0523-2019/SEL-INDECOPI.

«50. En ese sentido, se puede inferir que, de conformidad con lo señalado en los párrafos anteriores, con la entrada en vigor de la Ley 26878 (21 de noviembre de 1997) se determinó un nuevo marco regulatorio en materia de procesos de habilitación urbana, en el cual no se contempló la realización de aportes para los procesos de subdivisión de lotes (predios habilitados). Incluso, el Reglamento de dicha ley, así como el RNE, tampoco contemplaron la exigencia de realizar el referido aporte.

51. En tal sentido, toda vez que la obligación contenida en el literal **b) del artículo 13 del Decreto Ley 18898** resultaba contraria a lo regulado por la Ley 26878 y normas posteriores, se observa que **dicha disposición quedó derogada el 21 de noviembre de 1997**, respecto de la **exigencia de aportar el 2% del área total del lote matriz que se subdividirá en dos o más sublotos en todos los casos de subdivisiones sin cambio de uso**, lo cual se observará al analizar la legalidad de la medida.».

³³ De acuerdo con el Artículo Único de la Norma Técnica G.040 "Definiciones" del RNE, los parques zonales son: áreas y/o superficies importantes de recreación pública cuya función y equipamiento están destinados a servir a la población de algún sector de la ciudad con servicios de recreación activa y pasiva.

y su modificatoria aprobada con Decreto Supremo N° 038-85-VC, el cual dispuso la obligación de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar.

66. Al respecto, se puede advertir lo siguiente:

Ordenanza N° 1188-MML, que ratifica la vigencia del Decreto Ley N° 19543 y su modificatoria aprobado por Decreto Supremo N° 038-85-VC

*«**Artículo Primero.** - Ratificar la vigencia y obligatorio cumplimiento del artículo 2 del Decreto Ley N° 19543, de 26 de setiembre del año 1972 y su modificatoria aprobada con Decreto Supremo N° 038-85-VC, de 21 de noviembre del año 1985, correspondiente a los aportes para Parques Zonales, que en cuanto a la Provincia de Lima le corresponde a favor de SERPAR LIMA.*

Decreto Ley N° 19543, Sustituyen el artículo 12 del D.L. N° 18898 relativo a los aportes que debe percibir el SERPAR.

*«**Artículo 2.-** Sustituyese el inciso b) del artículo 13 del Decreto-Ley N° 18898 que quedará redactado en la siguiente forma:*

*b.- El valor del 2% del área total del lote matriz que se subdivida en dos o más sub-lotes destinadas para uso de vivienda o industria, incluyendo las quintas. **Las personas naturistas o jurídicas que, por cambio de zonificación, lleven a cabo construcciones destinadas a vivienda multifamiliar, pagaran al servicio de Parques, como aporte para Parques Zonales, un porcentaje del valor del terreno urbano que utilicen, equivalente a diez (10) veces la diferencia que exista entre el nuevo coeficiente de edificación que se emplee y el coeficiente original, entendiéndose como tal el que tenía el terreno hasta la expedición del Decreto Supremo N° 51-F., de 8 de Julio de 1966.**».*
(Énfasis añadido).

67. Con lo cual, este Colegiado logra advertir que si bien la Ordenanza N° 1188-MML ha dispuesto ratificar el contenido de lo desarrollado en el Decreto Ley N° 19543 y su modificatoria, de hecho, con la referida ordenanza se impone sobre los administrados la exigencia materia de análisis en el presente procedimiento.

68. Ahora bien, el 25 de septiembre de 2007 se publicó en el diario oficial El Peruano, la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones (actualmente, TULO de la Ley 29090, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA), el cual tiene por objeto **establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación**, con la finalidad de facilitar y promover la inversión inmobiliaria:

TULO de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones:

«Artículo 1.- Objeto de la Ley

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

Establece el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en los procedimientos administrativos de la presente Ley.».

(Énfasis añadido).

69. El artículo 2 del TUO de la Ley N° 29090 establece que los procedimientos administrativos en tales materias, contemplados en este cuerpo legal, son **únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional**³⁴.
70. En ese sentido, la regulación establecida por el TUO de la Ley N° 29090 es de obligatorio cumplimiento para todas las entidades de la Administración pública, incluyendo a las municipalidades. Por ende, en armonía con el carácter nacional y obligatorio del TUO de la Ley N° 29090, el numeral 2.4) de su artículo 2 reconoce el principio de unidad en los procedimientos de habilitación urbana, por lo que las normas posteriores que se expidan necesariamente deben guardar coherencia con dicha ley. Por ello, ante una contradicción, la norma prevé el siguiente orden de prelación:

«Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios

[...].

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

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

- a.1) La Ley N° 29090.
a.2) Los reglamentos de la Ley N° 29090.
a.3) Las **normas de carácter nacional**.
a.4) Las normas de carácter local provincial.
a.5) Las normas de carácter local distrital.

Debiendo mantenerse obligatoriamente este orden de prelación. Esta disposición es de orden público.

[...].»

(Énfasis añadido).

71. Cabe precisar que en sus descargos la MML indicó que el principio de unidad solo aplicaría para normas que se emitan a partir de la expedición de la Ley N° 29090, por lo que no se podría alegar que la Ordenanza N° 1188-MML contraviene dicho principio en tanto esta norma se publicó el 14 de noviembre de 2008. Al respecto, a diferencia de lo sostenido por la MML, se advierte que la ordenanza se emitió con posterioridad a la Ley N° 29090, en tanto que esta última se publicó en el diario oficial El Peruano el 25 de septiembre de 2007; incluso, si la normativa municipal hubiera sido emitida con anterioridad a la Ley N° 29090, la autoridad local de igual manera se encontraba obligada a que su regulación respetara lo dispuesto en las leyes y, en general, lo establecido por la normativa nacional, ello en virtud de lo establecido en el artículo VIII del Título Preliminar y el artículo 78 de la Ley N° 27972.
72. Ahora bien, de acuerdo con el numeral 9) del artículo 4 del TUO de la Ley N° 29090, las municipalidades constituyen actores que intervienen en los procesos de habilitación urbana y de edificación, correspondiéndoles aprobar los proyectos que se presenten sobre dichos procesos, ello en virtud de lo establecido en la Ley N° 27972³⁵.

³⁴ TUO de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Artículo 2.- Ámbito de aplicación y principios

2.1 **Los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional;** además, determinan las responsabilidades de los sujetos implicados en los procedimientos de habilitación urbana y de edificación. Ninguna persona o entidad, además de las descritas en la presente Ley, podrá participar, directa o indirectamente, en la aprobación y ejecución de habilitaciones urbanas y edificaciones.

[...].

³⁵ TUO de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y edificaciones.

73. En cuanto a los aportes reglamentarios para parques zonales el artículo 3 de la Ley N° 29090, señala que **durante el proceso de una habilitación urbana se requiere que se otorguen aportes gratuitos y obligatorios para fines de recreación pública, servicios públicos complementarios, educación, salud y otros fines, en lotes regulares edificables que constituyen bienes de dominio público del Estado:**

«Artículo 3. – Definiciones

Para los fines de la presente Ley, entiéndase por:

1. **Habilitación urbana**

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

[...]».

(Énfasis añadido).

74. Los aportes a los que hace referencia la norma consisten en áreas de terreno, dentro de la zona que se pretende habilitar, que el titular de la habilitación urbana debe otorgar, de manera gratuita y obligatoria, en favor de determinadas entidades del Estado para fines de recreación, educación, salud y entre otras.
75. Asimismo, el artículo 36 del TUO de la Ley N° 29090 dispone que, el Reglamento Nacional de Edificaciones y el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación **constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas**, así como por las personas naturales y jurídicas de derecho privado que proyecten o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional³⁶.

Artículo 4.- Actores y responsabilidades.

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

[...]

9. Las municipalidades

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

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

³⁶ **Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, que aprobó el TUO de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.**

Artículo 36°.- Normas Técnicas de Edificación. El Reglamento Nacional de Edificaciones y el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas, así como por las personas naturales y jurídicas de derecho privado que proyecten o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional. Los gobiernos regionales y locales deberán adecuar su normativa al Reglamento Nacional de Edificaciones.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre las consultas y aclaraciones en la aplicación de la normativa técnica de su sector.

a. El Reglamento Nacional de Edificaciones

El Reglamento Nacional de Edificaciones es el único marco normativo que establece los criterios y requisitos mínimos de calidad para el diseño, producción y conservación de las edificaciones y habilitaciones urbanas.

