



Resolución Ministerial

N° 160 -2017-PRODUCE

LIMA, 10 DE abr11 DE 20 17

VISTO: El Memorando N° 248-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR, que contiene el Informe N° 001-2017/PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/mmerino, de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, y;

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, señala que el citado Ministerio es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas;

Que, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, declara al Estado peruano en proceso de modernización, en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1271 se modifican diversas disposiciones de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para facilitar el desarrollo de actividades económicas y comerciales, a través de la implementación de medidas orientadas a la efectiva simplificación del procedimiento administrativo para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento;

Que, el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1271, dispone que la licencia de funcionamiento es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas; pueden otorgarse licencias que incluyan más de un giro, siempre que estos sean afines o complementarios entre sí, los cuales son definidos por las municipalidades, en el ámbito de su circunscripción, de acuerdo a los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de la Producción;

Que, asimismo, el citado artículo señala, entre otros, que no se requiere solicitar una modificación, ampliación o nueva licencia de funcionamiento, ni una licencia de funcionamiento para cesionarios, cuando el titular de una licencia de funcionamiento o un tercero cesionario, bajo responsabilidad de dicho titular, desarrolle alguna de las actividades simultáneas y adicionales que establezca el



Ministerio de la Producción, siempre que no se afecten las condiciones de seguridad del establecimiento;

Que, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1271, establece que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de la Producción, se aprueban los lineamientos para determinar giros afines y complementarios, así como la relación de actividades simultáneas y adicionales a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; el referido Decreto Supremo es de obligatorio cumplimiento por las municipalidades a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano;

Que, de acuerdo con el Informe N° 001-2017/PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/mmerino, de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 28976 modificado por el Decreto Legislativo N° 1271 y a la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la norma indicada, se proponen los lineamientos para definir los giros afines o complementarios entre sí y la relación de actividades simultáneas y adicionales para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento;

Que, atendiendo a la naturaleza del proyecto normativo corresponde disponer su publicación en el portal institucional de este Ministerio, en el que se mantendrá por un plazo de treinta (30) días hábiles, a fin que las entidades públicas, privadas y la ciudadanía en general alcancen sus opiniones, comentarios y/o sugerencias por vía electrónica a través del portal institucional o en la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Viceministerio de MYPE e Industria, según lo establecido en el artículo 14 del Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS;

Con las visaciones del Viceministro de MYPE e Industria, de la Directora General de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio, de la Directora General de la Oficina General de Asesoría Jurídica;

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento modificada por el Decreto Legislativo N° 1271; el Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción; su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE y el Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de Proyectos Normativos y difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Publicación del Proyecto

Dispóngase la publicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba los lineamientos para determinar giros afines y complementarios y, la relación de actividades simultáneas y adicionales a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1271, así como su exposición de motivos, en el Portal Institucional del Ministerio de la Producción, (www.produce.gob.pe), a efectos de recibir las opiniones,





Resolución Ministerial



LIMA, DE DE 20

comentarios y/o sugerencias de la ciudadanía, por un plazo de treinta (30) días hábiles, contado desde la publicación de la presente Resolución Ministerial en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 2.- Mecanismo de Participación

Las opiniones, comentarios y/o sugerencias sobre el proyecto de Decreto Supremo a que se refiere el artículo 1 de la presente Resolución Ministerial, deben ser remitidas a la sede del Ministerio de la Producción con atención a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio del Viceministerio de MYPE e Industria, ubicada en Calle Uno Oeste N° 060 - Urbanización Córpac, San Isidro, o a la dirección electrónica dgparlicencias@produce.gob.pe.



Regístrese, comuníquese y publíquese

BRUNO GIUFFRA MONTEVERDE
MINISTRO DE LA PRODUCCIÓN

DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LOS LINEAMIENTOS PARA DETERMINAR GIROS AFINES Y COMPLEMENTARIOS ENTRE SÍ PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO Y RELACIÓN DE ACTIVIDADES SIMULTÁNEAS Y ADICIONALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

DECRETO SUPREMO N° -2017-PRODUCE

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, declara al Estado peruano en proceso de modernización, en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano;

Que, mediante Decreto Legislativo N° 1271 se modifican diversas disposiciones de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para facilitar el desarrollo de actividades económicas y comerciales, a través de la implementación de medidas orientadas a la efectiva simplificación del procedimiento administrativo para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento;

Que, el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1271, dispone que la licencia de funcionamiento es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas; pueden otorgarse licencias que incluyan más de un giro, siempre que éstos sean afines o complementarios entre sí, los cuales son definidos por las municipalidades, en el ámbito de su circunscripción, de acuerdo a los lineamientos que para tal fin establezca el Ministerio de la Producción;

Que, asimismo, el citado artículo señala, entre otros, que no se requiere solicitar una modificación, ampliación o nueva licencia de funcionamiento, ni una licencia de funcionamiento para cesionarios, cuando el titular de una licencia de funcionamiento o un tercero cesionario, bajo responsabilidad de dicho titular, desarrolle alguna de las actividades simultáneas y adicionales que establezca el Ministerio de la Producción, siempre que no se afecten las condiciones de seguridad del establecimiento;

Que, la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1271, establece que mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de la



Producción, se aprueban los lineamientos para determinar giros afines y complementarios, así como la relación de actividades simultáneas y adicionales a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; el referido Decreto Supremo es de obligatorio cumplimiento por las municipalidades a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano;

Que, de acuerdo a los considerandos expuestos, es necesario aprobar los lineamientos para determinar giros afines y complementarios y, la relación de actividades simultáneas y adicionales a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificada por el Decreto Legislativo N° 1271;

De conformidad con lo establecido en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú; la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento el Decreto Legislativo, modificada por el Decreto Legislativo N° 1271; la Ley N° 1047, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción y modificatorias; y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE;

DECRETA:

Artículo 1.- Objeto

Aprobar los lineamientos para determinar los giros afines y complementarios, así como la relación de actividades simultáneas y adicionales a que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificado por el Decreto Legislativo N° 1271, de conformidad con lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del citado Decreto Legislativo, los cuales forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2.- Financiamiento

La aplicación de la presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 3.- Publicación

El presente Decreto Supremo es publicado en el Portal del Estado Peruano (www.peru.gob.pe) y en el Portal Institucional del Ministerio de la Producción (www.produce.gob.pe), el mismo día de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 4.- Refrendo

El presente Decreto Supremo es refrendado por el Ministerio de la Producción.



