

Resolución

N° 0259-2025/CEB-INDECOPI

Lima, 4 de julio de 2025

EXPEDIENTE N° 000008-2025/CEB

DENUNCIADO : SERVICIO DE PARQUES DE LIMA

DENUNCIANTE : 2K PROYECTOS INMOBILIARIOS S.A.C.

TERCERO

ADMINISTRADO : MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: *Se declara que constituye barrera burocrática ilegal la exigencia de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar en un predio ubicado en el distrito de Punta Hermosa, en la provincia y departamento de Lima, materializada en la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024 de fecha 3 de julio de 2024 emitida al amparo del Artículo Primero de la Ordenanza N° 1188-MML.*

La ilegalidad radica en que Servicio de Parques 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 ha excedido 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.

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 2K Proyectos Inmobiliarios S.A.C.

El incumplimiento del mandato de inaplicación dispuesto 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.

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

Se dispone además, de conformidad con el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, 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 13 de enero de 2025, 2K Proyectos Inmobiliarios S.A.C. (en adelante, la denunciante) interpuso una denuncia en contra del Servicio de Parques de Lima (en adelante, Serpar), a través de la cual cuestionó como barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad la exigencia de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar en un predio ubicado en el distrito de Punta Hermosa, en la provincia y departamento de Lima, materializada en la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024¹ de fecha 3 de julio de 2024 emitida al amparo del Artículo Primero de la Ordenanza 1188-MML.
2. Fundamentó su denuncia en los siguientes argumentos:
 - (i) La Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y edificaciones (en adelante, la Ley 29090) regula de manera específica los requisitos para la obtención de la conformidad de obra. En su artículo 28 no se contempla el pago de aportes al Serpar como uno de los requisitos exigibles para dicho procedimiento. Sin embargo, tanto el Decreto Ley N° 19543 como la Ordenanza N° 1188-MML establecen la obligatoriedad de estos aportes, generando un conflicto normativo que debe resolverse aplicando el principio de la norma posterior.
 - (ii) Conforme al principio “la ley posterior deroga a la anterior”, el artículo 4 del Decreto Ley N° 19543 ha sido tácitamente derogado por la Ley N° 29090, la cual es una norma técnica de habilitaciones urbanas y edificaciones, aplicable a nivel nacional y posterior en el tiempo.
 - (iii) El artículo 40 de la Ley N° 29090 prohíbe cualquier requerimiento adicional no previsto en la ley, lo que convierte en ilegal cualquier exigencia adicional, como lo es el pago del aporte al Serpar, toda vez que no está contemplado en la normativa vigente.
 - (iv) La Octava Disposición Final de la Ley N° 29090 establece que quedan derogadas todas las disposiciones legales que se opongan a su contenido, lo que incluye el artículo 4 del Decreto Ley N° 19543 y cualquier ordenanza municipal que exija el pago de aportes para Parques Zonales.

¹ **Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024 del 3 de julio del 2024**

«[...]»

RESUELVE:

PRIMERO.- APROBAR la valorización ascendente a la suma de S/ 8,625.10 (Ocho mil seiscientos veinticinco con 10/100 Soles); correspondiente al área de aporte reglamentario para Parques Zonales de 60.86 m², por la Edificación tipo Multifamiliar de 2,015.38 m² de área construida, ubicada en Malecón Superior N° 1143-1145-1147, Av Costa Peruana N° 1142-1144-1146-1148 y Pasaje 10 N° 100, Urbanización El Silencio, distrito de Punta Hermosa, provincia y departamento de Lima.»

- (v) La exigencia de pago por parte de Serpar constituye una barrera burocrática ilegal de conformidad con el artículo 4 (sic) del Decreto Legislativo N° 1256, Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas, que establece que cualquier acto administrativo que restrinja injustificadamente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado constituye una barrera burocrática.
- 3. Adicionalmente, solicitó se ordene al Serpar reembolsar las costas y costos del presente procedimiento.

B. Admisión a trámite:

- 4. Mediante la Resolución N° 0084-2025/STCEB-INDECOPI del 19 de febrero de 2025, se admitió a trámite la denuncia y se concedió al Serpar un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos. Dicha resolución fue notificada al Serpar el 24 de febrero de 2025 y a la denunciante el 5 de marzo del mismo año, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas².
- 5. Asimismo, mediante la Resolución N° 0289-2025/STCEB-INDECOPI del 19 de junio de 2025 se resolvió incorporar a la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, la Municipalidad) como tercero administrado en el presente procedimiento. La referida resolución fue notificada a la Municipalidad el 20 de junio de 2025 y a la denunciante el 26 de junio de 2025, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación respectivas³.

