

# MARCO NORMATIVO DE LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

Expositor: César A. Cáceres Barraza

# Importancia del tema

- El **índice global de competitividad** (Fuente: Foro Económico Mundial) señala que el principal obstáculo que enfrenta una empresa para hacer negocios es **la burocracia**.
- Bajo este índice que determina el nivel de productividad de un país.
- El Perú ocupa el puesto 61.
- Chile 33. Panamá 40. Brasil 48. México 53.

- Sin embargo, no es el único problema, hay una **brecha de infraestructura** (que el BID calcula en US\$ 45,000 millones), que impide el comercio, que las zonas alejadas tengan más oportunidades de hacer negocios para mejorar los ingresos, que exista una mayor oferta de servicios de salud, educativos y una adecuada recaudación de impuestos.

# Algunos datos:

- **Ranking Doing Business:** (Medición objetiva de las normas que regulan la actividad empresarial y su puesta en práctica en 185 economías) Clasificación general: **43**.
- **Abrir un negocio:** **Puesto 60**, hemos caído 7 puntos con relación al año 2012 -53-.
- **Licencia de edificación.** **Puesto 86**, hemos subido 18 puntos con relación al 2012 – 104-.
- Chile : Puesto 37- 32 -84, Colombia: 45 – 61 – 27.
- Fuente:<http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/peru>

# RACIONALIDAD DE LA REGULACIÓN

- La Constitución Política del Perú reconoce el derecho a la **libre iniciativa privada.**
- “Artículo 58: La iniciativa privada es libre. Se ejerce dentro de una Economía social de mercado (...”).

# Régimen económico constitucional:

- Principios generales (Arts. 58 al 65)
- Sistema de economía social de mercado (principios y derechos)
- Libre iniciativa privada.
- Libre empresa.
- Pluralismo económico y rol subsidiario.
- Libre competencia.
- Igualdad de trato a la inversión nacional y extranjera.
- Derecho a la información – protección al consumidor.

# EL EQUILIBRIO GARANTISTA:

- Sin embargo, en ejercicio de la función administrativa del Estado, éste puede incidir en la esfera de la libertad de los particulares y en las actividades económicas, a fin de reducir o eliminar externalidades negativas, reducir la asimetría de la información o regular el uso de bienes públicos.
- En el caso específico de las licencias de funcionamiento:
- 1. **Externalidades negativas:** Referido a que la actuación de un sujeto o empresa afecta – sin haber compensación de por medio – la producción, consumo o utilidad de otro sujeto o empresa.

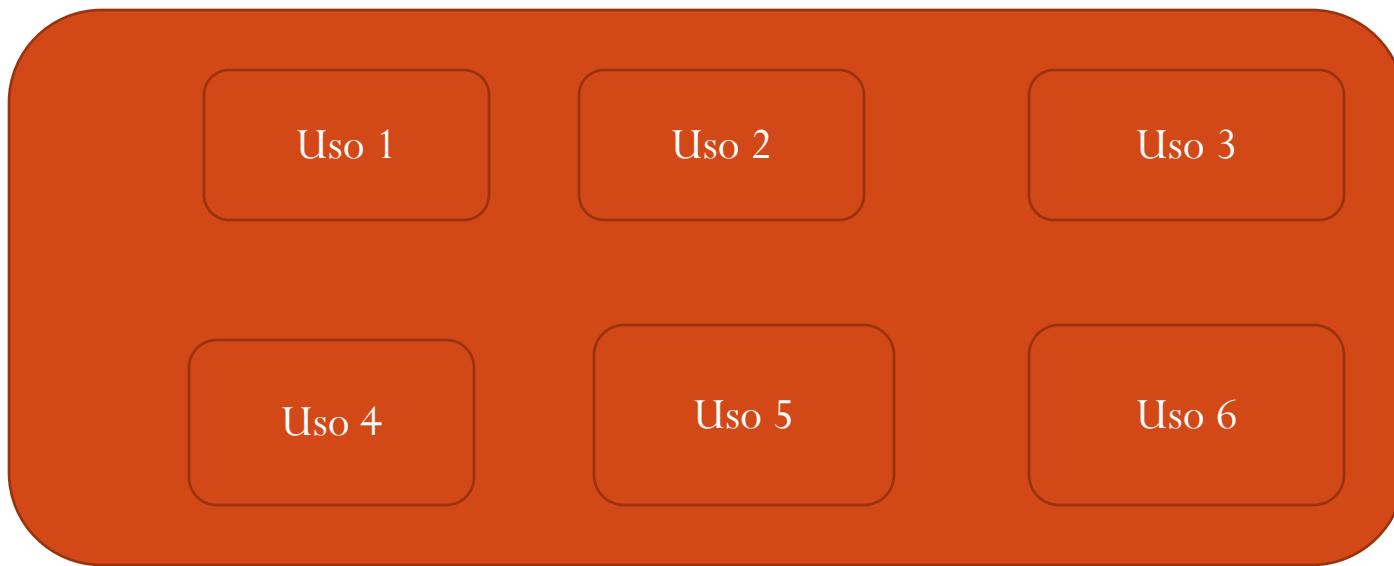
- Así, la operación de un negocio que, por ejemplo, utilice materiales peligrosos para la salud o genere ruidos molestos, podría generar externalidades ya sea a los clientes o a los vecinos. Ello justifica que la municipalidad ordene el territorio y reserve áreas para determinadas actividades (así, se definen las áreas industriales, comerciales, agrícolas o residencial), dando lugar a que algunas actividades sean prohibidas o limitadas, mientras otras, permitidas.

## LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO ES UNA BARRERA LEGAL A LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS:

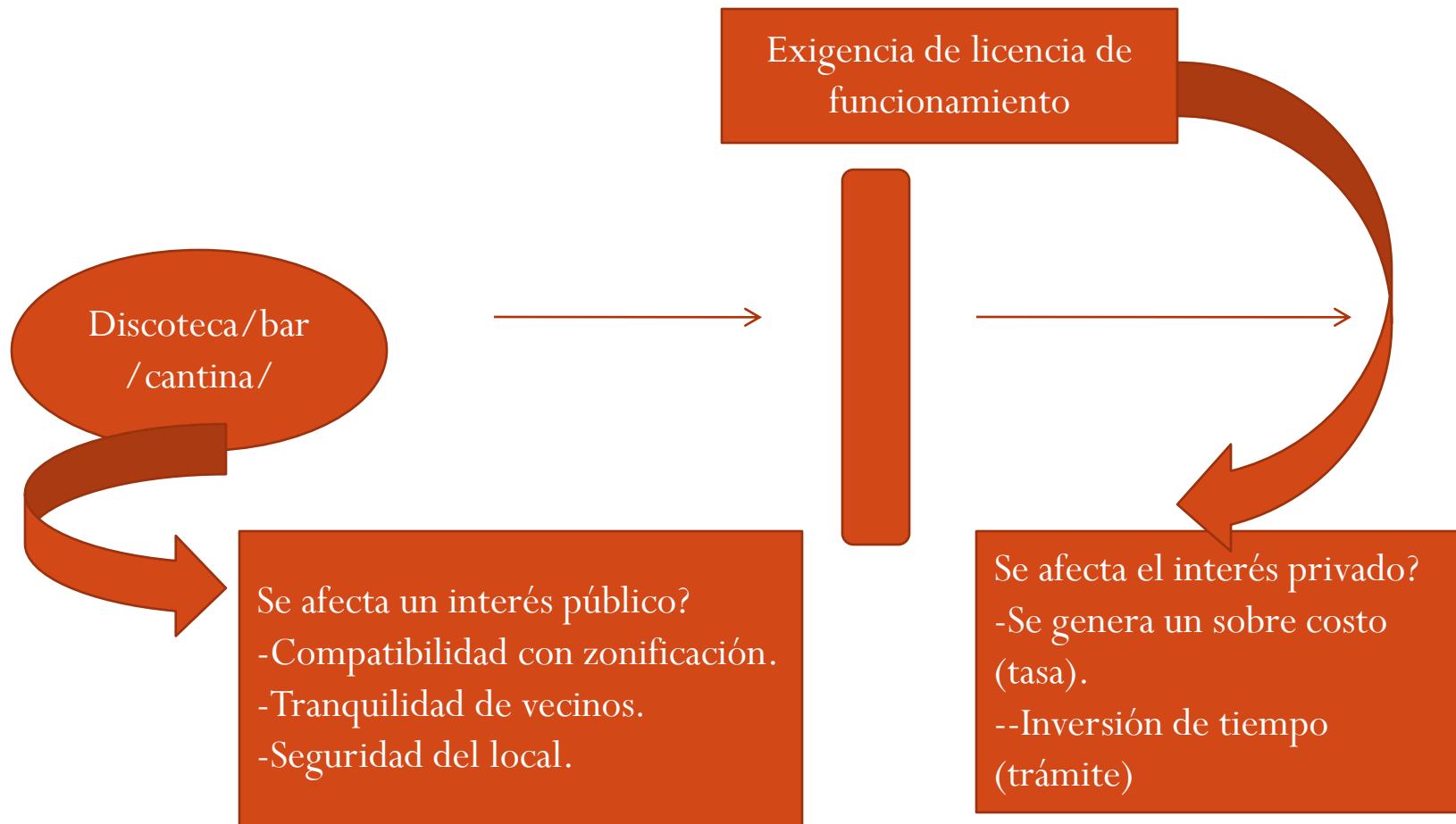
- La licencia de funcionamiento constituye una limitación a los derechos empresariales, por ser un requisito previo antes de abrir un establecimiento, con el fin de reducir riesgos y ordenar el uso racional del territorio.
- Por ello la calidad de las reglas de juego – el marco institucional - tiene una estrecha relación con la competitividad y la decisión de inversión.