LINEAMIENTOS PARA DETERMINAR GIROS AFINES Y COMPLEMENTARIOS ENTRE SÍ PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO Y RELACIÓN DE ACTIVIDADES SIMULTÁNEAS Y ADICIONALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

I. LINEAMIENTOS PARA DETERMINAR LOS GIROS AFINES Y COMPLEMENTARIOS ENTRE SÍ PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO

1. OBJETIVO

Establecer lineamientos a ser aplicados por los gobiernos locales para la determinación de los giros afines o complementarios que puedan ser comprendidos en una sola licencia de funcionamiento.

2. FINALIDAD

Simplificar el procedimiento administrativo que deben seguir los administrados ante las municipalidades para obtener una licencia de funcionamiento, a fin de reducir barreras de acceso y permanencia en los mercados.

3. BASE LEGAL

Los lineamientos se sustentan en las siguientes normas:

- Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y modificatorias.
- Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

4. SITUACIÓN ACTUAL

El procedimiento de otorgamiento de una licencia de funcionamiento es el que más trabas burocráticas presenta, según la encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Lima¹, generando demoras en el inicio de actividades comerciales².

La situación actual presenta diversos problemas que están concatenados:

Primero: No existe una definición en las normas de la materia de lo que es "giro afín" o "giro complementario". El artículo 2 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, solo define "giro", como una "actividad económica específica de comercio, industria y/o de servicios".

Segundo: Al no haber una definición de giro afín o complementario, cada municipalidad define discrecionalmente de acuerdo a su propio criterio; lo que en la práctica implica que las actividades económicas (comerciales, de servicios o



¹ De acuerdo a la nota periodística del Diario Perú 21, publicada en enero de 2016, la encuesta elaborada por la Cámara de Comercio de Lima forma parte de la campaña Por un Perú sin Obstáculos. Los resultados de dicha encuesta muestran que los administrados perciben que las barreras burocráticas se concentran en las municipalidades —que junto con INDECI— ocuparon el primer lugar con un 38%.

² Sobre el particular, el documento "Perú: Building on Success. Boosting Productivity for Faster Growth" del Banco Mundial (2015) ha señalado que firmas han reportado que las licencias y permisos son una restricción importante que contribuye en la complejidad de los procedimientos, y es mayor en el Perú (20.4%) frente al promedio latinoamericano (18.4%).

industriales) que en la municipalidad A son afines o complementarias, en la municipalidad B no lo son, aun cuando se trata de las mismas actividades permitidas por la zonificación de ambas municipalidades.

Tercero: La aplicación de las definiciones "giro afin" o "giro complementario", varían de acuerdo al criterio del funcionario que analiza la solicitud en la municipalidad, al no estar establecidas en la normativa sobre la materia o a través de algún pronunciamiento de cada municipalidad.

Cuarto: En diversas municipalidades los criterios para determinar la afinidad y complementariedad son limitados, en consecuencia, los administrados necesariamente deben tramitar más de una licencia de funcionamiento.

Quinto: Las municipalidades generalmente toman como referencia su Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, que se basa en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU); sin embargo, el CIIU tiene por finalidad facilitar la comparación internacional de datos estadísticos y no establecer si un giro es afin o complementario, por lo que su empleo no permite la evaluación de actividades innovadoras al no estar consideradas.

La problemática descrita genera:

- Mayores costos (tiempo y dinero) para los administrados.
- Incertidumbre para los administrados.
- Informalidad.
- Corrupción.
- Demoras en la tramitación de las solicitudes.
- Burocratización de las licencias de funcionamiento.
- Desincentivos a la iniciativa empresarial y las inversiones.

A continuación, algunos ejemplos de esta problemática:

- Un negocio que obtuvo su licencia de funcionamiento con el giro de elaboración de productos de panadería tuvo que tramitar una licencia adicional para la venta de productos de panadería, por considerar que ambos giros no pertenecían al mismo Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.
- Una bodega que vende productos como pan, jamón y, queso, en muchos casos, no tiene autorización para vender sándwiches utilizando los productos que ya vende, por no tener licencia para esa venta específica.
- Una academia deportiva necesita una licencia adicional para poner una cafetería para sus clientes, por no ser considerado un giro complementario en varias municipalidades.
- Hasta antes de la emisión del Decreto Legislativo N° 1271 las municipalidades no consideraban como giro complementario de una bodega a la actividad de agente bancario, por lo que se requería la obtención de una nueva licencia de funcionamiento, pese a que dicha actividad puede ser complementaria a cualquier giro de negocio.

Una definición limitada o restrictiva de complementariedad genera que, por cada actividad económica que se pretenda desarrollar, se exija la tramitación de más de una licencia de funcionamiento.



De acuerdo con lo expuesto, es necesario establecer lineamientos que deben aplicar las municipalidades para determinar la afinidad y complementariedad entre los diversos giros y, por lo tanto, puedan ser comprendidos en una sola licencia de funcionamiento.

Cabe señalar que, conforme a la normativa vigente, las municipalidades, en el ámbito de su circunscripción, deben definir los giros afines o complementarios entre sí mediante ordenanzas, lo que implica que una vez aprobados los presentes lineamientos las municipalidades deban emitir ordenanzas en las que determinen los giros, tal como lo establece el Decreto Legislativo N° 1271.

5. DEFINICIONES

- **Giro afin:** Cualquier actividad económica que los administrados realizan o pretenden realizar dentro de un mismo establecimiento y que sea similar o parecida a otro giro.
- **Giro complementario:** Cualquier actividad económica que los administrados realizan o pretenden realizar dentro de un mismo establecimiento y que puede coexistir sin afectar el normal funcionamiento de otro giro.

6. LINEAMIENTOS

Los lineamientos no son excluyentes y su aplicación debe ser concurrente.

6.1 Lineamiento 1: Las definiciones de giro afin o giro complementario no deben aplicarse de una manera restrictiva.

Las municipalidades no deben aplicar definiciones de giro afin o complementario con criterios limitados, a fin de evitar la limitación del desarrollo empresarial y emprendimiento de actividades innovadoras. Lo expuesto coadyuvará a la eliminación de barreras de acceso y permanencia en los mercados.

Para efectos de la aplicación de este lineamiento, se debe considerar las definiciones establecidas en el numeral 5 del presente, principalmente, cuando el Índice de Uso para la Ubicación de Actividades Urbanas, por no estar actualizado, no incluye los giros objeto de la solicitud del administrado.

6.2 Lineamiento 2: Los giros afines o complementarios se desarrollan según lo permitido en la zonificación aprobada

Las municipalidades deben verificar si las actividades económicas a ser desarrolladas por el administrado no contravengan la zonificación vigente en la fecha en la que se realiza la evaluación.