C. Contestación de denuncia:

- 6. Mediante escrito del 30 de junio de 2025⁴, la Municipalidad presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:
 - (i) La Ordenanza N° 1188-MML no contiene una exigencia, condición, requisito o cobro que pueda ser oponible a la denunciante; por cuanto únicamente ratifica el contenido y la aplicación de otras normas que sí contendrían la medida denunciada, por lo que resultaría jurídicamente imposible atender una pretensión destinada a la inaplicación de la misma, por lo que la denuncia resulta improcedente, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 427 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, aprobado por la Resolución Ministerial 010- 93-JUS. En ese sentido la barrera burocrática no se encuentra materializada en la citada ordenanza.
 - (ii) No existe identidad entre las partes involucradas en la relación jurídica material (la denunciante y Serpar) y las partes involucradas en la relación jurídica procesal. Carece de sentido la incorporación de la Municipalidad como tercero administrado.
 - (iii) De acuerdo, con el artículo 107 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil aprobado por la Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, aplicable supletoriamente al presente proceso; solicitó la extromisión de la Municipalidad.

² Cédulas de Notificación N° 364-2025/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 365-2025/CEB (dirigido al Serpar).

³ Cédulas de Notificación N° 1531-2025/CEB (dirigida a la denunciante) y N° 1534-2025/CEB (dirigida a la Municipalidad).

⁴ Cabe precisar que, mediante el escrito del 26 de junio de 2025, la Municipalidad se apersonó al presente procedimiento y solicitó que se le conceda una prórroga para formular sus descargos. Al respecto mediante la Resolución N° 0311-2025-STCEB-INDECOPI del 27 de junio de 2025 la Secretaría Técnica de la Comisión le concedió dos (2) días hábiles adicionales para que formule los descargos que considere convenientes.

- (iv) 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, el artículo 195 de la Constitución 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.
- (v) 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.
- (vi) Conforme a sus atribuciones conferidas por ley emitió la Ordenanza N° 1188- MML, entendiéndose que dicha regulación responde a las facultades para el mantenimiento de los espacios públicos y la planificación integral, el desarrollo local, el ordenamiento territorial y la sostenibilidad ambiental.
- (vii) 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 a la Municipalidad la contravención al referido principio.
- (viii) 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.
- (ix) 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
- (x) El artículo 35 de la Norma Técnica GH.020 del Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) 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.

- (xi) Cabe resaltar que las ordenanzas tienen rango de ley, de conformidad con el inciso 4 del artículo 200 de la Constitución. De ese modo, la Ordenanza N° 1188- MML posee jerarquía legal, siendo un instrumento normativo a través del cual las municipalidades ejercen y manifiestan su autonomía.
- (xii) Sobre la base de que los aportes reglamentarios consisten en actuaciones dirigidas a requerir el cumplimiento de una obligación urbanística en beneficio de la ciudad y de su población, declarar barreras burocráticas las disposiciones contenidas en la Ordenanza N° 1188-MML vulnera la autonomía política de la Municipalidad, en tanto se desconocerían las atribuciones legales otorgadas constitucionalmente para emitir disposiciones técnicas urbanísticas que regulan la organización del espacio físico y del uso del suelo.
- (xiii) Según el literal a) del inciso 3) del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, 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.
- (xiv) En el presente caso la denunciante no ha presentado ningún argumento sólido que sustente la supuesta carencia de razonabilidad de la medida cuestionada.

D. Declaración de rebeldía:

- 7. La Tercera Disposición Complementaria, Final y Transitoria del Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas⁵, establece que las autoridades encargadas de la supervisión de dicha norma se rigen supletoriamente por lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 807, que regula las facultades, normas y organización del Indecopi; el Decreto Legislativo N° 1033, que aprueba la Ley de organización y funciones del INDECOPI, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444⁶, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, el TUO de la Ley N° 27444), y el TUO del Código Procesal Civil, o por las normas que las sustituyan, en aquello que sea aplicable.
- 8. Al respecto, el artículo 29 del Decreto Legislativo N° 1256 establece que la entidad denunciada tendrá un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución que admite a trámite la denuncia para presentar sus descargos⁷. Por su parte, el artículo 26 del Decreto Legislativo N° 807 determina que, vencido el plazo para la presentación de descargos, **se declarará en rebeldía** al denunciado que no los hubiera presentado⁸.

⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2016.

⁶ Aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

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

Artículo 29. - Plazo para la presentación de descargos.

29.1. La entidad denunciada podrá formular sus descargos en un plazo de cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución que admite a trámite la denuncia o inicia el procedimiento de oficio. [...].

⁸ **Decreto Legislativo N° 807, Facultades, normas y organización del Indecopi.**

Artículo 26. - Una vez admitida a trámite la denuncia, se correrá traslado de la misma al denunciado, a fin de que éste presente su descargo. El plazo para la presentación del descargo será de cinco (5) días contados desde la notificación, vencido el cual, el Secretario Técnico declarará en rebeldía al denunciado que no lo hubiera presentado.

9. En el presente procedimiento, la Resolución N° 0084-2025/STCEB-INDECOPI fue notificada al Serpar el 24 de febrero de 2025, conforme consta en el cargo de la Cédula de Notificación N° 365-2025/CEB, por lo que dicha entidad tenía hasta el 3 de marzo del año en curso para presentar sus descargos; sin embargo, Serpar no ha cumplido con presentar sus descargos en el plazo indicado, motivo por el cual se configura la situación jurídica de rebeldía.
10. El artículo 461 del TUO del Código Procesal Civil, de aplicación supletoria en el presente procedimiento administrativo⁹, señala que la declaración de rebeldía causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos expuestos en la demanda (entiéndase denuncia), salvo que: a) habiendo varios emplazados, alguno contesta la demanda, b) la pretensión se sustente en un derecho indisponible, c) requiriendo la ley que la pretensión demandada se pruebe con documento, este no fue acompañado a la demanda, d) el juez declare, en resolución motivada, que no le producen convicción¹⁰.
11. Asimismo, el numeral 233.1) del artículo 233 del TUO de la Ley N° 27444, señala que por medio de la contestación se deben absolver todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho, siendo que se tendrán meritadas como ciertas las alegaciones y hechos relevantes de la denuncia salvo que estos hayan sido negados de forma expresa¹¹.
12. En ese sentido, corresponde declarar rebelde al Serpar en tanto no ha cumplido con presentar sus descargos dentro del plazo establecido. Si bien Serpar no ha contestado dentro del plazo legal, en el presente caso no aplica la presunción relativa a la que hace referencia el artículo 461 del TUO del Código Procesal Civil, toda vez que la Municipalidad sí ha presentado oportunamente sus descargos en el presente procedimiento.
13. No obstante lo señalado, teniendo en consideración los principios de verdad material e impulso de oficio, establecidos en el artículo VIII del Título Preliminar del TUO de la Ley

⁹ **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 todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo 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.

[...]

¹⁰ **Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil.**

Efecto de la declaración de rebeldía. -

Artículo 461.- La declaración de rebeldía causa presunción legal relativa sobre la verdad de los hechos expuestos en la demanda, salvo que:

1. Habiendo varios emplazados, alguno contesta la demanda;

2. La pretensión se sustente en un derecho indisponible;

3. Requiriendo la ley que la pretensión demandada se pruebe con documento, éste no fue acompañado a la demanda; o

4. El Juez declare, en resolución motivada, que no le producen convicción.

¹¹ **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprobó el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Artículo 233. - Contestación de la reclamación

231.1 El reclamado deberá presentar la contestación de la reclamación dentro de los quince (15) días posteriores a la notificación de ésta; vencido este plazo, la Administración declarará en rebeldía al reclamado que no la hubiera presentado. La contestación deberá contener los requisitos de los escritos previstos en el Artículo 122 de la presente Ley, así como la absolución de todos los asuntos controvertidos de hecho y de derecho, Las alegaciones y los hechos relevantes de la reclamación, salvo que hayan sido específicamente negadas en la contestación, se tendrán por aceptadas o meritadas como ciertas.

Nº 27444, en virtud de los cuales la autoridad administrativa deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley (incluyendo la realización o prácticas de actos que resulten convenientes), aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados, se tendrá en consideración toda la documentación que obra en el presente expediente, así como el marco normativo aplicable al caso concreto de la denunciante.

II. ANÁLISIS:

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

14. El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1256, que aprobó la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas¹², 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.
15. 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.*
16. 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 autonomía municipal y el cuestionamiento a la Ordenanza N° 1188-MML:

17. A través de sus descargos la Municipalidad 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 Municipalidad, 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.

¹² 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.
[...].

