

Carta N° 182-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 20 de junio de 2025

Congresista

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 11350/2023-GL

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigimos a usted para informarle que desde la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú estamos firmemente comprometidos con impulsar políticas públicas a través de propuestas basadas en evidencia y con solidez técnica, orientadas a preservar la credibilidad e independencia que hemos construido a lo largo de nuestra vida institucional. Por ello, nuestras acciones están enmarcadas en la defensa de principios y no en intereses particulares, convencidos de que esta es la manera como el sector empresarial debe contribuir con el desarrollo del país. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone modificar distintas disposiciones normativas con el objetivo de reforzar la capacidad de fiscalización de las municipalidades, en beneficio de la protección de la vida y seguridad de los ciudadanos. Al respecto, compartimos las siguientes observaciones, a desarrollar en el anexo adjunto, que determinan la inviabilidad del Proyecto y sostienen la idea de su archivo inmediato.

- Actualmente la Ley N.° 31914 cumple con satisfacer los objetivos propuestos por el Proyecto, por lo que no es necesaria una nueva regulación.
- La actuación de los gobiernos subnacionales en la práctica no es adecuada. Tan es así que llevan 17,595 barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad declaradas en el período 2020 – 2024, entre disposiciones, actos y actuaciones materiales administrativas. El régimen vigente promueve y garantiza la fiscalización edil reduciendo las prácticas arbitrarias.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos

Director Ejecutivo

OPINIÓN LEGAL

PROYECTO DE LEY N.º 11350/2024-GL

LEY DE REFORZAMIENTO DE LA CAPACIDAD DE FISCALIZACIÓN DE LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA DE LICENCIAS DE EDIFICACIÓN, DE FUNCIONAMIENTO E INSPECCIONES TÉCNICAS DE SEGURIDAD EN EDIFICACIONES

1. Sobre las motivaciones de la propuesta legislativa.

Las propuestas del Proyecto recaen sobre las modificaciones a la Ley N.º 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones (en adelante, “la Ley de Edificaciones”) y la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (en adelante, “Ley de Licencias de Funcionamiento”). A juicio del proponente, es necesaria la renovación de dichos marcos normativos toda vez que la preocupación por proteger bienes jurídicos como la seguridad y la vida es superlativa (piénsese, por ejemplo, en el reciente caso de un centro comercial en Trujillo).

En más, determina que la función de fiscalización municipal en las materias reguladas por las normas antes citadas se ve limitada por la legislación actual. Ello en tanto la simplificación administrativa propuesta desde el decenio pasado (piénsese, por ejemplo, en el Decreto Legislativo N.º 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa) se ha visto influenciada para “reducir competencias o relajar controles”.

Es importante que el legislador valore que, incluso ante cambios normativos de carácter proteccionista, no se protegerán los bienes jurídicos propuestos si las autoridades actúan – sea en una fiscalización, inspección o procedimiento sancionador – fuera de la legalidad y el respeto por principios jurídicos básicos (debido procedimiento, legalidad, entre otros). Lo cierto, además, es que históricamente las entidades públicas de todos los niveles de gobierno actúan dentro del ámbito de su “propia discrecionalidad”, que llega a manifestar distintos criterios incluso entre distintas áreas de una misma entidad.

El correcto uso de la potestad sancionadora por los gobiernos locales, por otro lado, sí configuraría una considerable mejora y mecanismo de protección de los bienes jurídicos anteriormente mencionados. Evidentemente, en la actualidad, no nos encontramos en ese supuesto toda vez que muchas disposiciones, actos y actuaciones administrativas exceden los márgenes establecidos por el ordenamiento jurídico nacional.

Esto se refleja en las 17,595 barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad identificadas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (en adelante, “el Indecopi”) durante el período 2020 – 2024, de las 26,387 en total identificadas por el mismo período; de la revisión de los informes y resoluciones publicadas por la entidad. Porcentualmente, se trata aproximadamente de más de la mitad (66.68%) de barreras identificadas a nivel nacional entre todas las entidades de la administración pública.

La problemática identificada (limitado poder de fiscalización) que evitaría contrarrestar la desprotección de determinados bienes jurídicos no resultaría, por lo expuesto, ni correctamente justificada ni idóneamente propuesta por el Proyecto. Lo anterior no supone desconocer que, verdaderamente, el país atraviesa por serios problemas de seguridad de edificaciones, sino que la iniciativa del proponente no solucionaría dicha situación en la práctica.