# ZONIFICACIÓN Y LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

- Zonificación: instrumento técnico normativo en el que se determina el uso (actividad) del suelo dentro de un distrito.



- En el procedimiento de L.F., la municipalidad evalúa la compatibilidad del uso solicitado para el establecimiento con la zonificación establecida



# MARCO NORMATIVO VINCULADO A LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO:

NORMA	CONTENIDO
Constitución Política Art. 193	Las municipalidades tienen atribuciones para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones.
Ley Orgánica de Municipalidades	Las municipalidades tienen competencia para establecer la zonificación, normar, regular y otorgar licencias de funcionamiento, así como fiscalizar su cumplimiento.
Ley marco de licencia de funcionamiento, Ley 28976	Régimen uniforme, integral, transparente, con trámites homogéneos y conocidos.
Reglamento de inspecciones técnicas de seguridad en defensa civil. D.S. 066-2007	Requisitos, plazos, procedimientos y costos de las ITSB.

# CARACTERÍSTICAS DE LA LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO:

Establece requisitos máximos	Licencia es de carácter indefinida	Elimina como requisitos: el certificado de zonificación y la compatibilidad de uso
Clasifica los establecimientos en: 1. Hasta 100 m <sup>2</sup> 2. Desde 101 m <sup>2</sup> hasta 500 m <sup>2</sup> 3. Mayores de 500 m <sup>2</sup>	Establece “combos”: La municipalidad puede autorizar, conjuntamente con la licencia de funcionamiento, la instalación de toldos y/o anuncios, así como la utilización de la vía pública.	
Estandariza evaluación: -Zonificación y compatibilidad de uso. -Condiciones de seguridad en defensa civil. -	Califica el procedimiento como uno de evaluación previa sujeto al silencio administrativo positivo, siendo el plazo máximo de 15 días hábiles.	

- Excluye de la inspección técnica de seguridad *ex post* a los giros sensibles:
- Pub, discotecas, licorerías, bares, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías o afines, gieron que almacenen, comercialicen o usen productos tóxicos o altamente inflamables, a pesar de tener menos de 100 m<sup>2</sup>.

## Lo que se evalúa – Artículo 6°

1. Zonificación y compatibilidad de uso



2. Condiciones de seguridad en Defensa Civil (según el artículo 7°)

Cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior

## Requisitos establecimientos hasta 100 m<sup>2</sup>– artículo 7º

### Para los que no sean

- Pub, licorería, discoteca, bar, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías o afines.