- (iii) Las ordenanzas tienen rango de ley, de conformidad con el inciso 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 inciso 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.
18. De los argumentos presentados por la Municipalidad, se advierte que, a criterio de dicha entidad, 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, a su criterio, 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 inciso 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 jurídico¹³.
20. Bajo la misma línea, el artículo VIII del Título Preliminar de dicha ley y el artículo 78 del referido cuerpo normativo disponen que los gobiernos locales 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 técnicas.¹⁴
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

¹³ De acuerdo con la metodología contenida en el Decreto Legislativo N° 1256, la Comisión analiza:

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

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

¹⁴ **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.

administrativa¹⁵; por lo que corresponde desestimar el citado argumento de la Municipalidad.

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 razonabilidad¹⁶.
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 administrativa¹⁷.
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*»¹⁸.

¹⁵ En la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 000014-2009-PI/TC, dicho colegiado indicó que «*Fluye de lo anteriormente dicho que la autonomía municipal o regional no puede afectar la unidad de mercado, ya que ello podría implicar una afectación al propio sistema de economía social de mercado dispuesto por la Constitución. La autonomía regional y municipal, como ya se ha dicho a lo largo de la jurisprudencia de este Tribunal, no debe ser confundida con la autarquía. Así, si bien los órganos locales y regionales tienen amplias facultades constitucionales para coadyuvar al desarrollo económico del país, ello no puede implicar que las políticas locales o regionales que pretendan el desarrollo económico contravengan a las políticas nacionales dirigidas a procurar el bienestar social*».

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 derojar 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

26. En la misma línea, si bien el literal a) del inciso 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, 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. Por las consideraciones expuestas, corresponde desestimar lo alegado por la Municipalidad.

B.2 Sobre la solicitud de extromisión planteada por la Municipalidad:

29. A través de su escrito de descargos, la Municipalidad solicitó su extromisión del presente procedimiento.
30. Sin embargo, tal como ha sido indicado en la Resolución N° 0289-2025/STCEB-INDECOPI, la participación como tercero administrado de la Municipalidad se justifica en que la Ordenanza N° 1188-MML ha servido de sustento para emitir los actos administrativos de Serpar, que materializan la medida denunciada. Así, el pago de aportes reglamentarios para parques zonales por la ejecución de edificaciones multifamiliares se exige teniendo como base normativa la obligación establecida en la ordenanza en mención.
31. En ese sentido, no corresponde disponer su extromisión del presente procedimiento y, por tanto, se desestima el referido pedido.

C. Cuestión controvertida:

32. Determinar si la exigencia de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar en un predio ubicado en el distrito de Punta Hermosa, en la provincia y departamento de Lima, materializada en la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024 de fecha 3 de julio de 2024 emitida al amparo del Artículo Primero de la Ordenanza N° 1188-MML, constituye una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

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.».

D. Evaluación de legalidad:

D.1. Competencias de las municipalidades:

33. 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 jurídico¹⁹.
34. 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 técnicas²⁰.
35. En efecto, de acuerdo con el principio de legalidad reconocido en el numeral 1.1) del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General²¹, 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 conferidas²².
36. En cuanto a las atribuciones conferidas a la Municipalidad, el artículo 159 de la Ley N° 27972²³ establece que es competencia de la Alcaldía Metropolitana (órgano ejecutivo de la 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:

37. En el presente caso, corresponde que esta Comisión verifique si es que el artículo 2 del Decreto Ley N° 18898 (modificado por el Decreto Ley N° 19543) se encontraba vigente a

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ Aprobado mediante el Decreto Supremo 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

²² **Decreto Supremo 004-2019, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**

Título Preliminar

Artículo IV. - Principios del procedimiento administrativo.

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

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

²³ **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.

la fecha de emisión de la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 043-2024 de 8 de julio de 2024, ello con la finalidad de analizar la legalidad de la barrera burocrática denunciada.

38. Mediante el Decreto Ley N° 17528, Ley Orgánica del Sector Vivienda²⁴, 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 sector²⁵.
39. De acuerdo con lo establecido en el inciso 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 recreacionales²⁶.
40. 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.
41. 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 inciso 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:

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).

42. 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,

²⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 1969.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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.

43. 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.
44. En efecto, de la lectura del mencionado decreto legislativo, se advierte que el 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 ellas²⁷.
45. 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.
46. 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 municipalidades²⁸. El numeral 10) del artículo 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 concesión²⁹.
47. 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 respectivos³⁰.

²⁷ **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 refrendada 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.

²⁸ **Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades.**

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.

²⁹ **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.