La determinación de los giros afines o complementarios se realiza según la zonificación³ aprobada para la zona donde se pretende desarrollar dichos giros.



3

Ley N° 28976, Ley Marco de las Licencia de Funcionamiento

Artículo 2.- Definiciones:

Para los efectos de la presente Ley, se aplicarán las siguientes definiciones:

(...)

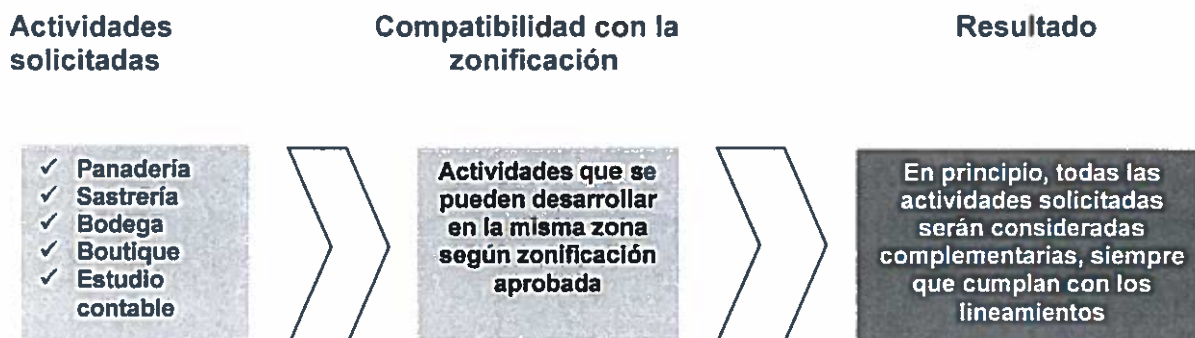
1) Zonificación.- Conjunto de normas técnicas urbanísticas por la que se regula el uso del suelo.

(..)



Ello debido a que esta comprende parámetros urbanos y edificatorios evaluados por cada municipalidad según su Plan de Desarrollo Urbano.

A modo de ejemplo (con actividades de giros complementarios):



Según el ejemplo, las actividades descritas están permitidas en la zona en la que se ubica el establecimiento de acuerdo a la zonificación asignada y pueden desarrollarse como giros complementarios, no siendo necesaria la obtención de más de una licencia de funcionamiento, siempre que cumplan los lineamientos.

6.3 Lineamiento 3: No se empleará la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) como una herramienta para determinar la afinidad o complementariedad de los giros.

Las municipalidades no deben basar su análisis para la determinación de los giros afines o complementarios en las familias de actividades agrupadas en la CIIU, debido a que esta herramienta tiene como finalidad la comparación de datos estadísticos.

Los giros que pueden ser comprendidos en las licencias de funcionamiento corresponden a actividades urbanas.

6.4 Lineamiento 4: No se considera giro afín o complementario cuando se verifique la incompatibilidad de las actividades por el tipo de riesgo que generan.

Las municipalidades deben verificar que el desarrollo de los giros afines o complementarios no resulten incompatibles entre sí. La incompatibilidad se verifica cuando:

- El ejercicio de un giro afecta el desarrollo de otro.
- La coexistencia de los giros implica un incremento del riesgo de seguridad y sanidad.

6.5 Lineamiento 5: La calificación de un giro como afín o complementario está sujeto a restricciones establecidas en disposiciones especiales.

Las municipalidades no pueden definir giros afines o complementarios cuando, por normas especiales, se determine que un giro debe ser realizado con exclusividad. Por ejemplo, el giro de cementerio es incompatible con cualquier otro



giro, por lo que bajo una misma licencia solo podría funcionar dicho giro⁴. De manera similar, los lugares en los que funcionan talleres o fábricas de productos pirotécnicos son de uso exclusivo para tal fin, por lo que bajo su licencia tampoco podrían desarrollarse giros que empleen materiales inflamables⁵.

Algunos sectores han establecido ciertos límites para el desarrollo de actividades, en el marco de su competencia. La determinación de actividades bajo giros afines o complementarios solo se puede realizar en la medida que su desarrollo no contravenga las disposiciones especiales que regulan, de manera específica, dichas actividades.

6.6 Lineamiento 6: La definición de giros afines o complementarios es independiente de la evaluación del nivel de riesgo de la edificación que se realiza según la legislación vigente.

Las municipalidades no deben vincular el análisis de afinidad o complementariedad, a la evaluación del nivel de riesgo de la edificación que se realiza según la legislación de la materia.

Si las actividades suponen riesgos distintos (ejemplo, una de riesgo bajo y otra de riesgo alto), esta situación no es un impedimento para que sean considerados giros afines o complementarios. En estos casos, la municipalidad dispondrá la realización de la Inspección Técnica de Seguridad de Edificaciones (ITSE) que corresponda a la actividad de riesgo más alto.

Los artículos 7 y 8 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento⁶, modificada por los Decretos Legislativos N° 1200 y 1271,

⁴ Decreto Supremo N° 039-94-SA, Reglamento de la Ley de Cementerios y Servicios funerarios
Artículo 15.- Todos los cementerios deberán cumplir, además de los requisitos establecidos en el Título II de la Ley N° 26298, con las siguientes condiciones:

(...)

c. Características Arquitectónicas:

(...)

ii) Los terrenos dedicados a cementerios deben ser única, exclusiva e irrevocablemente destinados a ese fin. La pendiente no debe exceder de 20 grados; no obstante, la Autoridad de Salud podrá modificar esas exigencias, siempre y cuando las condiciones de la región o área así lo determinen.

⁵ Decreto Supremo N° 008-2016-IN que aprueba Reglamento de la Ley N° 30299, Ley de armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil

Artículo 284.- Fábricas o talleres de productos pirotécnicos o materiales relacionados

284.1. La SUCAMEC autoriza la instalación y funcionamiento de las fábricas o talleres de productos pirotécnicos o materiales relacionados en lugares expresamente habilitados para tal fin por la Municipalidad distrital o provincial competente, y que cuenten con informe favorable de verificación de las condiciones de seguridad o Informe de Inspección Técnica de Seguridad.

284.2. Dichos lugares pueden ser zonas eriazas, rurales, industriales o agrícolas, alejadas de áreas pobladas o zonas urbanas, para cuyo efecto se tiene en cuenta las distancias mínimas de seguridad establecidas por Directiva aprobada mediante Resolución de Superintendencia, en concordancia con el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad (ITSE), aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2014-PCM.

(...)