El Reglamento Nacional de Edificaciones se actualizará periódicamente de manera integral o parcial, conforme a los avances tecnológicos y la demanda de la sociedad.

b. El Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación

El Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación, es el conjunto de normas técnicas que deben cumplir las partes, componentes y materiales para las edificaciones, a fin de garantizar su calidad y seguridad. Será aprobado mediante decreto supremo, con opinión técnica del Instituto Nacional de Calidad (INACAL). Las entidades del Estado, competentes en materia de edificaciones, propiciarán el desarrollo de normas técnicas que estandaricen los materiales y componentes constructivos e incentiven la utilización de sistemas constructivos normalizados que logren mayores índices de productividad. Asimismo, fomentarán la acreditación de entidades privadas que evalúen y otorguen la certificación de productos. El órgano competente del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el encargado de la elaboración del Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación, en base a las Normas Técnicas Peruanas de requisitos y métodos de ensayo de materiales de edificación y las contenidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones.

76. El numeral 16.8) del artículo 16 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA dispone que los aportes reglamentarios a que se encuentran obligados los titulares de predios rústicos que requieren iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por lo previsto en la **Norma Técnica G.H. 020 del Reglamento Nacional de Edificaciones**³⁷.
77. A mayor abundamiento, a través de la Octava Disposición Final de la Ley N° 29090 previó que, con su entrada en vigencia, quedaban derogadas, además de las Leyes N° 26878 y N° 27135, todas las disposiciones con rango legal que se opongan³⁸.
78. En efecto, como podemos advertir a lo largo de la evolución normativa antes desarrollada, las normas de la materia han previsto que los aportes reglamentarios, el cual incluye el de parques zonales, **son exigidos durante el proceso de una habilitación urbana.**
79. Del mismo modo, de la revisión de las normas del ordenamiento jurídico se tiene que no existe una nueva regulación expresa que establezca un determinado aporte reglamentario como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar.
80. Tal como se ha manifestado, en virtud del principio de unidad contemplado en el literal a) del numeral 2.4) del artículo 2 del TUO de la Ley N° 29090, dicha ley, su reglamento y las normas de alcance nacional priman sobre las normas de alcance provincial y distrital (como es el caso de la Ordenanza N° 1188-MML).
81. De ese modo, la regulación establecida en la Ley N° 29090, su reglamento y las normas de alcance nacional (como es el caso del Reglamento Nacional de Edificaciones), debe ser observada de manera obligatoria por las municipalidades en ejercicio de sus competencias sobre la materia.
82. Por consiguiente, la MML al imponer la exigencia denunciada en el presente procedimiento a través de la Ordenanza N° 1188-MML e imponer una obligación no contemplada en el marco legal actual y unitario, ha excedido sus competencias, en contravención del Principio de Legalidad del numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, así como del artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27972, en un desconocimiento de lo dispuesto en las normas de alcance nacional en materia de habilitaciones urbanas y edificaciones tales como el TUO de la Ley N° 29090, el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA, y el Reglamento Nacional de Edificaciones, los cuales no han establecido la obligación de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar.
83. Por tanto, la imposición de la medida analizada en el presente procedimiento materializada en el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML constituye una barrera burocrática ilegal.

³⁷ **Decreto Supremo N° 011-2017.VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación**
16.8 Los aportes reglamentarios a que están obligados de efectuar los titulares de predios rústicos que requieran iniciar procesos de habilitación urbana se regulan por:

a) Lo previsto en la Norma Técnica G.H. 020 "Componentes de Diseño Urbano" del Reglamento Nacional de Edificaciones-RNE.
[...]

³⁸ **TUO de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y edificaciones.**

OCTAVA.- A la entrada en vigencia de la presente Ley, quedan derogadas las Leyes Núms. 26878 y 27135, el Título II de la Ley N° 27157 y todas las disposiciones legales que se opongan a la presente Ley.