³⁰ **Ley N° 26878, Ley General de Habilitaciones Urbanas.**

48. 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.**
49. 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.
50. 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 RNE, que será de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades competentes, sean nacionales, regionales, departamentales o **locales**³¹.
51. 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-VIVIENDA³², que aprueba 66 normas técnicas del RNE, la cual dispuso derogar, 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 Reglamento³³.
52. En cuanto a las “*Consideraciones Básicas*” del RNE, 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 RNE, 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.
53. A su vez, de conformidad con el artículo 27 de la Norma Técnica GH.020 “*Componentes de diseño urbano*” del RNE, **los aportes reglamentarios han sido establecidos,**

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.

³¹ **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.

³² 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.

³³ **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.

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).

54. Como logra advertirse, **el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE)** -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.
55. 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 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 RNE, tampoco contemplaron la exigencia de realizar el referido aporte³⁴.
56. 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 y al momento de emitir el acto administrativo al caso de la denunciante.**
57. 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 caso³⁵.

³⁴ 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.

³⁵ 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 este 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.

58. Cabe mencionar que la Municipalidad 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.
59. 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 Municipalidad 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, que sustenta la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 043-2024, 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 zonales³⁶ como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar en la actualidad:
60. Mediante la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024, Serpar señaló 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, en el Decreto Supremo N° 038-85-VC y en la Ordenanza N° 1188-MML y que en el caso de la denunciante dicho aporte ascendía a S/ 8,625.10 correspondiente al área de aportes reglamentario para Parques Zonales de 60.86m².
61. Al respecto, a través de la Ordenanza N° 1188-MML, publicada en el diario Oficial El Peruano el 14 de noviembre de 2008, la Municipalidad ratificó lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ley N° 19543 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.
62. 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°

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.»

³⁶ De acuerdo con el Artículo Único de la Norma Técnica G.040 "Definiciones" del RNE, los parques zonales: 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.

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).

63. 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.
64. 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, TUO 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:

Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones:

«Artículo 1.- Objeto de la Ley

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

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

(Énfasis añadido).

65. El artículo 2 del TUO de la Ley N° 29090³⁷, establece que los procedimientos administrativos en tales materias, contemplados en este cuerpo legal, son **únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional**.
66. 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

³⁷ **Texto Único ordenado 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.

[...].

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).

67. Cabe precisar que en sus descargos la Municipalidad 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 Municipalidad, 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.
68. 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° 27972³⁸.
69. 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

³⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y edificaciones.

Artículo 4.- Actores y responsabilidades.

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

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

[...]».

(Énfasis añadido).

70. 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.
71. Asimismo, el artículo 36 del TUO de la Ley N° 29090 dispone que, el RNE 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.³⁹
72. El numeral 16.8) del artículo 16⁴⁰ 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 RNE**.
73. A mayor abundamiento, a través de la Octava Disposición Final de la Ley N° 29090 se 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 opongan⁴¹.

³⁹ Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenando 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.

⁴⁰ Decreto Supremo N° 011-2017-VIVIENDA, 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.

[...]

⁴¹ Texto Único Ordenado 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.

74. 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*.**
 75. 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.
 76. 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).
 77. De ese modo, la regulación establecida en la Ley N° 29090, su reglamento y las normas de alcance nacional (como es el caso del RNE), debe ser observada de manera obligatoria por el Serpar en ejercicio de sus competencias sobre la materia.
- D.4. Aplicación al caso concreto:
78. En el presente caso, el acto administrativo que materializa la barrera burocrática analizada en el presente procedimiento fue emitido al amparo de lo dispuesto en 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.
 79. Por consiguiente, el Serpar, al exigir la medida denunciada en el presente procedimiento a través de la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024, sustentada en la Ordenanza N° 1188-MML, e imponer una obligación no contemplada en el marco legal actual (y vigente en ese momento) 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 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 RNE, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, la 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.
 80. Adicionalmente, es preciso indicar que mediante la Resolución N° 0602-2024/SEL-INDECOPI, la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas declaró barrera burocrática ilegal con efectos generales la exigencia cuestionada en el presente caso, pero contenida en la Ordenanza 1188-MML, que sirvió de sustento al medio de materialización de la exigencia denunciada en este caso. El extracto de la citada resolución fue publicado en el diario oficial El Peruano, el 9 de noviembre 2024, es decir, con posterioridad a la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024 de fecha 3 de julio de 2024, que materializa la medida cuestionada en el presente caso por lo que se procederá a evaluar su legalidad y/o razonabilidad.