Solicitamos, en ese sentido, una mayor rigurosidad de parte de los proponentes, pues si bien ante la existencia de la problemática resulta sensato evaluar la posibilidad de una solución regulatoria, la solución pasaría por la mejora del ejercicio de la potestad fiscalizadora de los funcionarios municipales.

2. Viabilidad de las propuestas del Proyecto.

En cuanto a la modificación de las normas referidas con anterioridad, en términos generales el proponente pretende imponer legalmente mayores requisitos para las evaluaciones de habilitaciones urbanas y licencias de edificación, obtener certificados de conformidad de obra y renovar los Certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones. De igual manera, establece nuevos requisitos en materia de habilitaciones urbanas y licencias de edificación, como lo son el “certificado de seguridad” (en caso la habilitación sea para un suelo de potencial riesgo, a criterio de INDECI) o el “certificado de mitigación de riesgos en casos de emergencia” (obtenido luego de la evaluación de riesgos del Cuerpo General de Bomberos ante incendios o sismos), respectivamente.

Lo que es aún de mayor gravedad es la propuesta modificatoria a los procedimientos administrativos, sancionadores o no, derivados de las licencias de funcionamiento. Actualmente, el marco normativo protege al administrado del mal ejercicio de las potestades tanto fiscalizadoras como sancionadoras de la administración pública, exteriorizada principalmente a través de las actuaciones de los funcionarios, tal como lo señalamos en el acápite anterior.

Esta reflexión anterior no es contemplada por el proponente. Así, el Proyecto, respecto a las modificaciones de la Ley de Licencias de Funcionamiento insta a, entre otras cosas:

- Ampliar la definición de “peligro inminente” a supuestos con vinculación ambiental y de derechos de propiedad de terceros.
- Obligar a realizar a los administrados a declarar que no se volverá incurrir en una conducta infractora imputada, sin tomar en cuenta que la regulación nacional se encuentra bajo la doctrina de la “regulación por riesgos” (asegurar tomar todas las medidas de seguridad que correspondan); por lo que sería virtualmente imposible asegurar que una conducta no ocurrirá bajo cualquier supuesto.
- Determinar que el Gerente de Fiscalización Municipal no es el único habilitado para ordenar clausuras temporales.
- Eliminar el supuesto de la “clausura temporal parcial” (área afectada específica), para que solo exista el supuesto de “clausura temporal total” de establecimientos.
- Habilitar la posibilidad de ordenar una clausura temporal e imponer multas simultáneamente.

Descritos estos supuestos, queda clara la intención de acaparar dichas funciones en aras de, a “discrecionalidad” (arbitrariedad), ordenar medidas correctivas o sanciones con mayor recurrencia y ligereza, con intenciones aparentemente distintas, de la lectura de la Exposición de Motivos, a la del respeto de la legalidad.

Las precisiones requeridas por el objeto del Proyecto, de hecho, ya se encuentran contenidas en la Ley N.º 31914, que regula los supuestos de clausuras de establecimientos comerciales. De igual forma, tanto esta como la Ley de Licencias de Funcionamiento deben ser revisadas sistemáticamente con el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento

Administrativo General¹. El irrestricto respeto de los principios contenidos en las normas, así como también a los procedimientos en ellas asegura con el cumplimiento del objetivo del Proyecto.

Finalmente, y considerando como fundamento la protección de la vida y la salud de las personas, así como la preservación del Estado de derecho y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el país, consideramos imprescindible la adopción de medidas que refuercen la aplicación efectiva del marco normativo vigente.

En ese sentido, solicitamos que se instaure una mesa de trabajo que permita analizar y proponer alternativas viables para complementar la Ley N.º 31914, que tal como se ha señalado en los párrafos precedentes, dicha norma ya reconoce y otorga las competencias necesarias para llevar a cabo labores de fiscalización por parte de las municipalidades. No obstante, su adecuada implementación requiere de un abordaje técnico y coordinado entre los actores involucrados, con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares normativos, y contribuir así a la mejora en la implementación de las medidas.

3. Conclusiones:

En tanto no se configura razón alguna para una nueva regulación, consideramos imperante el archivo del Proyecto. Al respecto, compartimos los siguientes comentarios:

- Actualmente la Ley N.º 31914 cumple con satisfacer los objetivos propuestos por el Proyecto, por lo que no es necesaria una nueva regulación.
- La actuación de los gobiernos subnacionales en la práctica no es adecuada. Tan es así que llevan 17,595 barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad declaradas en el período 2020 – 2024, entre disposiciones, actos y actuaciones materiales administrativas. El régimen vigente promueve y garantiza la fiscalización edil reduciendo las prácticas arbitrarias.

¹ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS