

## Artículos

# UN IMPACTO (VIAL) NEGATIVO: BARRERAS BUROCRÁTICAS QUE AFECTAN LAS LICENCIAS DE EDIFICACIÓN

Carlos González Prada

*Asociado Principal en Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría*

## **Un impacto (vial) negativo: barreras burocráticas que afectan las licencias de edificación**

*En diciembre de 2018 el Gobierno peruano aprobó el Plan Nacional de Competitividad y Productividad con el objeto de delinear los caminos a seguir para incrementar el bienestar de la población a partir del crecimiento económico. Dentro de este Plan, constituyen elementos claves tanto el despliegue de infraestructura económica y social de calidad como el desarrollo de un ambiente de negocios adecuado, estrechamente vinculados con el procedimiento de emisión de licencias de edificación cuya regulación se ha visto afectada por la Ordenanza No. 2087-MML, mediante la cual la Municipalidad Metropolitana de Lima norma el procedimiento de aprobación de los Estudios de Impacto Vial. Como se desarrolla a continuación, si bien diversos aspectos de esta Ordenanza ya han sido declarados barreras burocráticas, aún quedan tareas por cumplir con el objeto de lograr un procedimiento eficiente y eficaz acorde con el marco legal vigente.*

### **PALABRAS CLAVE:**

PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD, LICENCIA DE EDIFICACIÓN, ESTUDIO DE IMPACTO VIAL, ORDENANZA No. 2087-MML, BARRERAS BUROCRÁTICAS.

## **A negative (road) impact: bureaucratic barriers that affect building licenses**

*In December 2018, the Government approved the National Competitiveness and Productivity Plan, in order to delineate the paths to follow to increase the population's welfare based on economic growth. Within this Plan, key elements are the deployment of quality economic and social infrastructure as well as the development of an adequate business environment, closely linked to the procedure for the issuance of building permits whose regulation has been affected by Ordinance No. 2087-MML, through which the Metropolitan Municipality of Lima regulates the approval procedure of Road Impact Studies. As explained below, although various aspects of this Ordinance have already been declared bureaucratic barriers, there are still tasks to be accomplished to achieve an efficient and effective procedure in accordance with the current legal framework.*

**KEY WORDS:**

NATIONAL PLAN OF COMPETITIVENESS AND PRODUCTIVITY, BUILDING LICENSE, ROAD IMPACT STUDY, ORDINANCE NO. 2087-MML, BUREAUCRATIC BARRIERS.

**FECHA DE RECEPCIÓN:** 27-11-2019

**FECHA DE ACEPTACIÓN:** 1-12-2019

González Prada, Carlos (2021). Un impacto (vial) negativo: barreras burocráticas que afectan las licencias de edificación. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 55, pp. 23-44 (ISSN: 1578-956X).

## 1. La política nacional de competitividad y productividad y su vinculación con el desarrollo en infraestructuras

El 31 de diciembre de 2018, se publicó en el *Diario Oficial El Peruano* el Decreto Supremo No. 345-2018-EF, mediante el cual el Gobierno aprobó la Política Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP), cuyo contenido *"es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno"*<sup>1</sup>. De acuerdo con el numeral 1.1. del documento aprobado, el objetivo general de la PNCP es la *"generación de bienestar para todos los peruanos sobre la base de un crecimiento económico sostenible con enfoque territorial"*<sup>2</sup>.

En aras de lograr dicho crecimiento económico, la PNCP define nueve objetivos prioritarios (OP) sobre los cuales se fundamenta el contexto o ambiente en el cual se llevan a cabo las intervenciones, las cuales se encuentran articuladas en tres niveles: i) nivel de articulación intrapúblico en los tres niveles de gobierno; ii) nivel de articulación público-privado orientado al incremento de la productividad, y; iii) nivel de articulación público-privado orientado al ciudadano. El primero de ellos (OP1), relevante para el caso que nos ocupa, consiste en *"dotar al país de la infraestructura económica y social de calidad mediante esfuerzos orientados a la planificación y priorización eficiente de la infraestructura, el aseguramiento de la sostenibilidad y en funcionamiento de la infraestructura económica, social y natural, bajo un enfoque de desarrollo territorial y de resiliencia a desastres naturales"*<sup>3</sup>.

La importancia que el desarrollo en infraestructura tiene sobre la competitividad de una economía no admite dudas. El *Informe de Competitividad 2019* elaborado por el Consejo Privado de Competitividad, señala que, *"en el caso del crecimiento económico, la inversión en infraestructura aumenta la demanda de diversas industrias de bienes (maquinaria, equipos, materiales y acabados de construcción, entre otros) y servicios (empresas de ingeniería, transporte, alimentación, sistema*

1 "Artículo 2. Ámbito de Aplicación. La Política Nacional de Competitividad y Productividad es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades de los diferentes Poderes del Estado, Organismos Constitucionales Autónomos y de los diferentes niveles de gobierno. También es de obligatorio cumplimiento para el sector privado y la sociedad civil, en cuanto le sea aplicable".

2 Capítulo I, Antecedentes, 1.1, p. 7.

3 Capítulo I, Antecedentes, 1.1, p. 8.

*financiero, seguros, entre otros*)<sup>4</sup>. Así —continúa el informe—, con inversión en infraestructura “no solo se genera empleo temporal durante la construcción de la obra, sino que también con ella se dinamiza el empleo en las industrias vinculadas”.

Dado su efecto multiplicador y dinamizador sobre la economía, constituye, por tanto, un acierto de la PNCP plantear la inversión en infraestructura como su primer objetivo prioritario. Con este enfoque, el Gobierno busca un desarrollo de infraestructura pública de calidad que permita superar, desde lo público, la actual brecha en infraestructura que afecta el crecimiento económico del país, la cual asciende a casi US\$ 160 000 millones para el periodo 2016-2025 de acuerdo con el análisis realizado por la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN) en 2015<sup>5</sup>.

La PNCP también reconoce la relevancia de la participación del sector privado en el crecimiento económico, siendo este el segundo nivel de articulación. Este reconocimiento, precisamente, fundamenta el sexto objetivo prioritario (OP6) consistente en “generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo”. Su cumplimiento, sin embargo, requiere de un importante esfuerzo desde el sector público para suprimir los costes administrativos que demanda la obtención de los títulos habilitantes necesarios.

Como indica el documento denominado Principales ejes para impulsar la competitividad y productividad, elaborado en 2018 por el Consejo Nacional de Competitividad y Formalización, órgano adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, “en los últimos años, en el Perú el número de autorizaciones y permisos que el empresario debe obtener para poner su inversión en marcha y operarla han aumentado; no obstante, el problema, en muchos casos no es el número de permisos sino la complejidad detrás de cada uno de esos trámites, los requisitos innecesarios, los altos costos, la duplicidad de funciones, la falta de sistemas aplicando la tecnologías de la información, así como la falta de predictibilidad en las decisiones de la administración, entre otros”<sup>6</sup>.

Este problema de sobrerregulación o de regulación deficiente, que afecta por igual a la inversión privada y a las intervenciones públicas en la economía, ha sido considerado en la PNCP como una de las líneas de acción a seguir para alcanzar el sexto objetivo prioritario. En concreto, la PNCP dispone que para lograr dicho objetivo debe procurarse una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno, fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados<sup>7</sup>.

4 Informe de Competitividad 2019, p. 31.

5 J. L. Bonifaz, R. Urrunaga, J. Aguirre, C. Urquiza, L. Carranza, R. Laguna, & A. Orozco (2015): *Un plan para salir de la pobreza: Plan Nacional de Infraestructura 2016-2025*. Lima: Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (AFIN), p. 13.

6 Pág. 25.

7 Si bien aún queda trabajo por hacer, como bien reconoce el PNCP, es necesario indicar que a la fecha ya se han aprobado diversas normas que tienen por objeto tanto la simplificación administrativa como la supresión de barreras burocráticas. Este es el caso, por ejemplo, del Decreto Legislativo No. 1272, que modificó la Ley No. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; el Decreto Legislativo No. 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa; el Decreto Legislativo No. 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas; la Guía sobre el análisis de impacto regulatorio aprobada por el Ministerio de Justicia mediante Resolución Directoral No. 004-2017-JUS/DGDNCR; el Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria, aprobado por Resolución Ministerial No. 196-2017-PCM; o los Lineamientos de calidad regulatoria aprobados por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL mediante Resolución de Consejo Directivo No. 069-2018-CD/OSIPTEL, entre otros dispositivos legales. Para un mayor detalle, ver también Milagros Maraví (2017): “Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 125”, *IUS ET VERITAS*, 54, pp. 66-99.

El procedimiento de solicitud de licencias de edificación constituye un punto de convergencia entre el primer y el sexto objetivos prioritarios de la PNCP. El procedimiento que los interesados deben seguir para la obtención de esta licencia —imprescindible para la mayoría de las intervenciones en infraestructura, ya sea pública o privada— se encuentra constantemente afectado por barreras burocráticas que afectan el normal desenvolvimiento de los proyectos edificatorios y las decisiones de inversión<sup>8</sup>.