D.4. Sobre la exigencia cuestionada, materializada en los actos emitidos por el Serpar:

84. De la revisión de los actos administrativos que materializan la barrera burocrática analizada en el presente procedimiento, se advierte que estos fueron emitidos al amparo de lo dispuesto en el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML mediante la cual se ratifica la vigencia del artículo 2 del Decreto Ley N° 19543 que contempló la exigencia de realizar aportes reglamentarios por concepto de parques zonales cuando se lleven a cabo construcciones destinadas a vivienda multifamiliar.
85. Así, se tienen los actos emitidos por Serpar, cuestionados en el presente caso, que señalan lo siguiente:

CONSIDERANDO:

Que, las construcciones destinadas a usos de Vivienda Multifamiliar, Quintas y Conjuntos Residenciales están afectas al aporte reglamentario para Parques Zonales establecido en los Decreto Leyes N° 18898 y 19543, Decreto Supremo 038-85-VC y Ordenanza N° 1188-MML.

Fuente: Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023.

86. De esta forma, en la medida que el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML ha sido declarado barrera burocrática ilegal en el acápite previamente desarrollado, los efectos de ilegalidad de esta alcanzan a los actos administrativos emitidos por Serpar con sustento en dicha norma.
87. En consecuencia, la imposición de la medida denunciada a través de las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023, constituye una barrera burocrática ilegal por cuanto la MML y Serpar han excedido sus competencias, contraviniendo el principio de legalidad reconocido en la Ley N° 27444 y el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley N° 27972; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada en contra de la MML y Serpar.

E. Evaluación de razonabilidad:

88. De conformidad con la metodología establecida en el Decreto Legislativo N° 1256, no corresponde efectuar el análisis de razonabilidad de la medida materia de análisis del presente procedimiento, debido a que ha sido declarada barrera burocrática ilegal.

F. Medida correctiva:

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

«Artículo 43.- Medidas correctivas.

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

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

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

[...]

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

90. De lo anterior se puede advertir que esta Comisión se encuentra facultada para ordenar que las entidades informen a los ciudadanos acerca de las barreras burocráticas declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad.
91. En tal sentido, considerando el marco normativo vigente y que en el presente procedimiento se ha determinado la ilegalidad de la medida cuestionada materializada en una disposición administrativa, corresponde ordenar a la MML y a Serpar, como medida correctiva, que cumplan con informar a los ciudadanos acerca de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, una vez se declare consentida la presente resolución o sea confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Sala)
92. El incumplimiento de lo dispuesto podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias, de conformidad con el artículo 36 del Decreto Legislativo N° 1256.

G. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:

93. Por otro lado, la denunciante ha solicitado que esta Comisión disponga en su favor el reembolso de las costas y costos derivados del presente procedimiento.
94. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en el numeral 8.2) del artículo 8 y en el numeral 10.2) del artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas la Comisión o la Sala, de ser el caso, pueden ordenar la devolución de las costas y costos, cuando corresponda. Asimismo, el artículo 25 de la citada norma establece lo siguiente:

«Artículo 25.- De las costas y costos.

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

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

95. En consecuencia, en la medida que las entidades denunciadas han obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarles el pago de las costas³⁹ y costos⁴⁰ del procedimiento en favor de la denunciante.
96. El artículo 419 del TUO del Código Procesal Civil⁴¹, de aplicación supletoria⁴², dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe⁴³.

³⁹ TUO del Código Procesal Civil.

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

⁴⁰ TUO del Código Procesal Civil.

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

97. En consecuencia, la MML y Serpar deberán cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan⁴⁴.
98. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417 y 418 del TUO del Código Procesal Civil, la Directiva N° 001-2015-TRI-INDECOPI y demás disposiciones pertinentes⁴⁵.

H. Efectos y alcances de la presente resolución:

99. De conformidad con los artículos 8 y 10 del Decreto Legislativo N° 1256, cuando en un procedimiento iniciado de parte, las barreras burocráticas cuestionadas sean declaradas ilegales y estén contenidas o materializadas en disposiciones administrativas, la Comisión dispone su inaplicación al caso concreto de la denunciante y, con carácter general, en favor de otros agentes económicos o administrados en general que también se vean afectados por su imposición⁴⁶.

