INFORME N° 005-2023-AGESP-ITB

Asunto: Implicancias y alcances de la Ley N° 31914 “Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento para regular los supuestos de Clausura de Establecimientos"

Fecha: 30 de octubre de 2023

I. OBJETO

El presente documento tiene como objeto informar las principales implicancias y alcances de la Ley N° 31914 “Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento para regular los supuestos de Clausura de Establecimientos".

II. ANTECEDENTE:

2.1 Con fecha 28 de octubre de 2023, se publicó en el Diario Oficial El Peruano la Ley N° 31914 “Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento para regular los supuestos de Clausura de Establecimientos", mediante la cual se dispuso lo siguiente:

i) Modificación de los artículos 1, 2 y 9 e incorporar los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
ii) Modificación de los artículos 46, 49 y 78 de la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.
iii) Modificación del Decreto Legislativo N° 1256 Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas.

III. ANÁLISIS

3.1. Sobre las modificaciones a la Ley N° 28976 Ley Marco de Licencias de Funcionamiento:

- Mediante la modificación del artículo 1 de la Ley N° 28976 Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, se regulan los supuestos de clausura temporal o definitiva de establecimientos comerciales bajo el ámbito de las actividades de fiscalización de los Gobiernos Locales.

- Se incorporó los literales m), n), ñ) o) al artículo 2 de la Ley N° 28976, a través de los cuales se incorporan las siguientes definiciones:

- Clausura. - Acto administrativo que dispone el cierre de un establecimiento e impide el desarrollo de actividades económicas con o sin fines de lucro, dispuesto por la municipalidad en el marco de sus competencias.
- Clausura Definitiva. - Acto administrativo que dispone el cierre definitivo de un establecimiento e impide el desarrollo de actividades económicas con o sin fines de lucro, dispuesto por la municipalidad en el marco de sus competencias, como sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador, o en los supuestos señalados por ley.
- Clausura Temporal. - Acto administrativo que dispone el cierre transitorio de un establecimiento e impide el desarrollo de actividades económicas con o sin fines de lucro, dispuesto por la municipalidad en el marco de sus competencias.
- Riesgo Inminente. - Potencial contingencia o proximidad de un daño de origen natural o inducido por la acción humana, que ocurra en un lugar específico, en un periodo inmediato y que pueda causar la muerte, una lesión física grave o un daño grave a la vida, salud, propiedad o seguridad de una o más personas".

- Respecto a los supuestos de ejecución de **clausuras temporales** de establecimientos, se incorporó los artículos 19, 20 y 21 a la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, según el siguiente detalle:

  - Mediante el artículo 19° se incorporan los supuestos en los que procede la clausura temporal de un establecimiento, siendo estos los siguientes:

    - Cuando se constate la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud, la propiedad o la seguridad de las personas, que no pueda ser subsanado en el propio acto de inspección.
    - Cuando el titular no cuente con Licencia de Funcionamiento y/o Certificado de Inspección Técnico en Seguridad de Edificaciones (ITSE).
    - Cuando se realice un giro distinto al autorizado en la licencia de funcionamiento.
    - Cuando se generen olores, humos, ruidos y otros efectos perjudiciales para la tranquilidad del vecindario, en tanto excedan los rangos dispuestos por las leyes de la materia.

  - Mediante el artículo 20° se incorporan los supuestos bajo los cuales las Municipalidades no podrán proceder con la clausura temporal de un establecimiento, siendo estos los siguientes:

    - Si se infrinjan normas de carácter administrativo que no representen un riesgo inminente para la vida, la salud, la seguridad o la propiedad de las personas.
    - Cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas durante la inspección por el titular o sus representantes o cuando dichas circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección.

- Mediante el artículo 21° se regulan las consideraciones y parámetros que se deben tener en cuenta en el marco de una fiscalización municipal y la imposición de una medida administrativa de clausura temporal de un Establecimiento, señalándose lo siguiente:

  - La clausura temporal es dispuesta por el Gerente de Fiscalización o quien haga sus veces.
  - Luego de recabarse todos los medios probatorios que permitan determinar la clausura temporal, se entregará una copia del acta de clausura que debe ser firmada por la autoridad competente.
  - No se puede efectuar una clausura temporal y una multa administrativa por los mismos hechos que motivaron la imposición de la clausura. Sin embargo, se puede interponer la multa posterior al levantamiento de la clausura siempre que no se hayan subsanado o se acredite que persisten las observaciones.
  - No se puede condicionar el levantamiento de una medida de clausura al pago previo de las multas administrativas.
  - La clausura temporal se levanta dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes en que el titular subsane las observaciones que motivaron la imposición de la medida y lo comunique formalmente a al área correspondiente de la Municipalidad. En caso no hayan observaciones dentro de las 48 horas, la clausura queda sin efecto automáticamente.
  - El plazo antes mencionado se computa a parte de la hora de ingreso de la documentación respectiva a través de la mesa de partes de la municipalidad.