Una regulación eficiente y eficaz del procedimiento de solicitud de licencia de edificación constituye, por tanto, un punto central para la consecución de los objetivos propuestos en la PNCP y, consecuentemente, para el crecimiento económico del país. Es contraria a ese tipo de regulación —eficiente y eficaz— y, por tanto, entorpece el logro de esos objetivos una regulación que establezca requisitos para la obtención de la licencia que se aparten de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, ya sea por ser irracionales o ilegales.

Este, sin embargo, es el caso de diversas exigencias y regulaciones en materia de estudios de impacto vial contenidas en la Ordenanza No. 2087, que regula el procedimiento de aprobación de los Estudios de Impacto Vial en Lima Metropolitana y deroga las Ordenanzas Nos. 1268-MML, 1404-MML y 1694-MML (la “Ordenanza 2087”), aplicable a diversos tipos de proyectos edificatorios que se desarrollen dentro del ámbito de la provincia de Lima.

## 2. Regulación nacional y local aplicable a los estudios de impacto vial en Lima metropolitana

### 2.1. Incorporación de la obligación de contar con un estudio de impacto vial en la Ley de regulación de habilitaciones urbanas y edificaciones

En el año 2007, el Estado peruano promulgó la Ley No. 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones (la “Ley de Edificaciones”) con el objeto de *“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”*<sup>9</sup>. La obligatoriedad del cumplimiento de la Ley de Edificaciones quedó plasmada en su artículo 2, según el cual los procedimientos administrativos en ella regulados *“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”*. Por tanto, establecía dicha norma que *“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”*.

<sup>8</sup> De acuerdo con la información publicada por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, en el año 2018 los Gobiernos locales a nivel nacional eliminaron voluntariamente 5693 barreras burocráticas, de las cuales 1064 se vinculan con licencias de edificación. Por su parte, en el mismo año fueron declaradas por el INDECOPI 765 barreras burocráticas, de las cuales 237 se vinculan con licencias de edificación. En <https://www.indecopi.gob.pe/web/portal-sobre-eliminacion-de-barreras-burocraticas/rankings>, revisado el 20 de noviembre de 2019.

<sup>9</sup> Artículo 1 de la Ley de Edificaciones.

Inicialmente, la Ley de Edificaciones no exigía la presentación de estudios de impacto vial respecto al proyecto a edificar como condición para solicitar licencias de edificación, bajo ninguna de sus modalidades<sup>10</sup>. Esta exigencia, en cambio, sí formó parte de las disposiciones contenidas en el Reglamento Nacional de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo No. 011-2006-VIVIENDA (RNE), exigencia que fue posteriormente desarrollada por la Ordenanza No. 1268-MML aprobada por la municipalidad de Lima en julio de 2009, de observancia obligatoria en el ámbito de la provincia de Lima<sup>11</sup>.

La Ordenanza No. 1268-MML determinó los proyectos edificatorios que se encontrarían obligados a contar con un estudio de impacto vial, los cuales serían aprobados de acuerdo con el siguiente esquema: la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) sería la entidad competente para evaluar los estudios de impacto vial de proyectos ubicados frente a vías metropolitanas, en tanto que correspondería a las municipalidades distritales la competencia para evaluar los estudios de impacto vial de proyectos ubicados exclusivamente frente a vías locales. Estas últimas entidades, además, se encontrarían obligadas a exigir la presentación del estudio de impacto vial aprobado en el caso de proyectos que se ubiquen frente a las vías del Sistema Vial Metropolitano<sup>12</sup>.

Con el objeto de armonizar la regulación aplicable a la materia, mediante Ley No. 29476, publicada en diciembre del 2009, se dispuso la modificación de la Ley de Edificaciones con el objeto de incorporar la presentación del estudio de impacto vial dentro de los requisitos que debían ser cumplidos para solicitar licencias de edificación bajo las modalidades C y D. Específicamente, el artículo 11 de dicha norma dispuso que los solicitantes debían presentar el *"Estudio de impacto ambiental y vial, en los casos que se requiera, de acuerdo con el Reglamento Nacional de Edificaciones"*.

Sin embargo, mediante Ordenanza No. 1404-MML, publicada en julio de 2010, la MML aprobó una nueva reglamentación del procedimiento de aprobación de los estudios de impacto vial que complementó las disposiciones contenidas en la anterior Ordenanza No. 1268-MML. La Ordenanza No. 1404-MML, que fue modificada posteriormente mediante la Ordenanza No. 1694-MML de abril de 2013, estableció (i) los requisitos para la aprobación de los estudios de impacto vial, incluyendo el pago del derecho de trámite correspondiente; (ii) el contenido del estudio de impacto

10 La Norma G.040 define el estudio de impacto vial como la "evaluación de la manera como una edificación influirá en el sistema vial adyacente, durante su etapa de funcionamiento". La Ordenanza 2087, por su parte, lo define como "el conjunto de actividades que permiten evaluar cualitativa y cuantitativamente los efectos que produce sobre el entorno vial y del transporte, el desarrollo urbanístico o el proceso de renovación de zonas o lotes de terreno, de forma tal, que se pueda prever y mitigar sus efectos negativos mediante medidas administrativas y técnicas adecuadas, de manera que sea posible recuperar, alcanzar o mejorar el nivel de servicio existente en el sistema vial adyacente".

11 De acuerdo con el artículo 1 de la Ordenanza No. 1268-MML, esta tuvo por objeto "establecer las disposiciones y los lineamientos que deberán observarse para la aprobación de los Estudios de Impacto Vial exigidos por el Reglamento Nacional de Edificaciones y otros en aquellos proyectos de habilitaciones urbanas y obras de edificación ubicadas frente a vías locales y metropolitanas".

12 De acuerdo con dicha norma, se encontraban obligados a contar con estudio de impacto vial los proyectos de habilitación o edificación nuevos o que amplíen sus instalaciones modificando accesos y/o incrementando la generación de viajes ubicados frente a vías locales y vías metropolitanas. Dentro de los proyectos de edificación, específicamente se encontraban obligados a contar con este instrumento aquellos destinados a (i) vivienda (conjuntos residenciales, con zonificación residencial de densidad media, conjuntos residenciales, con zonificación residencial de densidad alta y conjuntos residenciales, con zonificación residencial de densidad muy alta, siempre que estén ubicados en terrenos a partir de 2,500 m<sup>2</sup> y/o desde 250 unidades de estacionamiento); (ii) hospedaje, a partir de cuatro estrellas (hoteles, apartoteles y resorts, siempre que el proyecto incluya ambientes complementarios, tales como restaurante, bar, sala de conferencias, convenciones y similares); (iii) educación, a partir de un aforo de 500 personas, excepto los destinados a educación inicial; (iv) salud (hospitales, centros de salud y clínicas); (v) industria (gran industria e industria pesada, cuando demanden el movimiento de carga pesada); (vi) comercio (galería comercial, tienda por departamentos, centro comercial, supermercados, mercados minoristas mercados mayoristas, grifos y gasocentros); (vii) edificios corporativo o de oficinas independientes, con más de 5000 m<sup>2</sup> de área útil; (viii) servicios comunales y centros de convenciones, a partir de un aforo de 500 personas; (ix) lugares de recreación y deportes, a partir de un aforo de 10 000 personas (centro de diversión, clubes sociales, sala de espectáculos y edificaciones para espectáculos deportivos); (xi) y edificaciones de terminales terrestres provinciales.

vial; (iii) el procedimiento de evaluación y aprobación a seguir; (iv) las obligaciones derivadas del estudio de impacto vial, tales como la presentación de estudios de monitoreo vial; y (v) el régimen sancionador aplicable por el incumplimiento de dichas disposiciones.

Esta regulación, sumada a aquella aprobada por otros Gobiernos locales, terminó por generar importantes sobrecostos a los administrados limitando la inversión en el sector de la construcción y afectando en consecuencia el despliegue de infraestructura. El Proyecto de Ley No. 3627/2013<sup>13</sup>, mediante el cual el Poder Ejecutivo propuso modificar el artículo 25 de la Ley de Edificaciones con el objeto de regular la presentación de los estudios de impacto vial en el expediente de licencia de edificación, describe de la siguiente manera la situación existente al respecto en el año 2014:

#### *“Problemática*

(...)