⁶ Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento:

Artículo 7.- Requisitos para solicitar la licencia de funcionamiento

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento serán exigibles como máximo, los siguientes requisitos:

(...)

c) Declaración Jurada del cumplimiento de las condiciones de seguridad en la edificación para edificaciones calificadas con riesgo bajo o medio. Para el caso de edificaciones con riesgo alto o muy alto, adjuntar la documentación señalada en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.

(...)

Artículo 8.- Procedimientos para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento

8.2. Para la emisión de la licencia de funcionamiento se debe tener en cuenta lo siguiente:



establecen los requisitos y las condiciones para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento:

- Edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio: Presentación de una Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad. La inspección técnica de seguridad en edificaciones se realiza con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- Edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto o muy alto: En estos casos, la inspección técnica de seguridad en edificaciones, se realiza de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

Las condiciones de seguridad en las edificaciones tienen por finalidad identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos.

6.7 Lineamiento 7: Aplicación de los lineamientos a las licencias de funcionamiento vigentes.

Los titulares de licencias de funcionamiento vigentes pueden incorporar giros afines o complementarios, siempre que se cumpla con lo dispuesto en los presentes Lineamientos.

Para tales efectos, el administrado deberá comunicar a la municipalidad correspondiente, mediante declaración jurada, los giros afines o complementarios que empezará a desarrollar en el local comercial. Una vez que la municipalidad verifique la existencia de la relación de afinidad o complementariedad, la incorporación de los giros a la licencia de funcionamiento será automática, sin perjuicio de la evaluación de las condiciones de seguridad que resulten exigibles.

Cuando las actividades comerciales no resultan incompatibles con la zonificación, no atentan contra las condiciones de seguridad exigidas, ni contravienen disposiciones especiales vigentes, no hay justificación para que se impida el desarrollo de giros afines o complementarios con una sola licencia de funcionamiento, en la medida que exista similitud o complementariedad.

II. LISTADO DE ACTIVIDADES SIMULTÁNEAS Y ADICIONALES QUE PUEDEN DESARROLLARSE CON LA PRESENTACIÓN DE UNA DECLARACIÓN JURADA ANTE LAS MUNICIPALIDADES

Las actividades simultáneas y adicionales que pueden desarrollarse con la sola presentación de una Declaración Jurada, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3



a) Edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio

Se requiere presentar la Declaración Jurada a la que se refiere el literal c) del artículo 7 de la presente Ley, debiendo realizarse la inspección técnica de seguridad en edificaciones con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

El plazo máximo para la emisión de la licencia es de hasta cuatro (04) días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento.

b) Edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto o muy alto

Se requiere la realización de la inspección técnica de seguridad en edificaciones, previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

El plazo máximo para la emisión de la licencia es de hasta diez (10) días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento.

La calificación sobre el nivel de riesgo de la edificación será efectuada por la municipalidad competente, al momento de la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.



de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificada por el Decreto Legislativo N° 1271, deben tener en cuenta lo siguiente:

- No afecte las condiciones de seguridad.
- No pueden ser de riesgo alto.
- Deben ser de una escala menor a la que es desarrollada en el establecimiento.

Las actividades simultáneas y adicionales, entre otras, son las siguientes:

1. Fotocopiado de pequeñas tiradas.
2. Servicio de tipeo.
3. Servicios de teléfonos públicos.
4. Impresión de pequeñas tiradas.
5. Reparación y arreglo de prendas de vestir menores.
6. Reparación de relojes de pulsera.
7. Venta de boletos de lotería.
8. Servicios de copia de llaves.
9. Actividades de agencia de viajes y operadores turísticos.
10. Comercio al por menor de cintas de vídeo, CD y DVD.
11. Servicios de embalaje y empaquetado en menor escala con fines de transporte.
12. Contratación de seguros de transporte terrestre, marítimo y aéreo.
13. Venta al por menor de frutas, legumbres y hortalizas frescas o en conserva.
14. Venta al por menor de productos lácteos y huevos.
15. Venta al por menor de productos de panadería.
16. Venta al por menor de confitería.
17. Venta al por menor de tabaco.
18. Venta al por menor de todo tipo de libros.
19. Venta al por menor de periódicos.
20. Venta al por menor de artículos de papelería.
21. Venta al por menor de material de oficina.
22. Venta al por menor de accesorios de vestir.
23. Venta al por menor de artículos de perfumería y cosméticos.
24. Venta al por menor de bisutería.
25. Venta al por menor de todo tipo de productos en puestos de venta móviles.
26. Módulos portátiles para masajes.
27. Actividades de astrología y espiritismo.
28. Actividades de limpiabotas.
29. Porteadores de maletas.
30. Aparatos para tomar la tensión.
31. Básculas.
32. Taquillas accionadas con monedas.
33. Fotomatonés.
34. Cualquier tipo de máquina de expendio automatizado.
35. Cualquier tipo de bien mueble como, por ejemplo, refrigeradores, stands, módulos, entre otros.



DECRETO SUPREMO QUE APRUEBA LOS LINEAMIENTOS PARA DETERMINAR GIROS AFINES Y COMPLEMENTARIOS ENTRE SÍ PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO Y RELACIÓN DE ACTIVIDADES SIMULTÁNEAS Y ADICIONALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 3 DE LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 58 de la Constitución Política del Perú de 1993 reconoce el derecho a la libre iniciativa privada, el cual comprende la facultad de toda persona natural o jurídica de emprender y desarrollar, con plena autonomía, cualquier actividad económica de su preferencia¹. El Tribunal Constitucional sostiene que esta libertad económica constituye el primer componente de una economía social de mercado, que engloba la confianza en la persona y en su capacidad, no solo para producir riqueza y progreso material, sino para administrar responsablemente el bienestar y el auge económico producido².

El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa, el cual garantiza que todos los ciudadanos puedan participar en la vida económica del país a través de la producción, distribución y comercialización de bienes y servicios en la sociedad. Incluye la obligación del Estado de diseñar políticas que orienten, estimulen y promuevan la creación de las empresas como fuente de riqueza y bienestar. Esto supone que el Estado coloque al ciudadano emprendedor como centro de la actividad gubernamental; es decir, el enfoque que aplique, las políticas que diseñe y la regulación que emita deben conducir a que este ciudadano pueda realizar el emprendimiento que requiere.

En línea con ello, mediante la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de modo que se logre una mejor atención a la ciudadanía.