### Persona natural

- Solicitud de Licencia con carácter de Declaración Jurada, incluye número de RUC, número DNI o carné extranjería (NO DICE COPIA)
- Declaración jurada de observancia de Condiciones de Seguridad en Defensa Civil

### Persona jurídica

- Solicitud de Licencia con carácter de Declaración Jurada, incluye número de RUC de la empresa, número de DNI o carné extranjería, de la persona que hace el trámite (NO DICE COPIA)
- Vigencia de poder del representante legal (lo solicitan en SUNARP)
- Declaración jurada de observancia de Condiciones de Seguridad en Defensa Civil

### Adicionalmente, si fuera el caso

- Copia simple de título profesional para servicios de salud
- Informar sobre número de estacionamientos, si eso está normado, en Declaración Jurada
- Autorización sectorial para grifos, colegios, venta de gas, farmacias, centros de salud
- Si está en local declarado monumento por el INC, la autorización respectiva

## Requisitos establecimientos entre 101 m<sup>2</sup> y 500 m<sup>2</sup> artículo 7º

Para los que  
sean

- Pub, icorería, discoteca, bar, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías o afines.

Persona natural

- Solicitud de Licencia con carácter de Declaración Jurada, incluye número de RUC, número DNI o carné extranjería (NO DICE COPIA)
- Inspección previa de observancia de Condiciones de Seguridad en Defensa Civil

Persona jurídica

- Solicitud de Licencia con carácter de Declaración Jurada, incluye número de RUC de la empresa, número de DNI o carné extranjería, de la persona que hace el trámite (NO DICE COPIA)
- Vigencia de poder del representante legal (lo solicitan en SUNARP)
- Inspección previa de Condiciones de Seguridad en Defensa Civil

Adicionalmente,  
si fuera el caso

- Copia simple de título profesional para servicios de salud
- Informar sobre número de estacionamientos, si eso está normado, en Declaración Jurada
- Autorización sectorial para grifos, colegios, venta de gas, farmacias, centros de salud
- Si está en local declarado monumento por el INC, la autorización respectiva

## Requisitos establecimientos más de 500 m<sup>2</sup> artículo 7º

### Para los que sean, y los que no sean

- Pub, licorería, discoteca, bar, casinos, juegos de azar, máquinas tragamonedas, ferreterías o afines.

### Persona natural

- Solicitud de Licencia con carácter de Declaración Jurada, incluye número de RUC, número DNI o carné extranjería (NO DICE COPIA)
- Certificado de Defensa Civil, expedido por INDECI

### Persona jurídica

- Solicitud de Licencia con carácter de Declaración Jurada, incluye número de RUC de la empresa, número de DNI o carné extranjería, de la persona que hace el trámite (NO DICE COPIA)
- Vigencia de poder del representante legal (lo solicitan en SUNARP)
- Certificado de Defensa Civil, expedido por INDECI

### Adicionalmente, si fuera el caso

- Copia simple de título profesional para servicios de salud
- Informar sobre número de estacionamientos, si eso está normado, en Declaración Jurada
- Autorización sectorial para grifos, colegios, venta de gas, farmacias, centros de salud
- Si está en local declarado monumento por el INC, la autorización respectiva

# CESE DE ACTIVIDADES:

- La licencia de funcionamiento tiene vigencia indeterminada, salvo que el solicitante requiera una licencia temporal , en cuyo caso vendido el plazo no será necesario presentar la comunicación de cese.
- El **titular de la actividad** o un tercero con legitimo interés deberá informar a la municipalidad el cese de la actividad económica. **Procedimiento de aprobación automática.**

# Lógica del procedimiento:

- **PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y CONTROL POSTERIOR: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA.**
- La relación entre el Estado y los ciudadanos ha pasado – o debe pasar - de la desconfianza a la confianza.
- El principio de presunción de veracidad supone creer que los ciudadanos proceden con la verdad en el procedimiento, privilegiando el control de esta verdad en forma posterior.

- 
- **SANCIONES EN CASO DE FRAUDE:**
  - 1. Anulación del acto administrativo.
  - 2. Aplicación de una multa a favor de la entidad.
  - 3. Denuncia penal por la comisión del delito de falsa declaración en procedimiento administrativo.

- Pasamos de exigir la comprobación documental de los procedimientos – originales, copias certificadas por notario público, etc – a presumir la buena fe del ciudadano.
- La presunción de veracidad admite prueba en contrario. Sólo cuando la Administración cuente con evidencia suficiente de la existencia de fraude se puede atacar esta presunción.

# FISCALIZACIÓN POSTERIOR:

- De acuerdo a las conclusiones del estudio: “*Rol de los gobiernos locales en el funcionamiento de nuevos negocios*”: “Las municipalidades realizan una limitada o nula fiscalización pese a ser una función de oficio. Respecto a este punto, el estudio concluye que la capacidad de fiscalización es muy baja”.