*10. El Reglamento Nacional de Edificaciones establece la necesidad de Estudios de Impacto Vial únicamente para cierto tipo de edificaciones. No obstante lo señalado, a la fecha las Municipalidades vienen creando procedimientos administrativos denominados Estudios de Impacto Vial con las siguientes características:*

1. *Se exige para categorías de edificaciones en las que el Reglamento Nacional de Edificaciones no ha considerado necesario un Estudio de Impacto Vial, tales como conjuntos residenciales de densidad media, alta y muy alta.*
2. *Establecen requisitos cuyo cumplimiento generan sobrecostos, pero que además son función de la municipalidad y no pueden ser transferidas a los particulares, tales como:*
  - *Información de proyectos futuros que incidan sobre la vialidad de la zona.*
  - *Modelación de la red vial circundante al proyecto.*
  - *Análisis de los posibles impactos viales en las temporadas de mayor actividad del proyecto y periodo críticos del área de influencia.*
3. *Se sujeta la aprobación de la Municipalidad a silencio administrativo negativo sin ninguna justificación legal.*
4. *Plazos formales de hasta 90 días hábiles para aprobar un estudio.*
5. *Establece obligaciones permanentes a los propietarios o promotores del proyecto como estudios de monitoreo a los tres meses y al año de indicadas las operaciones, sustituyendo sus propias acciones de fiscalización.*
6. *Se sanciona con multas equivalentes a 0.5% y 1% del valor del proyecto.*
7. *En un municipio se exigen que los estudios sean suscritos por ingenieros de transporte o especialista en la materia debidamente colegiado”.*

<sup>13</sup> Proyecto de Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, Proyecto de Ley No. 3627/2013, presentado por el presidente de la República en junio de 2014.

El Proyecto de Ley No. 3627/2013 fue claro en afirmar que “la Ley Orgánica de Municipalidades no otorga competencias a los gobiernos [locales] para regular o aprobar el contenido y alcance de los estudios de impacto vial”. Por el contrario, señaló dicho documento que es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la entidad responsable de emitir normas técnicas en materia de construcción y edificaciones, y a través del RNE se establecen los requerimientos técnicos para evitar las afectaciones al entorno urbano como consecuencia de las edificaciones.

Una vez evaluado, el Proyecto de Ley No. 3627/2013 dio lugar a la Ley No. 30230, publicada en julio de 2014, en virtud de la cual se modificó el artículo 25 de la Ley de Edificaciones, que quedó redactado conforme al texto que se detalla a continuación:

*“Artículo 25.- Requisitos*

*Los requisitos para solicitar una licencia de edificación y autorizar su ejecución, que conforman el expediente, son los siguientes:*

[...]

*Para las Modalidades C y D:*

- i. *Estudio de Impacto Vial, únicamente en los casos que el Reglamento Nacional de Edificaciones lo establezca y con los requisitos y alcances establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*

*El Reglamento Nacional de Edificaciones desarrolla los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos que deben reunir los documentos y planos que permitan la evaluación del impacto vial de las edificaciones proyectadas, que serán materia de evaluación y verificación de acuerdo a la modalidad de aprobación que corresponda. La incorporación al proyecto de los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos exigidos en el Reglamento Nacional de Edificaciones reemplazará al Estudio de Impacto Vial que se menciona en el primer párrafo.*

*Ninguna autoridad puede establecer requisitos adicionales o exigencias adicionales a las establecidas por el Reglamento Nacional de Edificaciones. La inobservancia de lo establecido en la presente disposición constituye barrera burocrática ilegal de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 30056<sup>14</sup>.*

---

<sup>14</sup> En lo pertinente, el texto vigente del artículo 25, aprobado por Decreto Legislativo No. 1287, publicado el 29 de diciembre de 2016, señala lo siguiente:

*“Artículo 25.- Requisitos*

*Los requisitos para solicitar una licencia de edificación y autorizar su ejecución, que conforman el expediente, son los siguientes:*

*Para las Modalidades C y D:*

[...]

*i. Estudio de Impacto Vial, únicamente en los casos que el Reglamento Nacional de Edificaciones lo establezca y con los requisitos y alcances establecidos por el MVCS.*

*El Reglamento Nacional de Edificaciones desarrolla los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos que deben reunir los documentos y planos que permitan la evaluación del impacto vial de las edificaciones proyectadas, que serán materia de evaluación y verificación de acuerdo a la modalidad de aprobación que corresponda. La incorporación al proyecto de los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos exigidos en el Reglamento Nacional de Edificaciones reemplazará al Estudio de Impacto Vial que se menciona en el primer párrafo.*

(...)

*Ninguna autoridad puede establecer exigencias adicionales a las establecidas por el Reglamento Nacional de Edificaciones o requisitos adicionales previstos en la presente Ley. De considerar requisitos adicionales, se constituye una barrera burocrática ilegal, siendo aplicable lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas”.*

El texto del artículo 25 aprobado mediante la Ley No. 30230 estableció de manera indubitable que la obligación de presentar un estudio de impacto vial constituye una exigencia propia del RNE, dado su carácter eminentemente técnico, la cual debe cumplirse de conformidad con los requisitos y alcances establecidos por el MVCS, dado su carácter técnico. Alternativamente, y bajo el entendido de que el estudio de impacto vial forma parte del expediente de licencia de edificación, el citado artículo dispuso la posibilidad de que los administrados incorporen en su proyecto edificatorio "los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos" correspondientes al estudio de impacto vial, caso en el cual la presentación de forma separada de dicho instrumento (aunque dentro del mismo expediente) ya no sería necesaria<sup>15</sup>.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados hasta entonces, y dado que las normas aprobadas por la MML se mantenían en vigor, en la práctica la modificación de la Ley de Edificaciones creó dos regímenes paralelos para la aprobación de las licencias de edificación en la provincia de Lima: (i) por un lado, los administrados se debían presentar ante el Gobierno local encargado de tramitar su solicitud de licencia un estudio de impacto vial de forma individual o el proyecto edificatorio con los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos del estudio de impacto vial, en los casos y bajo los criterios previstos en el RNE según lo establecido en la Ley de Edificaciones; mientras que (ii), por otro lado, debían dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ordenanza No. 1404-MML, según la cual el estudio de impacto vial debía ser presentado para su aprobación por la MML de forma previa al ingreso de la solicitud de licencia de edificación, cuando así correspondiera según la ubicación del proyecto, y cumpliendo los requisitos previstos en dicha norma.

Esta situación no varió con la promulgación de la Ordenanza No. 2087-MML, incrementándose por el contrario las exigencias y contingencias previstas para los administrados que incumplieran la normativa municipal.

## 2.2. Aprobación de la Ordenanza No. 2087-MML que regula los estudios de impacto vial en Lima Metropolitana

El 13 de abril de 2018 la MML promulgó la Ordenanza 2087 con el objeto de regular el procedimiento, requisitos y obligaciones que deben observar los administrados para solicitar la aprobación de los estudios de impacto vial que elaboren respecto de proyectos edificatorios ubicados en la provincia de Lima Metropolitana. De forma similar a sus antecesoras, su incorporación en el

<sup>15</sup> En la misma línea, el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo No. 011-2017-VIVIENDA, vigente a la fecha de emisión de la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI, establecía lo siguiente:

*"Artículo 56.- Certificación ambiental y estudios requeridos*

*La certificación ambiental y los estudios que se requieran para la aprobación de los proyectos de edificación son:*

[...]

*56.2 El Estudio de Impacto Vial - EIV para los proyectos de edificación en los casos establecidos en el Reglamento Nacional de Edificaciones - RNE y que se desarrollen conforme a dicho reglamento, salvo que los documentos y planos del proyecto contemplen los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos exigidos en la norma citada".*

El artículo 60 del Decreto Supremo No. 029-2019-VIVIENDA, publicado en noviembre de 2019 y que derogó el Reglamento de la Ley de Edificaciones aprobado por Decreto Supremo No. 011-2017-VIVIENDA, y por tanto vigente a la fecha del presente artículo, señala igualmente que el EIV es requerido "para los proyectos de edificación, únicamente cuando el RNE lo establezca. En caso el proyecto arquitectónico incorpore los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos exigidos en el RNE reemplazará al Estudio de Impacto Vial".



ordenamiento jurídico vigente llevó consigo diversas contravenciones al marco legal aplicable a las licencias de edificación, cuyos efectos en algunos casos siguen presentándose hasta la fecha.

En primer lugar, su sola promulgación, al establecer un procedimiento específico para la aprobación de estudios de impacto vial —distinto de lo dispuesto en la Ley de Edificaciones y el RNE— cuyo cumplimiento constituiría una condición previa a la presentación del expediente de licencia de edificación (del cual es un requisito), supuso *per se* un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Edificaciones, según el cual los procedimientos administrativos regulados en dicha Ley son “únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional”<sup>16</sup>.

En segundo lugar, al regular los requisitos que debían ser observados para solicitar la aprobación de estudios de impacto vial, así como la obligación de seguir un procedimiento específico, contravino lo dispuesto en el segundo párrafo del literal i. del artículo 25 de la Ley de Edificaciones, según el cual (i) es el RNE la norma “que desarrolla los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos que deben reunir los documentos y planos que permitan la valuación del impacto vial de las edificaciones proyectadas”; y (ii) los administrados se encuentran facultados a incorporar al proyecto “los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos” exigidos en el RNE en lugar de presentar un estudio de impacto vial específico.