La problemática regulatoria en el Perú

Según el Índice de Global de Competitividad del Banco Mundial, Perú se ubica en la posición 54 de 138 países respecto al número de procedimientos que los empresarios deben seguir para iniciar un negocio; 109 respecto al tiempo que un empresario se demora para iniciar un negocio en el país; y 134 respecto a la carga de la regulación gubernamental, la cual mide la percepción del cumplimiento de los requisitos de la administración pública para obtener, entre otros, permisos.

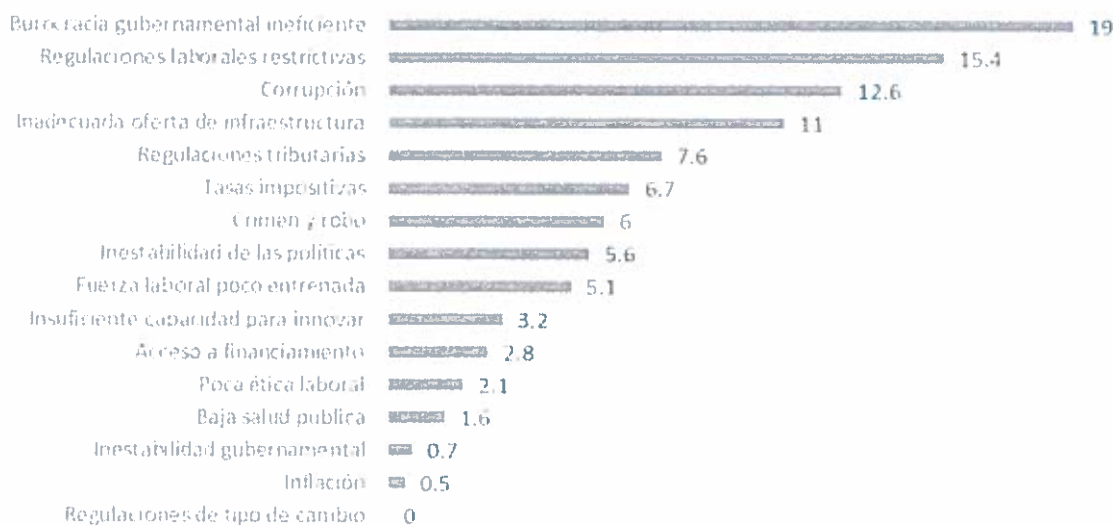
El Informe Global de Competitividad 2016-2017 del World Economic Forum establece que el factor más problemático para hacer negocios en el Perú es la burocracia gubernamental ineficiente.

¹ STC. 0211-2011-AA/TC, fundamento 11.

² STC. 0228-2009-AA, fundamento 31.



Factores más problemáticos para hacer negocios



Fuente: World Economic Forum

Un estudio del Banco Mundial³ señala que cerca del 30% de las medianas empresas identificó a los permisos y licencias como una de las mayores trabas que afectan su capacidad de expansión y crecimiento, en comparación con el 17% reportado por las pequeñas empresas, y el 15% por las grandes empresas⁴.

De las licencias de funcionamiento

Uno de los requisitos que debe cumplir cualquier empresario formal en el país antes del inicio de sus actividades es obtener la licencia de funcionamiento, la cual es considerada en muchos casos como una barrera importante. Para las pequeñas y medianas empresas, la burocracia municipal es el principal obstáculo en el camino a convertirse en una empresa formal: El 60% del tiempo empleado en el proceso de obtención de licencias pertenece a la esfera municipal (Alcázar y Jaramillo, 2012)⁵, a pesar de que es solo un eslabón en la cadena.

Las empresas han reportado que las licencias y permisos, especialmente a nivel municipal, son una de las mayores restricciones que enfrentan. De hecho, los procedimientos en el Perú son considerablemente más complejos (20.4%) que el promedio de la OCDE (5%), según un reciente estudio del Banco Mundial⁶.



³ Peru: Building on Success. Boosting Productivity for Faster Growth, Report N° 99400-PE, Banco Mundial, 2015, p. 50-51.

⁴ Ibid.

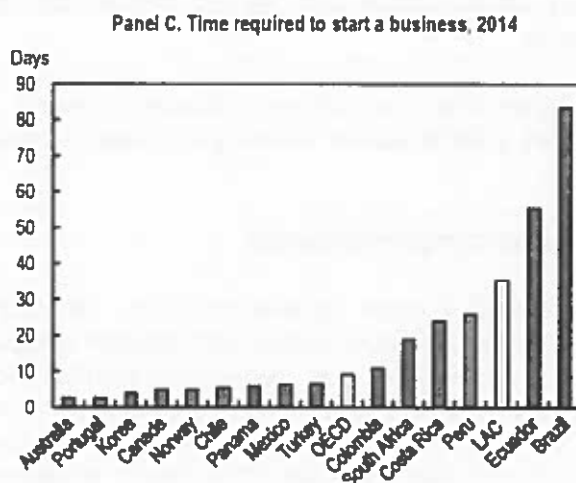
Las medidas que se han implementado para mejorar el proceso de obtención de licencias municipales no han sido recientes. Al respecto, se ha señalado que "[p]ara las pequeñas y medianas empresas, la burocracia municipal es el principal obstáculo en su camino para convertirse en formales". En: Business Simplification in Lima, Peru. An evaluation of the reform of licensing procedures, IFC, 2006.

Peru: Building on Success. Boosting Productivity for Faster Growth, Report N° 99400-PE, Banco Mundial, 2015, p. 50-51.



En el portal DimeTuTraba implementado por el Ministerio de la Producción, se ha verificado que desde el 14 noviembre al 2 de marzo del 2017, las empresas han ingresado 1,103 registros que constituyen una posible traba. De estos, 213 registros corresponden a trabas en procedimientos que ofrecen las municipalidades a nivel nacional, y de ellos, el 35.2% (75 registros) se refieren a las demoras y dificultades que las empresas tienen para obtener una licencia de funcionamiento.