- **FISCALIZACIÓN POSTERIOR (Art. 32 Ley 27444, D.S. 096-2007-PCM).** El Estado tiene el deber de fiscalización posterior sobre la información y documentos que presenta el administrado, sea en un procedimiento de aprobación automática o de evaluación previa, mediante el sistema de muestreo, a fin de verificar la autenticidad de las declaraciones, documentos o información proporcionada.

## Tasas:

- La tasa por licencia de funcionamiento deberá reflejar el costo real del procedimiento vinculado a su otorgamiento, el cual incluye los siguientes conceptos a cargo de la municipalidad: Evaluación por zonificación, Compatibilidad de Uso e Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil Básica, o de una verificación de condiciones declaradas.

- El cálculo de las tasas correspondientes se sujetaran a lo establecido por el Decreto Supremo N° 064-2010-PCM, que aprueba la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad comprendidos en el TUPA.
- Competencia de la Secretaría de Gestión Pública – PCM.

**1. RATIFICACIÓN DE LAS ORDENANZAS EXPEDIDAS EN MATERIA TRIBUTARIA:** La ordenanza distrital es ratificada por Acuerdo de Concejo de la Municipalidad Provincial.

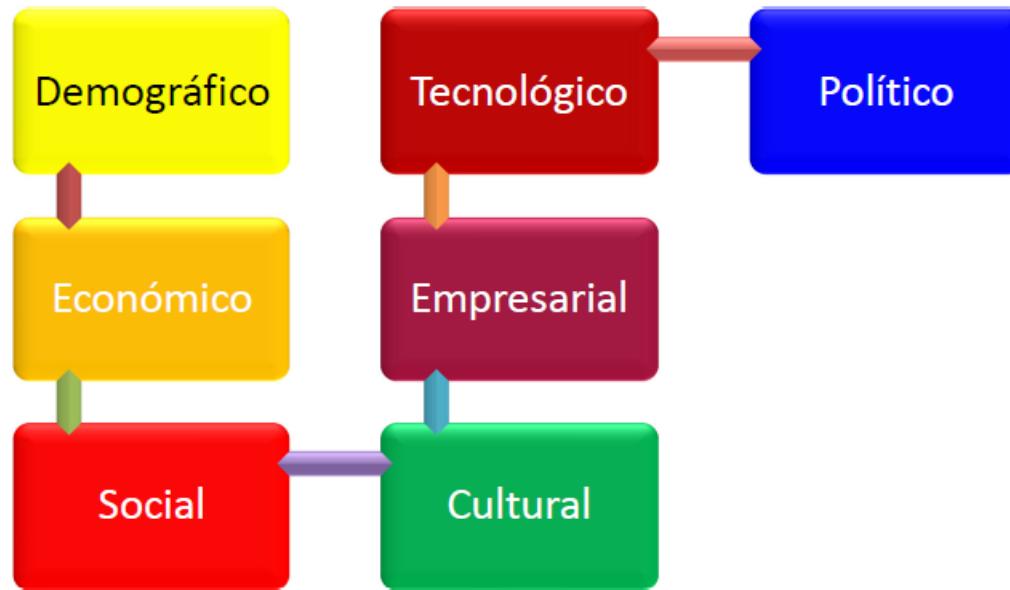
Debe entenderse que los derechos administrativos constituyen tasas – tributos- por la prestación de un servicio específico. Art. 40 de la LOM.

- La Municipalidad distrital debe sustentar los costos del servicio que presta y la Municipalidad Provincial verifica si el sustento es correcto o no, esto es, si cubre o no los servicios que presta la Municipalidad.

- **¿ Cada cuánto tiempo debe actualizarse el TUPA?**
- La Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general, indica cada dos años.
- Debemos considerar que con la modificación normativa a la Ley 27444 – Ley 29091 -, la **exigencia de publicar sólo se refiere a la norma** que aprueba o modifica los procedimientos y/o servicios exclusivos, en tanto que **el TUPA debe incluirse en los Portales de servicios al ciudadano y empresas (PSCE) y en el Portal institucional.**

# ROL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

## Análisis del Entorno



## METODOLOGÍA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: REDISEÑANDO LOS PROCESOS: D.S. 007-2011-PCM

- La metodología de simplificación administrativa es un proceso que busca eliminar exigencias (requisitos), pasos (cuando pasa por unidades orgánicas que no generan valor agregado) que se consideran innecesarias en los procedimientos que se brindan a la ciudadanía, además de identificar el equipo, recurso humano e infraestructura necesaria para satisfacer al ciudadano.
- Este proceso brinda pautas a las entidades públicas para la eliminación o simplificación de dichos procedimientos, utilizando un modelo estandarizado.