- Respecto a las **clausuras definitivas** de establecimientos, a través de la incorporación del articulo 22 a la Ley N° 28976, se advierte que la clausura definitiva solo procede como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador conforme a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

- Finalmente, respecto a los procedimientos de clausura temporal o definitiva en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente ley, es decir a las clausuras en trámite al 29 de octubre de 2023, deberán adecuarse a las disposiciones de la Ley N° 31914.

3.2. Sobre las modificaciones a la Ley N° 27972 Ley Orgánica de Municipalidades:

- Conforme a la modificación del artículo 46° de la Ley N° 27972, se advierte que, como parte de las sanciones que pueden aplicar las Municipalidades, se encuentra la de “revocatoria de autorizaciones y licencias”, esto en la medida de que, en aquellos supuestos en los que proceda la ejecución de una clausura definitiva como

sanción administrativa al término de un procedimiento sancionador, corresponderá, según sea el caso, el inicio de un procedimiento de revocatoria de licencia y/o autorización. Cabe señalar que sin perjuicio de la incorporación de la "revocatoria de licencias" bajo los alcances de la Ley N° 27972, dicho procedimiento también deberá adecuarse a lo dispuesto en la Ley N° 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, sin embargo, se incorporó de manera expresa bajo los alcances de la Ley Orgánica de Municipalidades.

- De las modificaciones a los artículos 49 y 78 de la Ley N° 27972, se desprende la adecuación de dichas disposiciones normativas a lo dispuesto en la Ley N° 31914, siendo que establece que la autoridad municipal podrá ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, únicamente bajo los alcances del ordenamiento jurídico vigente, es decir, considerando lo dispuesto en la Ley 31914.

3.3. Sobre las modificaciones al Decreto Legislativo N° 1256 Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas:

- La única modificación a la precitada Ley, consiste en la disposición de que Cualquier persona natural o jurídica puede presentar denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos sin necesidad de ser afectada directa o indirectamente por las barreras burocráticas denunciad.

- Esta modificación es beneficiosa para los administrados titulares de actividades económicas que se vean afectados por actos administrativos, disposiciones normativas o actuaciones materiales emitidas por las Municipalidades Distritales y/o Provinciales, toda vez que, ahora, ya no será necesario probar la afectación directa de la medida impuesta como barrera, siendo únicamente necesario mencionarlo en la denuncia a presentarse ante Indecopi.

IV. COMENTARIOS:

4.1. Las modificaciones efectuadas a la Ley N° 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, promueven el desarrollo y la estabilidad de diversos sectores económicos a nivel nacional en la medida que se establecen límites en la discrecionalidad de la potestad sancionadora de los gobiernos locales, en la medida que se establecen taxativamente los supuestos en najo los cuales las Municipalidades podrán, legalmente, efectuar las clausuras temporales y/o definitivas de los locales comerciales, lo cual permitirá evitar el cierre arbitrario de locales comerciales por parte de las autoridades municipales por simples omisiones que pueden ser corregidas en el momento de las actividades de fiscalización realizadas por los gobiernos locales.

4.2. Los titulares tendrán la opción de poder realizar las subsanaciones correspondientes durante las acciones de fiscalización municipal, siempre que las circunstancias no

respondan a la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud, la propiedad o la seguridad de las personas. En tan sentido, en aquellos casos en los que existan circunstancias que puedan ser subsanadas durante la inspección por el titular o sus representantes, las Municipalidades no podrán efectuar la clausura temporal del establecimiento, debiendo verificar el levantamiento de observaciones en la misma acción de supervisión.

4.3. En atención a lo antes señalado, no se podrán realizar cierres de establecimientos que no se encuentren en los supuestos en el artículo 20° de la Ley N° 28976.

4.4. De otro lado, no se podrá ejecutar el cierre temporal o definitivo de establecimientos de manera conjunta con la imposición de una multa administrativa, hecho que venia afectando a los agentes económicos en la medida de que eran sancionados a través de medidas administrativas (clausuras) y la imposición de sanciones (multas) por la comisión de infracciones que, en su mayoría, constituyen infracciones leves y subsanables.

4.5. Finalmente, la clausura temporal se levanta dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes en que el titular subsane las observaciones que motivaron la medida y lo comunique formalmente a la entidad competente. Siendo que, si la entidad no formula una observación debidamente motivada dentro del plazo señalado, la clausura queda sin efecto automáticamente.