Lo señalado anteriormente, explica una de las razones por las que el Perú es el país más rezagado entre los miembros de la Alianza del Pacífico en cuanto a los tiempos para iniciar un negocio, según el Informe Global de Competitividad 2016-2017 del World Economic Forum⁷. En efecto, iniciar un negocio en el Perú demora alrededor de 26 días en promedio, mientras que Chile ocupa el puesto 28 (5.5 días), México ocupa el puesto 40 (6.3 días) y Colombia ocupa el puesto 67 (11 días). Ello también se observa en el cuadro presentado a continuación del Estudio Multidimensional del Perú elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2015):



El estudio "Perú: Fiscalización al Trámite de Licencia de Funcionamiento 2009 - 2010" (Muñoz, 2011)⁸ realizado sobre las 43 municipalidades de la región Lima Metropolitana y 6 municipalidades de la región Callao deja los siguientes resultados:

- (i) El 61% de municipalidades realiza un solo cobro; el 39% restante, cobros adicionales por carpetas, certificados de zonificación, compatibilidad o inspección en locales menores a 500 metros cuadrados;
- (ii) Los costos del trámite de licencias de funcionamiento varían entre 80 y 960 soles;
- (iii) Las diez municipalidades que más obstaculizan el otorgamiento de licencias de funcionamiento son las municipalidades de San Bartolo (puesto 49), del Rímac (48), de Cieneguilla (47), de Independencia (46), de San Luis (45), de Pucusana (44), de Lurigancho - Chosica (43), de Santa María del Mar (42), de Santa Anita (41), de El Agustino (40) y de Villa María del Triunfo (39); y,

⁷ Por su parte, el Global Innovation Index ubica al Perú en el puesto 74 de 128 respecto a la facilidad para iniciar un negocio, muy por debajo de Chile (52) y Colombia (65).

⁸ Este estudio forma parte de una serie de investigaciones que se presenta en el marco del Proyecto "Creación de una Escuela Superior de Gestión Municipal en el Perú", financiada por la Generalitat Valenciana de España, ejecutado por el Centro de Investigación y Desarrollo Innovador para la Regionalización - CIDIR de la Universidad Católica Sedes Sapientiae, ONG CESAL y Cooperación Internacional.



- (iv) El 90% de municipalidades no exhibe el flujograma del procedimiento a seguir, mientras que el 82% no exhibe el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas y el 42% no exhibe plano de zonificación.

La reciente Encuesta Nacional de Empresas (ENE) elaborada por el Ministerio de la Producción muestra que el plazo de la licencia de funcionamiento municipal varía entre 1 a 30 días hábiles, mientras que el costo promedio fluctúa entre 72 a 490 soles.

Cuando los procedimientos para la obtención de permisos son complejos, desordenados e impredecibles, no solo generan costos de tiempo y dinero para los emprendedores, si no también se desalienta la formalidad empresarial, dificulta el acceso al mercado y restringe la competencia. A menor competencia, se reducen las opciones que pueden tener los consumidores para acceder a mejores productos o servicios en términos de calidad y precio; y se reduce la capacidad de generación de riqueza en el mercado. Asimismo, la poca predictibilidad de los trámites incrementa los riesgos de actos de corrupción de funcionarios. En este punto, cabe señalar que, en el Índice de Percepciones de Corrupción del año 2016⁹, el Perú ocupa el puesto 101 de 176 países, por lo que se considera uno de los países con más altos índices de corrupción a nivel mundial.

Los lineamientos para determinar giros afines y complementarios, así como la relación de actividades adicionales y simultáneas, tienen por finalidad coadyuvar a revertir esta situación.

De los giros afines y giros complementarios

Para definir los giros afines y giros complementarios, las municipalidades, en su mayoría, realizan evaluaciones discrecionales con criterios limitados y sin parámetros objetivos lo cual limita las opciones que tienen los administrados para emprender nuevos negocios o ampliar los que existen en el mercado. En el peor de los casos, se deniega el inicio de las actividades empresariales sustentándose en una supuesta incompatibilidad o falta de afinidad de giros; en el mejor, se requiere la tramitación de nuevas licencias de funcionamiento, con el consecuente incremento de los costos (tiempo y dinero) para los administrados.

Durante el proceso de elaboración de esta norma se ha podido advertir que no existe una definición en la legislación de la materia de lo que es un "giro afín" o "giro complementario". El artículo 2 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, solo define "giro", como una "actividad económica específica de comercio, industria y/o de servicios".

Como consecuencia, cada municipalidad define discrecionalmente de acuerdo a su propio criterio, aplicando las definiciones "giro afín" o "giro complementario", según el criterio del funcionario que analiza la solicitud en la municipalidad, lo cual crea incertidumbre en los administrados. A la fecha, existen 1874 municipalidades distritales y 196 municipalidades provinciales; cada una de ellas define sin ningún criterio objetivo lo que constituye un giro afín o complementario.

En este sentido, el Ministerio de la Producción propone lineamientos para definir giros afines y complementarios, a efectos de unificar los criterios empleados por las municipalidades, lo que permitirá realizar una evaluación más objetiva y eficiente de las solicitudes de los administrados y tendrá un impacto en la simplificación de los procedimientos para obtener una licencia de funcionamiento.



⁹ Ver: <https://www.transparency.org/country/PER>

Con la finalidad de contar con la información necesaria para proponer los lineamientos sobre giros afines y complementarios, se llevaron a cabo reuniones con representantes de los gobiernos locales de Lima y Provincia¹⁰. Adicionalmente, realizaron reuniones con los representantes del Consejo Nacional de la Competitividad y la Presidencia del Consejo de Ministros.

Se han definido siete (7) lineamientos para determinar giros afines y complementarios. Los lineamientos no son excluyentes y su aplicación debe ser de manera concurrente.

- **Lineamiento 1: Las definiciones de giro afín o complementario no deben aplicarse de manera restrictiva.**

Los administrados deben tramitar más de una licencia de funcionamiento porque en muchos casos los criterios empleados por los gobiernos locales para determinar la afinidad o complementariedad son limitados y restrictivos. Esto genera un incremento en los costos (tiempo y dinero) para los administrados; burocratización de las licencias de funcionamiento; desincentivos a la iniciativa empresarial y las inversiones; incertidumbre para los administrados; incentiva la informalidad y la corrupción; y genera demoras en la tramitación de las solicitudes.

De acuerdo a lo expuesto, el primer lineamiento dispone que las municipalidades deben elegir siempre una interpretación que no sea restrictiva para que las licencias de funcionamiento no constituyan un límite o traba a la iniciativa emprendedora de los empresarios que desean desarrollar actividades económicas innovadoras, cuyo desarrollo conjunto es posible jurídica, económica y físicamente a través de una sola licencia de funcionamiento.

Para tales efectos, se ha definido el giro afín como *“cualquier actividad económica que los administrados pretenden realizar dentro de un mismo establecimiento y que sea similar o parecida a otro giro”*, mientras que el giro complementario se ha definido como *“cualquier actividad económica que los administrados pretenden realizar dentro de un mismo establecimiento y que puede coexistir sin afectar el normal funcionamiento de otro giro”*. Ambas definiciones son especialmente importantes en aquellos casos en los que los Índices de Uso para la Ubicación de Actividades Urbanas no están actualizados y, por tanto, no incluye los giros objeto de la solicitud del administrado.