# Identificación y conformación de equipos:

- **Comité de dirección de simplificación administrativa:** Constituye la instancia política responsable de la puesta en marcha del proceso de simplificación, se encarga de la facilitación y supervisión de las actividades del equipo de mejora continua. Debe estar conformado:
  - 1. Funcionarios con poder de decisión: Gerente Municipal.
  - 2. Representante de los gremios o asociaciones de usuarios.
  - 3. El responsable de la oficina de planeamiento y presupuesto.

- **Equipo de mejora continua:** Encargado de planificar y gestionar el proceso de simplificación administrativa. Equipo básico:
  - 1. Especialista en procesos. Se encarga de analizar los procesos, elaborar propuestas de rediseño y su ejecución.
  - 2. Especialista en costos. Especialista en métodos de costeo de recursos que intervienen en el procedimiento.
  - 3. Especialista legal. Abogado especializado en derecho administrativo.

- El equipo de mejora continua:
  - 1. Identifica el universo de procedimientos.
  - 2. Elimina procedimientos administrativos innecesarios o que no añaden valor.
  - 3. Verifican la demanda ciudadana por los procedimientos. De no ser requeridos por la ciudadanía deben ser eliminados.

# Luego:

- El equipo de mejora continua:
  - 1. Prioriza los procedimientos a simplificar.
  - 2. Elige el primer procedimiento a ser simplificado.
  - 3. Construcción de la tabla ASME – VM.
  - 4. Rediseño del proceso.

## Sugerencia concretas

- Que la persona que oriente, tenga la capacidad de evaluar requisitos: estos no son complejos.
- Plazo de zonificación a la vista.
- Usar un único Formulario Único de Declaración Jurada que recoja los casos previstos (modelo en [www.tramifacil.pe](http://www.tramifacil.pe)).
- Reglamente internamente a través de una ordenanza (modelo en [www.tramifacil.pe](http://www.tramifacil.pe)).
- Evitar pedir V°B° del asesoría legal y otras áreas, pues el procedimiento ya está formalizado en el TUPA.
- Delegación de firma para evitar “cuellos de botella”.
- Fortalecer la fiscalización posterior.

The image shows a scanned copy of a document titled "Formulario único de Declaración Jurada de Licitación de Procedimientos". The form is divided into several sections: "INFORMACIÓN DE LA LICITACIÓN", "DETALLES DE LA LICITACIÓN", "DETALLES DE LOS CONTRATOS", "DETALLES DE LOS BIDDEROS", "DETALLES DE LOS PREMIOS", and "DETALLES DE LOS CONTRATOS". There are numerous fields for inputting data, such as names, addresses, amounts, and dates. The entire form is on a white background with black text and lines.

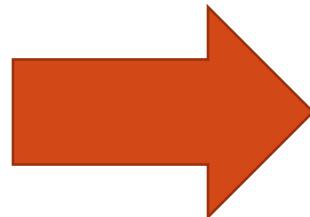
# Ley 29566

- **Intercambio gratuito de información**
- **Las entidades de la administración pública** que de cualquier manera intervienen o participan en los trámites de constitución de empresas, otorgamiento de licencias de funcionamiento, licencias de habilitación urbana y de edificación, y transferencia de propiedad, se encuentran obligadas a proporcionar e intercambiar entre ellas información que obra en su poder a solo requerimiento de la entidad solicitante y en forma gratuita, mediante el acceso inmediato al respectivo portal web o dentro de las 24 horas de recibida la solicitud, quedando prohibido el cobro de suma alguna por dicho concepto.

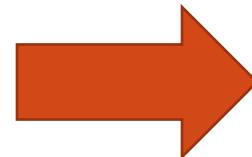
# **LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL TUPA : D.S. 079-2007-PCM**

- La finalidad de los lineamientos aprobados es permitir que los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos cumplan con su propósito de ser documentos compiladores, informativos y simplificadores de los procedimientos administrativos que traman los administrados ante las distintas entidades del Estado. Adicionalmente a los Lineamientos, en la elaboración del TUPA deberán tenerse en cuenta las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley del Silencio Administrativo y los lineamientos de la Comisión de eliminación de barreras burocráticas del INDECOPI.

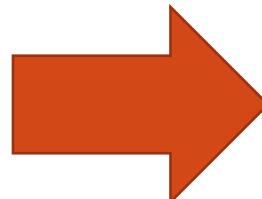
TUPA: Documento compilador de procedimientos, informativo y simplificador



Ley del procedimiento administrativo general, Ley 27444.



Ley del silencio administrativo, Ley 29060



Lineamientos de la comisión de eliminación de barreras burocráticas de INDECOPI

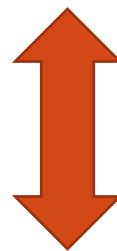
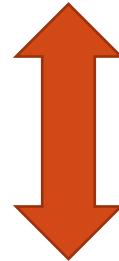
# CONDUCCION DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL TUPA

- La conducción del proceso de elaboración y formulación del TUPA de las entidades estará a cargo del órgano responsable de las funciones de planeamiento o quien haga sus veces, siendo el titular de dicha dependencia el encargado de elaborar el sustento técnico de cada uno de los procedimientos administrativos contenidos en el TUPA. La base legal de cada uno de los procedimientos contenidos en el TUPA, deberá ser sustentado por la Oficina de Asesoría Jurídica o quien haga sus veces.

# SUSTENTO DE COSTOS:

- El sustento de los costos de cada procedimiento administrativo y los derechos de tramitación que se establezcan estará a cargo de la Oficina de Administración y Finanzas o quien haga sus veces. Deberá tenerse presente que no se puede cobrar tasa alguna al interior de un procedimiento administrativo como condición o requisito previo a la impugnación de un acto emitido por la propia Entidad, la misma que es contraria a los derechos constitucionales del debido proceso, de petición y de acceso a la tutela jurisdiccional. La norma que apruebe dicho cobro es nula.

Conducción del  
proceso: encargado  
de planeamiento



Gerencia de  
asesoría jurídica:  
encargada de la  
base legal

Gerencia de  
administración:  
sustento de costos

# RECORDEMOS QUE:

- Implementación de la metodología de costos aprobada por D.S. Nro. 064-2010-PCM:
- **MUNICIPALIDADES TIPO A y B:**
- **Vence: 31 de julio de 2013.**
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública 001-2012-PCM-SGP.

# SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN

OCI Entidad		Art 20 del DS 079-2007-PCM
INDECOPI	a.	Coordinación de la SGP con la Comisión de barreras burocráticas del INDECOPI.
SGP-PCM	b.	Análisis al amparo del Art. 48 de la Ley 27444

**Resolución de Contraloría N° 002-2011-CG**  
**Contralor General aprueba Lineamientos de Política para el año 2011 y la Directiva**  
**N° 001-2011-CG/PEC**  
**“Formulación y Evaluación del Plan Anual de Control de los Órganos de Control**  
**Institucional para el año”**

#### **3.4.6 Control en materia de simplificación de procedimientos administrativos**

Se priorizarán las actividades de control dirigidas a examinar la simplificación de los procedimientos administrativos relacionados con los **trámites de otorgamiento de licencias de funcionamiento** a las micro y pequeñas empresas, examinando las acciones realizadas por las municipalidades en la racionalización de las tareas que no agregan valor y en la reducción de los tiempos de atención; así como en los costos derivados de la formalización. Se verificará si se han ajustado al principio de costo efectivo del servicio o se incurren.

# EL TUPA NO ES UN INSTRUMENTO RECAUDADOR:

- Las autoridades todavía conciben al TUPA como un instrumento recaudador y exigen que no se “bajen” los derechos administrativos.
- Es necesario recordarles que mientras menos barreras burocráticas existan, la recaudación tributaria es mayor.

- **GRACIAS Y NO OLVIDEMOS QUE:**
- **“EL DESARROLLO FUE Y SERÁ SIEMPRE UN COMBATE. COMBATE PARA SUSTITUIR LA RESIGNACIÓN POR LA ENERGÍA, LA RUTINA POR LA INVENCIÓN”**

**ALAN PEYREFITTE, LA SOCIEDAD DE LA CONFIANZA**