La creación de un procedimiento especial supuso también una vulneración al principio de unidad, regulado en el artículo 2 de la Ley de Edificaciones. Según dicho principio, “las normas que se expidan, a partir de la presente Ley [Ley de Edificaciones], deberán guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, de forma tal que las normas que lo conforman se integren armónicamente evitando contradicciones”. La falta de coherencia y contradicciones generadas por la Ordenanza 2087 se evidencian en la existencia de dos regímenes paralelos y distintos para la aprobación de estudios de impacto vial, cuya observancia tiene incidencia directa sobre el procedimiento de licencia de edificación.

Como resulta evidente, las disposiciones contenidas en la Ordenanza 2087 profundizaron la problemática generada por sus antecesoras en materia de licencias de edificación. Dicha Ordenanza no solo se apartó del texto expreso, y de obligatorio cumplimiento, de la Ley de Edificaciones y su Reglamento, sino que contradujo las disposiciones del RNE que regulan los supuestos en los que debe contarse con un estudio de impacto vial, al ampliar su alcance a usos tales como salud, hospedaje o vivienda.

16 No debemos perder de vista que, de acuerdo con el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo No. 011-2017-VIVIENDA, “los procedimientos administrativos y los requisitos que se desarrollan y señalan respectivamente en la Ley y el Reglamento, son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional. Ninguna norma, directiva, formulario o requerimiento administrativo puede exigir mayores requisitos que los establecidos en la Ley y el Reglamento”, los cuales constituirían una barrera burocrática ilegal. Sin embargo, dicha disposición no afecta la validez de los actos administrativos que se expidan en cumplimiento de las Ordenanzas emitidas por la MML —como las sanciones por el incumplimiento de sus disposiciones—, los cuales generarán efectos jurídicos hasta que no sean dejados sin efectos por autoridad competente o su nulidad no sea declarada de forma expresa.

## 2.3. Competencia de los Gobiernos locales para normar y aprobar estudios de impacto vial

En los considerandos de las Ordenanzas aprobadas por los Gobiernos locales, cualquiera que sea su contenido, es frecuente encontrar que estas se amparan de manera general en la autonomía municipal, regulada en el artículo II del título preliminar de la Ley No. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (LOM), y en las atribuciones que les han sido conferidas por dicha norma<sup>17</sup>. El entendimiento generalizado de las autoridades locales es que esta fundamentación, así formulada, permitiría superar cualquier cuestionamiento posterior a sus competencias y sustentaría la aprobación de todo tipo de regulación, independientemente de si sus competencias efectivamente les permite normar aquello que se proponen.

Esta interpretación de la LOM, sin embargo, debe ser matizada con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente No. 00008-2010-PE/TC, en el sentido de que el ejercicio de la autonomía municipal no puede llevar consigo una desvinculación del sistema político o del orden jurídico al que pertenece cada Gobierno municipal<sup>18</sup>. En el plano legal, el ejercicio de esta autonomía encuentra algunos de sus límites en el propio artículo II y el artículo VIII<sup>19</sup> del título preliminar de la LOM, de acuerdo con los cuales —recordemos— las municipalidades deben actuar con sujeción al ordenamiento jurídico y *“en armonía con las políticas y planes nacionales, regionales y locales de desarrollo”*.

17 “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”.

18 En concreto, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“9. Al respecto, en la sentencia recaída en el Expediente N.º 0013-2003-AI/TC, caso Municipalidad Provincial de Urubamba, este Tribunal ha señalado que, (...) frente a la diversidad de significados y contenidos de la garantía institucional de la autonomía municipal, deben tenerse en consideración, principalmente, los siguientes: a) contenido subjetivo u organizativo de la autonomía: la existencia de las municipalidades; b) contenido objetivo o sustantivo de la autonomía, esto es, la autonomía como garantía de la gestión de los asuntos que interesen a la comunidad local, y c) contenido institucional de la autonomía, que hace referencia a la posición de las municipalidades en el desempeño de sus funciones, es decir, la autonomía como ejercicio bajo la propia responsabilidad del ámbito de funciones públicas confiado por el legislador, con lo que se alude a cierto grado de libertad e independencia que caracteriza la posición de la actuación de las municipalidades frente a injerencias de instancias superiores [Antonio Faulo Loras. Fundamentos constitucionales de la autonomía local. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, pp. 256-257]”.

10. En esta línea cabe señalar que si bien los gobiernos regionales, locales, provinciales y distritales gozan de autonomía no pueden olvidar que forman parte de un Estado Constitucional, de modo tal que en virtud al principio de fuerza normativa de la Constitución se encuentran directamente vinculados a ella y, en consecuencia, las decisiones, el ejercicio de sus competencias y el desarrollo de sus relaciones necesariamente deberán respetar las reglas inherentes al principio de lealtad constitucional.

En consecuencia, como ya tuvo oportunidad de advertir este Colegiado en el proceso de inconstitucionalidad N.º 0007-2001-AI/TC, la autonomía otorgada a los gobiernos municipales si bien es cierto que les permite desenvolverse libremente en asuntos de naturaleza administrativa, económica y política, no supone, por otro lado, “autarquía funcional” al extremo de que cualquiera de sus competencias pueda desvincularse del sistema político o del orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal. Por tanto, no porque un órgano es autónomo deja de pertenecer al Estado ya que sigue formando parte de él y en ese sentido no puede apartarse del sistema jurídico y político que le sirve de fundamento a éste y, por supuesto, a aquél.

La ley fundamental, en síntesis, otorga y garantiza a los gobiernos municipales una autonomía plena para aquellas competencias que se encuentran directamente relacionadas con la satisfacción de los intereses locales. Sin embargo, dicha autonomía no podrá ser ejercida deliberadamente respecto de aquellas que los excedan, como los intereses supralocales, donde necesariamente tal autonomía tendrá que ser graduada en intensidad, debido a que de esas competencias pueden también, según las circunstancias, coparticipar otros órganos estatales”.

19 “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”.

Dicho lo anterior, debemos indicar que, si bien los considerandos de la Ordenanza 2087 no sustentan sus alcances en la autonomía municipal, este sí fue el fundamento de las alegaciones formuladas por la MML durante el procedimiento de oficio seguido posteriormente por el INDECOPI contra dicha entidad a propósito de la aprobación de la referida norma. Junto con el argumento de la autonomía, la MML sustentó la promulgación de la Ordenanza 2087 en lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 9<sup>20</sup>, que regula la potestad normativa de los Concejos Municipales, y en el extenso artículo 157<sup>21</sup> de la LOM, que regula las atribuciones del Concejo Metropolitano, dentro de las cuales destaca, como numeral 21, el *"regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano"*.

Sin embargo, debemos indicar que los artículos 9 y 157 de la LOM no otorgan competencias a los Gobiernos locales para regular el contenido y alcance de los estudios de impacto vial. Esto, por cuanto dichas competencias han sido atribuidas de manera exclusiva al MVCS mediante el artículo 6 de la Ley No. 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción

---

20 *"Artículo 9.- Atribuciones del Concejo Municipal*

*Corresponde al concejo municipal:*

[...]

8. *Aprobar, modificar o derogar las ordenanzas y dejar sin efecto los acuerdos"*.