- **Lineamiento 2: Los giros afines o complementarios se desarrollan según lo permitido en la zonificación aprobada.**

Como ha sido señalado, la definición de los giros afines y complementarios no debe aplicarse de manera restrictiva o con limitaciones. Sin embargo, dicha determinación se realiza entre las actividades económicas que resultan compatibles con la zonificación vigente en la fecha en la que se realiza la evaluación.

La zonificación determina las actividades que se pueden desarrollar en determinadas zonas, en función de los objetivos de desarrollo sostenible y a la



¹⁰ Entre el 19 de enero y el 12 de febrero del 2017 se sostuvieron reuniones con las municipalidades de los Olivos, San Isidro, Comas, Miraflores, San Miguel, Lima, San Juan de Miraflores, Ate, Surco, Cusco, Tacna, Arequipa.

capacidad de soporte del suelo¹¹. De acuerdo a lo cual, se determina la viabilidad de localizar, en determinadas zonas, actividades con fines sociales y económicos como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.

En ese sentido, se ha establecido que la licencia de funcionamiento debe respetar la zonificación aprobada.

- **Lineamiento 3: No se empleará la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) como una herramienta para determinar la afinidad o complementariedad de los giros.**

Las municipalidades emplean el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas para la determinación de los giros afines o complementarios, el cual se basa en los "grupos" de actividades de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU)¹².

La CIIU es un instrumento que permite agrupar y clasificar las actividades económicas que guardan determinado grado de homogeneidad. Ello se aprecia, por ejemplo, cuando la CIIU explica la metodología utilizada para su formulación, indicando que en los "Grupos"¹³ se clasifican actividades organizadas de manera más especializada y considerando características de homogeneidad.

A modo de referencia, uno de los grupos del CIIU es la elaboración de productos alimenticios, dentro del cual se ha incorporado a la elaboración de productos de panadería; otro grupo es la venta al por menor de alimentos, bebidas y tabaco en almacenes no especializados, dentro del cual se incluye a la venta de pan y productos de panadería¹⁴.

Se puede dar el caso de que un negocio que obtuvo su licencia de funcionamiento con el giro de elaboración de productos de panadería tenga que tramitar una licencia adicional para la venta de productos de panadería, porque ambos giros no pertenecen al mismo Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.

¹¹ Decreto Supremo N° 22-2016-VIVIENDA, Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible

Artículo 99.- Definición de zonificación

99.1 La zonificación es el instrumento técnico normativo de gestión urbana que contiene el conjunto de normas técnicas urbanísticas para la regulación del uso y la ocupación del suelo en el ámbito de actuación y/o intervención de los Planes de Desarrollo Urbano, en función a los objetivos de desarrollo sostenible, a la capacidad de soporte del suelo y a las normas pertinentes, para localizar actividades con fines sociales y económicos como vivienda, recreación, protección y equipamiento; así como, la producción industrial, comercio, transportes y comunicaciones.

Artículo 100.- Objeto de la zonificación

100.1 La zonificación tiene por objeto regular el ejercicio del derecho de propiedad predial respecto del uso y ocupación del suelo urbano, subsuelo urbano y sobresuelo urbano. Se concreta en planos de Zonificación Urbana, Reglamento de Zonificación (parámetros urbanísticos y edificatorios para cada zona); y, en el Índice de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas, según lo señalado en los Cuadros Resumen de Zonificación del Anexo N° 02.

¹² La CIIU es elaborada por la Organización de Naciones Unidas, siendo establecida oficialmente en el Perú por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Mediante la Resolución Jefatural N° 024-2010-INEI, el INEI estableció oficialmente en el Perú la adopción de la cuarta revisión de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU Revisión 4).

¹³ La CIIU comprende un sistema de notación alfanumérico y presenta jerárquicamente cuatro niveles de clasificación integrados entre sí, en el orden siguiente: Sección, División, Grupo y Clase.

¹⁴ La CIIU que se toma como referencia corresponde a la empleada por los Índices de Uso de los distritos de San Martín de Porres, Independencia, Comas y Los Olivos, y de una parte de los distritos del Rimac.



La propia CIIU señala que la clasificación se debe utilizar, por ejemplo, para categorizar la estructura de la producción de las unidades económicas y clasificar las unidades estadísticas por actividad económica principal. En cuanto a su aplicación, la CIIU tiene utilidad para la elaboración de censos económicos y encuestas económicas.

Adicionalmente, debido a su finalidad, la CIIU incluye actividades que no califican como actividades urbanas, lo que su aplicación distorsiona la funcionalidad de los Índices de Usos para la Ubicación de Actividades Urbanas.

Por ejemplo, un grupo en la CIIU es "Pesca, Explotación Criaderos de Peces y Granjas Piscic., Act. De Serv. [sic] Pesqueros". Dentro de este grupo se listan las siguientes actividades:

- Captura de animales acuáticos como tortugas marinas, erizos de mar, etc.
- Cultivo de otras algas marinas comestibles
- Captura de ballenas
- Criaderos de larvas, ostras embriones u otros moluscos
- Extracción de crustáceos y moluscos de agua dulce
- Reproducción y cría de peces en granjas piscícolas
- Recolección de productos como perlas naturales, corales y algas
- Pesca de altura
- Servicios relacionados con la pesca de mar y de agua dulce y cría de peces
- Pesca costera
- Pesca en aguas interiores

Por lo tanto, se elimina el uso de la CIIU para determinar la afinidad o complementariedad de los giros, de lo contrario, solo las actividades que pertenecen a un mismo grupo y que comparten características homogéneas podrían ser consideradas afines o complementarias. De igual manera, no se debe emplear la CIIU para determinar la afinidad y complementariedad de actividades que no califican como urbanas (como, por ejemplo, centrales eléctricas) pues para éstas se ha dispuesto el cumplimiento de otros requisitos distintos a las licencias de funcionamiento.

- **Lineamiento 4: No se considera giro afín o complementario cuando se verifique la incompatibilidad de las actividades por el tipo de riesgo que generan.**

Si bien se ha establecido que la determinación de giro afín o complementario debe ser amplia, ello no implica que se pueda considerar como giro afín o complementario cualquier actividad, pues pueden presentarse situaciones en las que el desarrollo de una de ellas dificulte el de otras.

Así, por ejemplo, una misma licencia de funcionamiento no podría ser otorgada para que se desarrolle un jardín de niños junto con un taller mecánico por el riesgo que supone la segunda actividad respecto de la primera. Tampoco podría otorgarse una misma licencia de funcionamiento para actividades de compostaje y preparación de alimentos por el riesgo sanitario que genera el primero en el segundo (por contaminación cruzada).