81. En ese sentido, de la revisión del acto administrativo que materializa la barrera burocrática analizada en el presente procedimiento, se advierte que fue emitido 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.
82. Así, se tiene del acto emitido por el Serpar, cuestionado en el presente caso, que señala 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 Decretos Leyes N° 18898 y 19543, Decreto Supremo 038-85-VC y Ordenanza N° 1188-MML.

Fuente: Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024.

83. De esta forma, en la medida que el artículo primero de la Ordenanza N° 1188-MML ha sido declarado barrera burocrática ilegal, los efectos de ilegalidad de esta alcanzan al acto administrativo emitido por el Serpar con sustento en dicha norma.
84. En consecuencia, la imposición de la medida denunciada a través de la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024, constituye una barrera burocrática ilegal por cuanto el Serpar ha 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 del Serpar.

E. Evaluación de razonabilidad:

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

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

86. 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.
87. 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.».

88. En consecuencia, en la medida que Serpar ha obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas⁴² y costos⁴³ del procedimiento en favor de la denunciante.
89. El artículo 419 del TUO del Código Procesal Civil⁴⁴, de aplicación supletoria⁴⁵, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe⁴⁶.
90. En consecuencia, el Serpar deberá cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan⁴⁷.
91. 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 pertinentes⁴⁸.

⁴² **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.

⁴³ **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.

⁴⁴ **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.

⁴⁵ **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.

[...]

⁴⁶ 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.

⁴⁷ **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.

⁴⁸ **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.

G. Efectos y alcances de la presente resolución:

92. De conformidad con el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, cuando en un procedimiento iniciado de parte, las barreras burocráticas cuestionadas sean **declaradas ilegales y/o carentes de razonabilidad estén contenidas o materializadas en actos administrativos y/o actuaciones materiales**, la Comisión dispone su inaplicación al caso concreto de la denunciante⁴⁹.
93. En el presente caso, la exigencia que ha sido declarada ilegal, se encuentra contenida en un acto administrativo. Por lo tanto, en la presente evaluación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Legislativo N° 1256, corresponde disponer la inaplicación de la medida declarada ilegal, únicamente, en favor de la denunciante.
94. Finalmente, de conformidad con lo establecido en el numeral 1) del artículo 50 del Decreto Legislativo N° 1256, el Servicio de Parques de Lima deberá informar a la Comisión en un plazo no mayor a un (1) mes las medidas adoptadas respecto de lo resuelto en la presente resolución, de acuerdo 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: declarar en rebeldía al Servicio de Parques de Lima.

Segundo: desestimar los argumentos planteados por la Municipalidad Metropolitana de Lima, de conformidad con lo desarrollado en las Cuestiones previas de la presente resolución.

Tercero: declarar que la exigencia de realizar un aporte reglamentario para parques zonales como consecuencia de la ejecución de una edificación de tipo multifamiliar en un predio ubicado en el distrito de Punta Hermosa, en la provincia y departamento de Lima, materializada en la Resolución de Gerencia de Aportes y Patrimonio Inmobiliario N° 035-2024 de fecha 3 de julio de 2024 emitida al amparo del Artículo Primero de la Ordenanza 1188-MML, constituye una barrera burocrática ilegal; y, en consecuencia, fundada la denuncia presentada por 2K

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.

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

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.

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

Proyectos Inmobiliarios S.A.C. en contra del Servicio de Parques de Lima, con la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima como tercero administrado.

Cuarto: disponer que 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, inaplique la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Tercero de la presente resolución al caso concreto de 2K Proyectos Inmobiliarios 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.

Quinto: disponer que la imposición de la barrera burocrática declarada ilegal señalada en el Resuelve Tercero, a través de actos administrativos o actuaciones materiales emitidos con posterioridad a que la presente resolución haya quedado consentida o haya sido confirmada por la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas, sea considerada como incumplimiento del mandato de inaplicación indicado y, por ende, motivar el inicio de un procedimiento sancionador.

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

Séptimo: informar que el incumplimiento del mandato de inaplicación de la barrera burocrática declarada ilegal al caso concreto de 2K Proyectos Inmobiliarios S.A.C. dispuesto en el Resuelve Cuarto podrá ser sancionado con una multa de hasta veinte (20) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), de conformidad con el artículo 34 del Decreto Legislativo N° 1256.

Octavo: ordenar al Servicio de Parques de Lima que cumpla con pagar a 2K Proyectos Inmobiliarios 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.

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

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

MARÍA ANTONIETA MERINO TABOADA
PRESIDENTE