21 *"Artículo 157.- Atribuciones*

*Compete al Concejo Metropolitano:*

1. *Aprobar el Estatuto del Gobierno Metropolitano de Lima mediante ordenanza; 2. Dictar ordenanzas sobre asuntos municipales y regionales, dentro de su ámbito territorial, las cuales tendrán alcance, vigencia y preeminencia metropolitana; 3. Velar por el respeto de la Constitución, de la presente ley de desarrollo constitucional, de las ordenanzas que dicte, así como por la autonomía política, económica y administrativa del gobierno municipal metropolitano de Lima; 4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales; 5. Ejercer las atribuciones que conforme a esta ley corresponden a los concejos provinciales; 6. Aprobar y evaluar el Plan Regional de Desarrollo Concertado y los Planes Directores de los distritos; 7. Aprobar mediante ordenanza la organización y funciones de la Junta de Planeamiento Metropolitano, la Junta de Cooperación Metropolitana y las Comisiones Especiales de Asesoramiento; 8. Aprobar mediante ordenanza las normas reguladoras del desarrollo del Centro Histórico de Lima, del Proyecto de la Costa Verde, del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, de la Economía y Hacienda Municipal; y de otras que lo requieran; 9. Aprobar el Presupuesto Regional Participativo de Lima y fiscalizar su ejecución; 10. Acordar el régimen de organización interior de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de sus órganos de gobierno y aprobar la remuneración del alcalde metropolitano y las dietas de los regidores, de acuerdo al régimen especial que le confiere la Constitución Política; 11. Aprobar normas necesarias para implementar la integración de las Municipalidades Distritales ubicadas en la Provincia de Lima en la Municipalidad Metropolitana de Lima, de acuerdo al desarrollo de los planes y programas metropolitanos en forma integral y armónica; 12. Aprobar planes y programas metropolitanos en materia de acondicionamiento territorial y urbanístico, infraestructura urbana, vivienda, seguridad ciudadana, población, salud, protección del medio ambiente, educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación, deporte, abastecimiento, comercialización de productos, transporte, circulación, tránsito y participación ciudadana, planes y programas destinados a lograr el desarrollo integral y armónico de la capital de la República, así como el bienestar de los vecinos de su jurisdicción. Los planes y programas metropolitanos relacionados con inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación deberán contar con opinión favorable previa del Instituto Nacional de Cultura; 13. Aprobar la creación, modificación, ampliación y liquidación de empresas municipales y, en general, de personas jurídicas de derecho público, cuyo objeto social corresponda a la implementación de las funciones y al cumplimiento de los fines de la Municipalidad Metropolitana de Lima; 14. Aprobar la emisión de bonos e instrumentos de financiamiento cotizables y comercializables en el mercado de valores nacional e internacional; 15. Aprobar la participación de la Municipalidad Metropolitana de Lima en empresas mixtas, dedicadas a la prestación de servicios públicos locales y a la ejecución de actividades municipales metropolitanas; 16. Aprobar los planes ambientales en su jurisdicción, así como controlar la preservación del medio ambiente; 17. Aprobar el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana y crear el Serenazgo Municipal Metropolitano, así como reglamentar su funcionamiento; 18. Dictar las normas necesarias para brindar el servicio de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional; 19. Regular la cooperación de la Policía Nacional para el cabal cumplimiento de las competencias, funciones y fines de la Municipalidad Metropolitana de Lima; 20. Regular el funcionamiento de la Policía de Tránsito, de Turismo y de Ecología; 21. Regular el funcionamiento del transporte público, la circulación y el tránsito metropolitano; 22. Aprobar empréstitos internos y externos, de acuerdo a ley; 23. Aprobar el régimen de administración de bienes y rentas de la Municipalidad Metropolitana de Lima, así como la organización de los servicios públicos locales de carácter metropolitano; 24. Promover y organizar la activa participación de los vecinos en el gobierno de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de las municipalidades distritales que la integran; 25. Contratar, sin aprobación previa o ratificación de otro organismo, la atención de los servicios que no administre directamente; y 26. Fiscalizar a la Alcaldía Metropolitana, a las empresas municipales, a los organismos públicos descentralizados municipales, a los entes municipales metropolitanos y a las municipalidades distritales que integran la Municipalidad Metropolitana de Lima.*

*La presente enumeración no es limitativa; por ordenanza municipal podrán asignarse otras competencias, siempre que correspondan a la naturaleza y funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima como órgano del gobierno local de la capital de la República e instrumento fundamental de la descentralización del país"*.

y Saneamiento<sup>22</sup>, y en línea con el Decreto Supremo No. 010-2014-VIVIENDA, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de dicha entidad<sup>23</sup>.

Por estas mismas consideraciones, tampoco podría subsumirse la regulación del procedimiento y requisitos para la aprobación de los estudios de impacto vial dentro de las competencias específicas exclusivas de las municipalidades provinciales a que se refiere el acápite 1.3 del numeral 1 del artículo 81 de la LOM, en virtud del cual dichas entidades son competentes para *"normar, regular, organizar y mantener los sistemas de señalización y semáforos y regular el tránsito urbano de peatones y vehículos"*<sup>24</sup>. El ejercicio de estas competencias por parte de los Gobiernos locales dentro de sus respectivas circunscripciones, debe, en todo caso, respetar las normas y lineamientos técnicos emitidos con carácter general por el MVCS en materia de vialidad y urbanismo.

La atribución de las competencias exclusivas al MCVS para emitir normas y lineamientos técnicos en materia de edificaciones, como es el caso de los requisitos para el otorgamiento de las licencias de edificación, lo que incluye los criterios, condiciones y características necesarios para la aprobación de los estudios de impacto vial, además de ser acorde con los planes y políticas nacionales del sector, resulta plenamente lógica. Admitir la posibilidad de que los Gobiernos locales puedan regular la aprobación de los estudios de impacto vial implicaría también admitir la posibilidad de tener tantos procedimientos (con sus respectivos requisitos) como municipalidades (provinciales o distritales, según sea el caso) existen en el país, lo que sería abiertamente contrario al principio de unidad a que se refiere el artículo 2 de la Ley de Edificaciones y a las normas emitidas en materia de simplificación administrativa.

Esta lectura del artículo 81 de la LOM también sería contraria a lo dispuesto de manera expresa en el artículo 25 de la Ley de Edificaciones, según el cual es al MVCE a través del RNE —y no a los Gobiernos locales, a través de sus Ordenanzas Municipales— a quien corresponde aprobar *"los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos que deben reunir los documentos y planos*

22 El artículo 6 de la Ley No. 30156 establece que el MVCS es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia (vivienda, construcción, urbanismo y desarrollo urbano), que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional. Acto seguido, regula como una competencia exclusiva del MVCS el *"dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución y supervisión de las políticas nacionales y sectoriales así como la gestión de los recursos del sector; así como para el otorgamiento o reconocimiento de derechos a través de autorizaciones, permisos y concesiones, en las materias de su competencia, conforme a las normas especiales"*.

23 Decreto Supremo No. 010-2014-VIVIENDA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: *"Son funciones de la Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento, las siguientes:*

[...]

b) *Proponer actualizaciones del Reglamento Nacional de Edificaciones, en coordinación con los sectores que se vinculen, en el marco de los Comités Técnicos de Normalización, según la normatividad vigente.*

[...]

d) *Proponer actualizaciones del Reglamento Nacional de Edificaciones, en coordinación con los sectores que se vinculen, en el marco de los Comités Técnicos de Normalización, según la normatividad vigente"*.

24 En este punto, discrepamos con lo señalado en la Resolución No. 0227-2018/CEB-INDECOPI emitida por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, donde, luego de revisar lo dispuesto en el artículo 81 de la LOM, señala que *"las municipalidades provinciales son competentes para regular la vialidad y el tránsito urbano de peatones y vehículos en la jurisdicción correspondiente. Dicha regulación busca, entre otros aspectos, ordenar y organizar el tránsito en las vías, para lo cual se deben tomar medidas cuyo objetivo sea mitigar o prevenir la generación de impactos negativos en el tránsito. Entre estas medidas de prevención se encuentra la elaboración y aprobación de un Estudio de Impacto Vial, el cual es contemplado como un requisito para la obtención de una licencia de edificación en las modalidades C y D, de conformidad con la Ley N° 29090"* (fundamento 70). A partir de lo anterior, concluye la Comisión que *"en ejercicio de las competencias señaladas en los párrafos anteriores, la MML emitió la Ordenanza N° 1268, que regula los Estudios de Impacto Vial en Lima Metropolitana, y, posteriormente, la Ordenanza N° 1404, que reglamenta el procedimiento de aprobación de los estudios de impacto vial en Lima Metropolitana, modificada por la Ordenanza N° 1694, a efectos de regular el contenido y lineamientos que se deben cumplir para la aprobación de los Estudios de Impacto Vial"* (fundamento 71).

que permitan la evaluación del impacto vial de las edificaciones proyectadas". La falta de incorporación de dichas condiciones, características, alcances o requisitos en el RNE, en todo caso, no constituye una "cesión de competencias" tácita a favor de los Gobiernos locales, sino un espacio para la coordinación en el marco de lo dispuesto en el artículo VII de la LOM, preservando la legalidad de la actuación pública y evitando de este modo la duplicidad y superposición de funciones<sup>25</sup>.

La competencia para la aprobación de los estudios de impacto vial por parte de los Gobiernos locales, en cambio, no se encuentra sujeta a discusión. En tanto que, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley de Edificaciones, los estudios de impacto vial forman parte del expediente de licencia de edificación —pudiendo incluso integrarse en el mismo proyecto—, su aprobación corresponderá al Gobierno local competente para otorgar dicha licencia conforme a los artículos 78<sup>26</sup> y 92<sup>27</sup> de la LOM.

En este sentido, no cabe duda de que la emisión de la Ordenanza No. 2087 significó un retroceso en los avances en materia de simplificación administrativa logrados con las modificaciones a la Ley de Edificaciones incorporadas por la Ley No. 30230, al imponer trabas a los proyectos de edificación nuevos y existentes a la fecha de su emisión. Sus disposiciones excedieron las competencias que legalmente tiene atribuida la MML, cuando (i) reguló un procedimiento y requisitos de aprobación de estudios de impacto vial, apartándose de lo establecido en la Ley de Edificaciones y el RNE, y (ii) se atribuyó competencias exclusivas para la aprobación de dichos estudios en detrimento de las competencias propias de las Municipalidades Distritales para la aprobación de licencias de edificación, contraviniendo lo dispuesto en la LOM.

Habida cuenta de los excesos incurridos, y los graves efectos generados sobre los proyectos de infraestructura, la Ordenanza 2087 no demoró en ser revisada por la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI en el marco de un procedimiento iniciado de oficio por dicha entidad. Los resultados del procedimiento se revisan en el apartado siguiente.

25 "Artículo VII.- Relaciones entre los Gobiernos Nacional, Regional y Local

El gobierno en sus distintos niveles se ejerce dentro de su jurisdicción, evitando la duplicidad y superposición de funciones, con criterio de concurrencia y preeminencia del interés público.

Las relaciones entre los tres niveles de gobierno deben ser de cooperación y coordinación, sobre la base del principio de subsidiariedad".

26 "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".

27 "Artículo 92.- Licencia de construcción

Toda obra de construcción, reconstrucción, conservación, refacción o modificación de inmueble, sea pública o privada, requiere una licencia de construcción, expedida por la municipalidad provincial, en el caso del cercado, y de la municipalidad distrital dentro de cuya jurisdicción se halla el inmueble, previo certificado de conformidad expedido por el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios o del Comité de Defensa Civil, según corresponda, además del cumplimiento de los correspondientes requisitos reglamentarios.

Las licencias de construcción y de funcionamiento que otorguen las municipalidades deben estar, además, en conformidad con los planes integrales de desarrollo distrital y provincial".

### 3. Análisis y comentarios sobre la resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI emitida por la Comisión de eliminación de barreras burocráticas del INDECOPI, en el marco del procedimiento de oficio seguido respecto la Ordenanza 2087

---

#### 3.1. Emisión de la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI

Mediante la Resolución No. 0451-2018/STCEB-INDECOPI, de 25 de julio de 2018, la Secretaría Técnica de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI inició un procedimiento de oficio contra la MML por la imposición de las siguientes barreras burocráticas presuntamente ilegales y/o carentes de razonabilidad:

La exigencia de presentar un estudio de impacto vial como requisito para la aprobación de los proyectos de edificación nuevos o que amplíen sus instalaciones destinados a los usos de vivienda (contenida en los numerales 7.1.1 y 7.1.2 del artículo 7 concordada con el artículo 2, el artículo 5 literal b) del numeral 5.3 y el artículo 10 de la Ordenanza 2087); hospedaje (contenida en los numerales 7.2.1, 7.2.2 y 7.2.3 del artículo 7 concordada con el artículo 2, el artículo 5 literal b) del numeral 5.3 y el artículo 10 de la Ordenanza 2087); educación (contenida en el numeral 7.3 del artículo 7 concordada con el artículo 2, el artículo 5 literal b) del numeral 5.3 y el artículo 10 de la Ordenanza 2087); y salud (contenida en los numerales 7.4 del artículo 7 concordada con el artículo 2, el artículo 5 literal b) del numeral 5.3 y el artículo 10 de la Ordenanza 2087).

La exigencia de presentar un estudio de impacto vial como requisito para la aprobación de los proyectos de edificación destinados a los usos de vivienda, hospedaje, educación y salud, contenidas en los códigos de infracción No. 08-0230, 08-0231 y 08-0235 del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas (Anexo 3) de la Ordenanza 2087.

La exigencia de presentar el estudio de monitoreo dentro de los plazos establecidos, como requisito para la aprobación de los proyectos de edificación y los proyectos de habilitación urbana, contenida en los literales e. y f. del artículo 17 y en los códigos de infracción No. 08-0232 y 08-0233 del Cuadro de Infracciones y Sanciones Administrativas (Anexo 3) de la Ordenanza 2087.

La exigencia de presentar el estudio de monitoreo para los propietarios de los predios o sus representantes legales, dentro de los treinta (30) días calendario posteriores, a los tres meses y al año del inicio de las operaciones del mismo, como requisito para la aprobación de los proyectos de edificación y de habilitación urbana, contenida en el literal b. del numeral 5.2.2 del artículo 5 y en los numerales 14.2 y 14.3 del artículo 14 de la Ordenanza 2087.

Respecto de dichas imputaciones, además de otros argumentos orientados a desvirtuar la competencia del INDECOPI para pronunciarse sobre barreras burocráticas contenidas en Ordenanzas

Municipales, la MML señaló que, en virtud a lo dispuesto en los artículos 73<sup>28</sup>, 79<sup>29</sup>, 159<sup>30</sup> y 161<sup>31</sup> de la LOM cuenta con competencias para regular el espacio físico y uso del suelo, así como aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición.

Sobre estos argumentos, en la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI de 18 de enero de 2019 que resolvió aquel procedimiento de oficio, el INDECOPI fue claro en señalar que, de conformidad con el artículo VIII del título preliminar de la LOM y el numeral 1.1 del artículo IV del título preliminar del Decreto Supremo No. 006-2017-JUS, que aprobó el entonces vigente Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (el "TUO de la LPAG"), "si bien las municipalidades se encuentran facultadas para normar y regular sobre el otorgamiento de autorizaciones en materia de edificaciones y habilitaciones urbanas", "el ejercicio de sus competencias debe sujetarse a los límites que establezcan las normas nacionales que resulten aplicables según el caso"<sup>32</sup>.

Estas normas nacionales son, fundamentalmente, la Ley de Edificaciones y su Reglamento, cuyos procedimientos y requisitos, como hemos tenido oportunidad de revisar, "son únicos y de aplicación obligatoria a nivel nacional", por lo que ninguna norma, directiva o requerimiento podrá exigir mayores requisitos que los establecidos en ellos; y el RNE, norma que desarrolla "los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos que deben reunir los documentos y planos que permitan la evaluación del impacto vial de las edificaciones proyectadas".

---

28 "Artículo 73.- Materias de competencia municipal

[...]

*Dentro del marco de las competencias y funciones específicas establecidas en la presente ley, el rol de las municipalidades provinciales comprende:*

*(d) Emitir las normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo así como sobre protección y conservación del ambiente".*

29 "Artículo 79.- Organización del espacio físico y uso del suelo

*Las municipalidades, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, ejercen las siguientes funciones:*

*1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:*

[...]

*1.4. Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias y las labores de control y fiscalización de las municipalidades distritales en las materias reguladas por los planes antes mencionados, de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre:*

*1.4.1. Otorgamiento de licencias de construcción, remodelación o demolición".*

30 "Artículo 159.- Competencias

*Son competencias y funciones de la alcaldía metropolitana:*

[...]

*2. En materia de planificación y urbanismo:*

[...]

*2.2. Aprobar y normar los distintos procesos de habilitación urbana".*

31 "Artículo 161.- Competencias y funciones

*La Municipalidad Metropolitana de Lima tiene las siguientes competencias y funciones metropolitanas especiales:*

*1. En materia de planificación, desarrollo urbano y vivienda*

[...]

*1.6. Reglamentar el otorgamiento de licencias de construcción; remodelaciones y demoliciones".*

32 Fundamento 40.

No obstante, respecto a esta última norma, precisa el INDECOPI que esta ha señalado determinados proyectos de edificación que requieren contar con un estudio de impacto vial, con los requisitos y alcances establecidos por el MVCS, siendo estos los siguientes:

- i. Los proyectos de edificación industrial destinados a gran industria e industria mediana, requieren la elaboración del estudio de impacto vial (artículo 4 de la Norma Técnica A. 60 Industria).
- ii. Los proyectos de centros comerciales, mercados mayoristas, mercados minoristas, tiendas de autoservicio, galerías comerciales, galerías feriales, establecimientos de venta de combustibles (grifo, gasocentro) y estaciones de servicio deben contar con un estudio de impacto vial (artículo 4 de la Norma Técnica A. 70 Comercio).
- iii. Los proyectos de edificios corporativos o de oficinas independientes con más de 5000 m<sup>2</sup> de área útil deberán contar con un estudio de impacto vial (artículo 8 de la Norma Técnica A. 80 Oficinas).
- iv. Los proyectos de edificaciones para servicios comunales, que supongan una concentración de público de más de 500 personas deberán contar con un estudio de impacto vial (artículo 4 de la Norma Técnica A. 90 Servicios Comunales).
- v. Los proyectos de edificación para recreación y deportes requieren la elaboración de un estudio de impacto vial (literal a) del artículo 3 de la Norma Técnica A. 100 Recreación y Deportes).
- vi. Para la localización de terminales terrestres se deberá presentar un estudio de impacto vial (literal d) del artículo 5 de la Norma A. 110 Transportes y Comunicaciones).

Atendiendo a ello, concluye el INDECOPI que *"se advierte que **únicamente** será exigible contar con Estudio de Impacto Vial en los supuestos que así lo determine el RNE. Lo contrario implicaría imponer medidas adicionales y exceder lo previsto en el literal i del artículo 25° del TUO de la Ley 29090 y el RNE"*<sup>33</sup>. Adicionalmente, precisa que *"no se advierte referencia en las normas nacionales aplicables la exigencia de Estudio de Monitoreo"*<sup>34</sup>.

El análisis previo determina, para el INDECOPI, que *"la Municipalidad no tiene competencias para exigir la presentación de este requisito [estudio de impacto vial] que el Reglamento Nacional de Edificaciones no ha establecido para los proyectos de edificación destinados a los usos de Vivienda, Hospedaje, Educación y Salud. Por tanto, excede lo dispuesto en el literal i. y el último párrafo del artículo 25° del TUO de la Ley N° 29090 y, en consecuencia, vulnera el numeral 1.1 del artículo IV° del Título Preliminar del TUO de la Ley N° 27444, en la medida que las entidades de la administración pública deben actuar dentro de las facultades que les han sido atribuidas por ley y conforme con*

33 Fundamento 44. Resaltado en el original.

34 Fundamento 45.



*los fines para los que les fueron conferidas*<sup>35</sup>. Como consecuencia de lo anterior, declara barreras burocráticas ilegales —e inaplicables con efectos generales— las exigencias de contar con un estudio de impacto vial como requisito para la aprobación de proyectos de edificación respecto de los usos de vivienda, hospedaje, educación y salud.

En relación con la exigencia de realizar estudios de monitoreo, señala la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI que *"no se encuentra dentro de la relación de requisitos que como máximo pueden ser exigidos para el otorgamiento de una licencia de edificación y de habilitación urbana según lo verificado en los párrafos precedentes"*<sup>36</sup>. Por tanto, declara también como barreras burocráticas ilegales —e inaplicables también con efectos generales— las exigencias de presentar estudios de monitoreos antes (como requisito) o después de aprobados los proyectos de edificación y habilitación urbana.

### **3.2. Análisis y comentarios sobre la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI**

El análisis y pronunciamiento del INDECOPI respecto a aquellas disposiciones declaradas como barreras burocráticas ilegales se encuentran en línea con lo dispuesto en el marco normativo vigente, en tanto efectivamente no se ajustan a lo dispuesto en las normas que con carácter general regulan las licencias de edificación. Como bien detalla la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI, mediante la Ordenanza 2087 la MML pretendía extender la obligación de contar con estudios de impacto vial a proyectos edificatorios (o de habilitaciones) respecto de los cuales el RNE —norma rectora en la materia— no exigía. Asimismo, pretendía exigir la presentación de estudios de monitoreo sin que dicha obligación cuente con sustento legal en las normas técnicas aplicables, creando mayores requisitos para la obtención de ambos títulos habilitantes.

Sin embargo, existen ciertas disposiciones de la Ordenanza que no han sido contempladas en el análisis realizado por el INDECOPI a pesar de regular exigencias o requisitos que exceden lo dispuesto en el marco legal vigente, o que, habiéndolo sido, no han sido consideradas barreras burocráticas en el pronunciamiento final contenido en la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI. Entre estas disposiciones de la Ordenanza 2087 que suponen una vulneración de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa en proyectos de desarrollo de infraestructura se encuentran:

- i. La tercera disposición complementaria final de la Ordenanza 2087, en cuanto dispuso la adecuación de los expedientes de aprobación de estudio de impacto vial en trámite a lo establecido en dicha norma; es decir, a las nuevas exigencias de procedencia, competencia y requisitos para la aprobación de dichos estudios. Esta disposición, al afectar procedimientos en marcha, lleva consigo una contravención a los principios de celeridad y de

---

35 Fundamento 58.

36 Fundamento 68.

predictibilidad regulados en los numerales 1.9<sup>37</sup> y 1.15<sup>38</sup> del artículo IV del título preliminar del TUO de la LPAG<sup>39</sup>.

Adicionalmente, respecto a expedientes cuyo plazo de atención hubiera sido superado, dicha disposición constituyó una vulneración a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de Edificaciones, según el cual *"el retraso administrativo en la tramitación del expediente no autoriza que se le exija al solicitante la actualización de la documentación que fuera presentada en la fecha de ingreso del expediente ante la municipalidad respectiva"*.

- ii. La Ordenanza 2087 exigió la presentación de estudios de impacto vial respecto de los usos de industria (artículo 7.5); comercio (artículo 7.6); para proyectos de edificios corporativos o de oficinas independientes con más de 5000 m<sup>2</sup> de área útil (artículo 7.7); para proyectos edificatorios destinados a servicios comunales (artículo 7.8); para proyectos destinados a recreación y deportes que supongan una concentración de público de más de 500 personas (artículo 7.9) y para terminales terrestres (artículo 7.11).

Estos artículos fueron evaluados por el INDECOPI en el marco del procedimiento de oficio, sin que fueran observados como barreras burocráticas en tanto se correspondían con las diferentes normas técnicas del RNE, que también prevén la obligación de contar con estudios de impacto vial en dichos casos. No obstante, omite el INDECOPI considerar en su análisis que, en virtud a lo dispuesto en la Ordenanza 2087, los estudios de impacto vial correspondientes a dichos usos, aun cuando necesarios de acuerdo con la norma técnica, deberán ser presentados de manera separada e independiente del expediente de licencia de edificación a las autoridades designadas mediante el artículo 5 de la referida Ordenanza (que podrán diferir de aquella ante quien se presenta el expediente de licencia, según la ubicación del proyecto).

La barrera burocrática, por tanto, no está en la obligación de contar o no con un estudio de impacto vial. En este caso, la barrera se encuentra en la forma como se estructura el

37 *"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:*

[...]

1.9. *Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento"*.

38 *"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo*

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

[...]

1.15. *Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.*

*Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.*

*La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables"*.

39 Vigente a la fecha de promulgación de la Ordenanza 2087.

procedimiento de licencia a seguir respecto de estos usos, siendo que en adelante los administrados deberán desagregar del expediente de licencia el estudio de impacto vial para su aprobación separada (que podría ser distinta de aquella competente para revisar el expediente de licencia), en contra de lo dispuesto en el literal i. del artículo 25 de la Ley de Edificaciones que admite la incorporación al proyecto de *“los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos”* exigidos en el RNE en reemplazo del estudio de impacto vial<sup>40</sup>.

Adicionalmente, respecto de estos mismos usos, deberán observar los requisitos (o criterios, ante la ausencia de los primeros) establecidos ya no solamente en el RNE, sino también en los artículos 11 y 12 de la Ordenanza 2087. Esta obligación, al establecer requisitos específicos para la aprobación de estudios de impacto vial no previstos en el RNE, también contraviene lo dispuesto en los artículos 2 y 25 de la Ley de Edificaciones<sup>41</sup>.

- iii. Mediante el artículo 13.1 del Anexo 1, la Ordenanza 2087 establece un plazo de hasta 45 días hábiles para la aprobación de los estudios de impacto vial por parte de las entidades a cargo de su revisión (al que deberá sumarse posteriormente el plazo del procedimiento de licencia), sujetos al silencio administrativo negativo. No obstante, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 37 del TUO de la LPAG, la Ordenanza 2087 no expone la justificación legal que habilita la adopción de dicha medida excepcional que afecta los principios de simplificación administrativa<sup>42</sup>.

Dicha exigencia cobra mayor relevancia si consideramos que, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Edificaciones, *“los procedimientos establecidos en la presente Ley [que incluyen la presentación de los estudios de impacto vial, cuando corresponda], con excepción del procedimiento de habilitación urbana de oficio, están sujetos al silencio administrativo positivo”*.

- iv. Mediante la primera disposición complementaria final del Anexo 1, la Ordenanza 2087 establece la obligación de presentar un estudio de impacto vial respecto de establecimientos que no cuentan con un estudio aprobado y que requieran efectuar ampliaciones, modificaciones y/o remodelaciones. Esta disposición excede lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley de Edificaciones y el RNE, en tanto no distingue entre los diferentes tipos de

40 A ello también se opone el artículo 60 del actual Reglamento de la Ley de Edificaciones, Decreto Supremo No. 029-2019-VIVIENDA, que derogó el Reglamento de la Ley de Edificaciones aprobado por Decreto Supremo No. 011-2017-VIVIENDA, y por tanto vigente a la fecha del presente artículo. Según este dispositivo legal, el EIV es requerido *“En caso el proyecto arquitectónico incorpore los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos exigidos en el RNE reemplazará al Estudio de Impacto Vial”*.

41 Es necesario indicar que de acuerdo con el artículo 89 del actual Reglamento de la Ley de Edificaciones, Decreto Supremo No. 029-2019-VIVIENDA, vigente a la fecha de elaboración del presente artículo, *“el RNE 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, su aplicación es obligatoria a nivel nacional por lo que las normas técnicas de carácter regional, provincial o distrital deben guardar concordancia con su regulación y, de ser el caso, adecuarse a la misma”*.