⁴¹ **TUO del Código Procesal Civil.**

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

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

⁴² **TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Título Preliminar.

[...]

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo.

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

[...]

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

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

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

[...]

Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes.

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

[...]

⁴³ Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38° de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

⁴⁴ **Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.**

Artículo 118.- Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos

Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

⁴⁵ **TUO del Código Procesal Civil.**

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

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

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

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

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

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

⁴⁶ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, modificado por la Ley N° 31755.**

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

100. En el presente caso, se ha declarado ilegal la medida señalada en la Cuestión controvertida de la presente resolución, materializada el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML (disposición administrativa) y en las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023 (actos administrativos).
101. Por lo tanto, corresponde disponer la inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal en favor de la denunciante.
102. Por otro lado, toda vez que ya se realizó la publicación del extracto de la Resolución N° 0602-2024/CEB-INDECOPI en la que se declaró la ilegalidad y se dispuso la inaplicación con efectos generales de la medida detallada en el párrafo primero de la presente resolución, carece de objeto que la Comisión vuelva a disponer dicho mandato.
103. Al respecto, se precisa que el mandato de inaplicación dispuesto en la Resolución N° 0602-2024/CEB-INDECOPI surte efectos desde el día siguiente de publicado el extracto de dicha resolución en el diario oficial El Peruano⁴⁷, es decir, desde el 10 de noviembre de 2024.
104. Cabe indicar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación podrá ser sancionados por esta Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256⁴⁸.
105. De conformidad con el artículo 42 del Decreto Legislativo N° 1256⁴⁹, el procurador público o el abogado defensor de las entidades denunciadas tienen la obligación de remitir una

-
- 8.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte o de oficio, la Comisión o la Sala, declare la ilegalidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, dispone su inaplicación con efectos generales, siempre que la ilegalidad de la barrera burocrática no se haya originado por una revocación indirecta de licencia de funcionamiento.
 - 8.2. En estos procedimientos, la Comisión o la Sala, de ser el caso, puede emitir medidas correctivas, ordenar la devolución de las costas y costos e imponer sanciones, cuando corresponda, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.
 - 8.3. La inaplicación con efectos generales opera a partir del día siguiente de publicado el extracto de la resolución emitida por la Comisión o la Sala, de ser el caso, en el diario oficial "El Peruano". La orden de publicación será emitida por el Indecopi hasta el décimo día hábil después de notificada la resolución respectiva. Si con posterioridad, algún funcionario, servidor público o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, en la entidad que fuera denunciada, aplica las barreras burocráticas declaradas ilegales en la resolución objeto de publicación, puede ser sancionado de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 de la presente ley.
 - 8.4. En aquellos procedimientos iniciados de parte con posterioridad a la publicación a la que hace referencia el presente artículo, en los que se denuncie la aplicación de una barrera burocrática declarada ilegal, materializada en la misma disposición administrativa inaplicada con efectos generales, la Comisión encausa el escrito presentado como una denuncia informativa de incumplimiento de mandato. [...].

Artículo 10. - De la inaplicación al caso concreto.

- 10.1. Cuando en un procedimiento iniciado a pedido de parte, la Comisión o la Sala, de ser el caso, declare la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas o la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales, dispone su inaplicación al caso concreto en favor del denunciante.

10.2. En estos procedimientos, también se procede según lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley, cuando corresponda.

⁴⁷ De conformidad a lo dispuesto en el numeral 8.3) del artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1256.

⁴⁸ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

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

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

1. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al que se hace referencia en el artículo 8 de la presente ley.
2. Cuando incumpla el mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal y/o carente de razonabilidad, según sea el caso, al que se hace referencia en el artículo 10 de la presente ley.

3. Cuando, luego de publicado lo resuelto en los procedimientos de oficio a los que hace referencia el artículo 9, aplique u ordene aplicar la barrera burocrática previamente declarada carente de razonabilidad, o cuando pudiendo disponer su inaplicación, omita hacerlo. [...]. [Énfasis añadido]

⁴⁹ **Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas**

Artículo 42.- Responsabilidad del procurador público o abogado defensor de la entidad denunciada

42.1. Es obligación del procurador público o abogado defensor de una entidad contra la que se inició un procedimiento, de parte o de oficio, en el que se haya declarado la ilegalidad y/o carencia de razonabilidad de una barrera burocrática por medio de una resolución que ha quedado firme o consentida, remitir copia de la resolución de la Comisión o la Sala, de ser el caso, al titular de la entidad y la Secretaría General o la que haga sus veces, con la finalidad de que pueda ser difundida para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

42.2. El plazo para remitir la referida resolución es de dos (2) días hábiles contados desde el día siguiente de la fecha en que quedó consentida o fue notificada la resolución que confirma la resolución de la Comisión.

copia de la presente resolución, luego de que haya quedado consentida, al titular de la entidad y a la Secretaría General, o quien haga sus veces, para conocimiento de sus funcionarios y/o servidores públicos.

106. Finalmente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, la MML y Serpar, en un plazo no mayor de un (1) mes luego de que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala, deberán informar las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en el presente acto, de conformidad a lo establecido en la Directiva N° 001-2017/DIR/COD-INDECOPI, aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi N° 018-2017-INDECOPI/COD⁵⁰.

POR LO EXPUESTO:

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

RESUELVE:

Primero: desestimar las solicitudes y argumentos planteados por la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Servicio de Parques de Lima, identificados en las Cuestiones previas de la presente resolución.

Segundo: declarar que la exigencia de realizar aportes reglamentarios para parques zonales como consecuencia de la ejecución de edificaciones de tipo multifamiliar en predios ubicados en la provincia y departamento de Lima⁵¹, materializada en el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML y en las Resoluciones de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 042-2023 y N° 043-2023, constituye una barrera burocrática ilegal; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada por Innova & Build S.A.C. en contra de la Municipalidad Metropolitana de Lima y del Servicio de Parques de Lima.

Tercero: disponer que la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Servicio de Parques de Lima, a través de sus funcionarios, servidores públicos o cualquier persona que ejerza función administrativa por delegación, bajo cualquier régimen laboral o contractual, inapliquen la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Segundo de la presente resolución al caso concreto de Innova & Build S.A.C., de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

Cuarto: declarar que carece de objeto disponer nuevamente el mandato de inaplicación con efectos generales de la medida detallada en el Resuelve Segundo de la presente resolución, en tanto que ya se realizó la publicación del extracto de la Resolución N° 0602-2024/CEB-INDECOPI en la que se declaró la ilegalidad de la medida.

Quinto: disponer que la imposición de la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Segundo, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con

42.3. El órgano de control interno de la entidad respectiva, dispone las acciones que considere pertinentes en caso de verificarse el incumplimiento de la obligación señalada en el presente artículo.

⁵⁰ Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de febrero de 2017.

⁵¹ Ubicados en las siguientes direcciones:

- Calle Capitán Percy Philipps Cuba N° 362-364-366-368-370-378, Urb. Los Jazmines – Miraflores.
- Calle Sargento William Arias Robles N° 165-175, esqu. Calle Sargento Eusebio Bendezú Rebatta N° 185, Urb. Los Jazmines – Miraflores.

posterioridad a que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, sea considerada como incumplimiento de los mandatos de inaplicación indicados y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

Sexto: informar que el incumplimiento de los mandatos de inaplicación dispuestos en la presente resolución de la barrera burocrática declarada ilegal con efectos generales, en una resolución anterior, y al caso concreto de Innova & Build S.A.C. en el Resuelve Tercero de la presente resolución, respectivamente, podrán ser sancionados con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Séptimo: ordenar como medida correctiva que, de conformidad con el numeral 2) del artículo 43 y el numeral 44.2) del artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1256, la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Servicio de Parques de Lima informen a los administrados acerca de la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles de notificada la resolución que declara consentido o confirmado el presente acto.

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

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

Décimo: ordenar a la Municipalidad Metropolitana de Lima y al Servicio de Parques de Lima que cumplan con pagar a Innova & Build S.A.C. las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida o sea confirmada por el Tribunal del Indecopi.

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

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

MARÍA ANTONIETA MERINO TABOADA
PRESIDENTE