42 *“Artículo 37.- Procedimientos de evaluación previa con silencio negativo.*

*37.1 Excepcionalmente, el silencio negativo es aplicable en aquellos casos en los que la petición del administrado puede afectar significativamente el interés público e incida en la salud, el medio ambiente, los recursos naturales, la seguridad ciudadana, el sistema financiero y de seguros, el mercado de valores, la defensa comercial, la defensa nacional y el patrimonio cultural de la nación, así como en aquellos procedimientos de promoción de inversión privada, procedimientos trilaterales y en los que generen obligación de dar o hacer del Estado y autorizaciones para operar casinos de juego y máquinas tragamonedas. Las entidades deben sustentar técnicamente que cumplen con lo señalado en el presente párrafo”*.

modalidades de licencia de edificación, siendo que los estudios de impacto vial solo son exigibles, cuando corresponda, para las modalidades C y D.

- v. (Mediante el Anexo 3, la Ordenanza 2087 refuerza la obligatoriedad de observar las disposiciones antes cuestionadas, sancionando con una multa de hasta el 3 % del valor de la obra, además de la aplicación de medidas complementarias de paralización y clausura, en aquellos supuestos en que se ejecute un proyecto o se opere un establecimiento sin contar con estudio de impacto vial.

En el caso de proyectos de edificación de centros comerciales o terminales terrestres, por ejemplo, dichas multas aplicarán aun cuando se observen las disposiciones legales pertinentes establecidas en la Ley de Edificaciones y se incorporen al proyecto "*los criterios, condiciones, características, alcances y requisitos*" exigidos en el RNE en reemplazo del estudio de impacto vial.

Como puede verificarse, si bien mediante la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI ha significado un gran avance para la puesta en marcha y continuación de proyectos de infraestructura, a la fecha se mantienen vigentes múltiples disposiciones de la Ordenanza 2087 que contienen exigencias y requisitos que contravienen las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa. Dichas disposiciones se mantendrán vigentes, y serán plenamente exigibles retrasando y/o impidiendo el desarrollo de proyectos de infraestructura, en tanto no sean dejadas sin efecto por la MML o sean declaradas barreras burocráticas con efectos generales por parte del INDECOPI en el marco de un nuevo procedimiento.

Los sectores principalmente afectados por las disposiciones contenidas en la Ordenanza 2087 son aquellos respecto de los cuales dicha norma sigue siendo exigible. Estos sectores, principalmente —aunque no necesariamente— vinculados al ámbito privado, son los de industria (gran industria e industria pesada), comercio (centros comerciales, mercados mayoristas y minoristas, supermercados, tienda por departamentos, galerías comerciales, grifo, establecimiento de venta al público de GNV y/o GLP-gasocentro y estaciones de servicios, y tiendas de mejoramiento del hogar); proyectos de edificios corporativos o de oficinas independientes con más de 5000 m<sup>2</sup> de área útil, proyectos edificatorios destinados a servicios comunales con aforo de más de 500 personas, proyectos destinados a recreación y deportes que supongan una concentración de público de más de 1000 ocupantes (centros de diversión, clubes sociales, sala de espectáculos, edificaciones para espectáculos deportivos) y terminales terrestres para el servicio de transporte de pasajeros.

Solo respecto de los giros de negocio antes detallados, como decíamos, seguirá siendo válidamente exigible —y, por tanto, sancionable en caso de incumplimiento— que cuenten con un estudio de impacto vial independiente al expediente de licencia de edificación. Dicho estudio, además, deberá ser autorizado expresamente por la autoridad que resulte competente según la ubicación de su proyecto, constituyendo dicha autorización un requisito a ser observado para la presentación del expediente de licencia. Adicionalmente, en estos casos la aprobación del estudio de impacto vial se encontrará sujeta a silencio administrativo negativo, a diferencia del resto de procedimientos detallados en la Ley de Edificaciones, debiendo entender por denegada dicha aprobación ante el transcurso del plazo de 45 días. Todas estas consideraciones han sido validadas mediante la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI.

Aun cuando la Ordenanza 2087 tiene impactos “solo” sobre aquellos proyectos edificatorios realizados en la provincia de Lima, y por tanto podría estimarse como un problema acotado “únicamente” a determinados giros o sectores desarrollados en este ámbito geográfico en particular, no se puede dejar de reconocer el mensaje —erróneo, por cierto— que la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI traslada al resto de los gobiernos locales del país al admitir la posibilidad de contar válidamente con una regulación paralela —e, incluso, contraria— a aquella prevista en la Ley de Edificaciones, su Reglamento y el RNE.

Es necesario, por tanto, la adopción de medidas que corrijan la situación de ilegalidad que persiste respecto a las exigencias contenidas en la Ordenanza 2087. La derogación de dichas disposiciones, por ejemplo, como consecuencia de un procedimiento de seguimiento normativo *ex post* por parte de la misma MML, permitirá dar solución a algunos de los problemas que actualmente afectan el desarrollo de proyectos de infraestructura en la provincia de Lima, además de reforzar la legalidad del procedimiento de solicitud de licencia de edificación previsto en la Ley de Edificaciones y las medidas de simplificación administrativas contempladas por dicha norma.

## 4. Conclusiones y reflexiones finales

De acuerdo con la PNCP, “el factor subyacente para el crecimiento económico sostenible es la productividad, esto es, la manera cómo se usan y combinan los factores de producción para generar un bien o servicio”<sup>43</sup>. Este concepto —señala dicho documento— se encuentra muy relacionado con el de competitividad, en tanto que el desarrollo de productividad requiere de un entorno favorable y competitivo. Bajo este razonamiento —continúa—, “no es difícil deducir que las políticas públicas juegan un papel importante debido a su incidencia tanto en los mercados de los factores de producción, como en el entorno competitivo necesario para potenciar esa productividad”<sup>44</sup>.

Sin embargo, como ha concluido la OCDE, “el Perú carece de un sistema para la evaluación ex-ante de los proyectos de regulación nueva o para modificar la regulación existente, que permita analizar si generan un beneficio neto positivo a la sociedad y son coherentes con las políticas del gobierno”<sup>45</sup>. Esta deficiencia del proceso legislativo tiene incidencia directa sobre el crecimiento económico y la generación de bienestar, en tanto los problemas de sobrerregulación, conflictos competenciales o inseguridad jurídica pueden llegar a modelar las decisiones de inversión tanto pública como privada impactando en los niveles de productividad y competitividad del país<sup>46</sup>.

43 Capítulo I, Antecedentes, 1.1, p. 7.

44 *Ibid.*

45 Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE). *Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality. OECD Reviews of Regulatory Reform*, 2016, pág. 82, citado por la PNCP, Capítulo II, Objetivos prioritarios y lineamientos, 2.6.2, p. 60

46 De acuerdo con la nota publicada en el Diario Gestión el 28 de mayo de 2019, “el *Ranking de Competitividad Mundial 2019* ubicó a nuestro país en el puesto 55 de 63 economías estudiadas; lo que representó un retroceso comparado con el 2018 (puesto 54). Así, el Perú estuvo casi al mismo nivel que Sudáfrica (puesto 56) y Jordania (puesto 57)”. Comparado el Perú “solo con los países de la región, se ubica en el puesto 4 de siete economías, superando solo a Brasil, Argentina y Venezuela. Chile sigue liderando aún cuando respecto al *ranking* pasado cayó siete posiciones (del puesto 35 al 42)”. Dentro de los cuatro pilares analizados para realizar el *ranking*, elaborado por el Institute for Management Development (IMD) en alianza con Centrum Católica, el peor indicador se presenta en el pilar de infraestructura (puesto 61), superando solo a Mongolia (puesto 62) y Venezuela (puesto 63). En <https://gestion.pe/economia/peru-cae-ranking-competitividad-ubico-nivel-sudafrica-jordania-268407>, visitado el 18 de setiembre de 2019.

Este es el caso de la Ordenanza 2087, aprobada por la MML. Su disposiciones sobre la exigencia, procedimiento y requisitos que deben ser observados para la aprobación de estudios de impacto vial en la provincia de Lima no solo exceden lo dispuesto en el marco legal aplicable, sino que de manera irregular han creado un procedimiento paralelo para la atención de solicitudes de licencias de edificación (edificación nueva, modificación, ampliación o remodelación) con graves consecuencias para los administrados en caso de incumplimiento, como son la paralización y clausura del proyecto o del establecimiento, en caso se encuentre en operación.

Bajo este contexto, la Resolución No. 017-2019/CEB-INDECOPI constituye un esfuerzo importante y necesario, aunque insuficiente para revertir la situación generada por la Ordenanza 2087 especialmente respecto de aquellos usos a los que el RNE sí les exige contar con un estudio de impacto vial. La revisión y eventual derogación de las disposiciones cuestionadas de la Ordenanza 2087, por tanto, resulta indispensable con miras a contribuir al cumplimiento del primer y sexto objetivos prioritarios contenidos en el PNCP, referidos al desarrollo de infraestructura económica y social de calidad y a la generación de condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo tanto en la provincia de Lima como en el resto del país.