Debe garantizarse que el desarrollo de alguna de los giros no impida el normal desarrollo de otros. Se ha establecido que no podrá ser considerado giro afín o complementario cuando se verifique lo siguiente:



- a. Cuando el ejercicio de un giro afecta el desarrollo de otro.
- b. Cuando la coexistencia o combinación de los giros implique un incremento de un riesgo de seguridad y sanidad.

La incompatibilidad a la que hace referencia el lineamiento debe ser extrema, es decir que las actividades no puedan realizarse en el mismo establecimiento a la vez.

- **Lineamiento 5: La calificación de un giro como afín o complementario está sujeto a restricciones establecidas en disposiciones especiales.**

Las instituciones del Estado, en el marco de sus competencias, emiten normas especiales que establecen límites para el desarrollo de determinadas actividades o prohíben el desarrollo de actividades conjuntamente con otras. Estas limitaciones existen para resguardar ciertos bienes jurídicos que merecen un tratamiento especial. Así, por ejemplo, el sector Interior estableció que la fabricación de productos pirotécnicos se realice de manera exclusiva, por el cuidado que requiere el manejo de material explosivo.

Por lo cual, se ha establecido que para calificar un giro como afín o complementario las municipalidades deben verificar que no exista una limitación o prohibición dispuesta por una norma especial. Lo indicado no implica que deban realizar un análisis de esa normativa especial, sino simplemente tener en cuenta lo que en ellas se dispone, a fin que las licencias de funcionamiento que otorguen no amparen actividades cuyo desarrollo conjunto ha sido limitado o prohibido por alguna norma especial.

- **Lineamiento 6: La definición de giros afines o complementarios es independiente de la evaluación del nivel de riesgo de la edificación que se realiza según la legislación vigente.**

En algunos casos se deja de considerar como giro afín o complementario actividades que representen distintos riesgos de edificación, de modo que se obliga al administrado a tramitar más de una licencia de funcionamiento.

Sin embargo, la evaluación del nivel de riesgo de la edificación es distinta e independiente de la evaluación para calificar una actividad como afín o complementaria, pues tienen finalidades diferentes. A través de la primera se busca determinar si el establecimiento en el que se desarrollará la actividad cumple con las condiciones de seguridad exigidas legalmente; de la segunda, si es factible desarrollar diversos giros a través de una sola licencia.

Debido a que la evaluación del nivel de riesgo de la edificación es independiente de la de afinidad o complementariedad, se ha establecido que las municipalidades no pueden dejar de incluir bajo una misma licencia actividades que califican como afines o complementarias porque conllevan riesgos de edificación distintos (ejemplo, la combinación de riesgo medio y alto). El cumplimiento de las condiciones de seguridad se rige de acuerdo a lo dispuesto en las normas de la materia.

Sobre el particular, los artículos 7 y 8 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento¹⁵, modificada por los Decretos Legislativos N° 1200 y 1271,



¹⁵ Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento:

establecen los requisitos y las condiciones para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento:

- Edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio: Presentación de una Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad. La inspección técnica de seguridad en edificaciones se realiza con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- Edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto o muy alto: En estos casos, la inspección técnica de seguridad en edificaciones, se realiza de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

De esta manera, las actuaciones que las municipalidades realicen para evaluar el riesgo de edificación, de ninguna manera pueden imponer restricciones a la determinación de la afinidad y complementariedad de los giros.

• **Lineamiento 7: Aplicación a las licencias de funcionamiento vigente.**

Este lineamiento delimita el ámbito de aplicación subjetivo de los lineamientos, precisando que también resultan aplicables a los administrados que vienen desarrollando actividades económicas bajo una licencia de funcionamiento, pero que tienen la iniciativa de empezar a desarrollar nuevos giros en el mismo local comercial.

Los titulares de licencias de funcionamiento vigentes pueden incorporar giros afines o complementarios, siempre que se cumpla con lo dispuesto en los lineamientos. En estos casos, el administrado debe comunicar a la municipalidad correspondiente, mediante declaración jurada, los giros afines o complementarios que empezará a desarrollar en el local comercial, siendo que una vez que la municipalidad verifique la existencia de la relación de afinidad o complementariedad, la incorporación de los giros a la licencia de funcionamiento será automática, sin perjuicio de la evaluación de las condiciones de seguridad que resulten exigibles.

Artículo 7.- Requisitos para solicitar la licencia de funcionamiento

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento serán exigibles como máximo, los siguientes requisitos:

(...)

c) Declaración Jurada del cumplimiento de las condiciones de seguridad en la edificación para edificaciones calificadas con riesgo bajo o medio. Para el caso de edificaciones con riesgo alto o muy alto, adjuntar la documentación señalada en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.

(...)

Artículo 8.- Procedimientos para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento

(...)

8.2. Para la emisión de la licencia de funcionamiento se debe tener en cuenta lo siguiente:

a) Edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio

Se requiere presentar la Declaración Jurada a la que se refiere el literal c) del artículo 7 de la presente Ley, debiendo realizarse la inspección técnica de seguridad en edificaciones con posterioridad al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

El plazo máximo para la emisión de la licencia es de hasta cuatro (04) días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento.

b) Edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto o muy alto

Se requiere la realización de la inspección técnica de seguridad en edificaciones, previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.

El plazo máximo para la emisión de la licencia es de hasta diez (10) días hábiles, contados desde la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento.

La calificación sobre el nivel de riesgo de la edificación será efectuada por la municipalidad competente, al momento de la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.



Relación de actividades simultáneas y adicionales

Actualmente, las municipalidades solicitan a los cesionarios (sean titulares o terceros) la tramitación de una licencia de funcionamiento distinta a la que poseen por actividades que se realizan de manera simultánea o adicional en los establecimientos, y que no implican cambios en las condiciones de seguridad del negocio o son actividades de menor envergadura; por ejemplo, la colocación de un módulo de venta de boletos de lotería.

Es más, estas licencias de funcionamiento recaen generalmente sobre bienes muebles incluidos dentro de los locales, pese a que las normas que regulan la licencia de funcionamiento establecen que ésta únicamente puede otorgarse sobre establecimientos. Así, la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento define al establecimiento como *"inmueble, parte del mismo o instalación determinada con carácter de permanente, en la que se desarrollan las actividades económicas con o sin fines de lucro"*. Por dicha razón, se han identificado casos en los que se ha otorgado licencia de funcionamiento a módulos de lotería, cajeros corresponsales, stands para la venta de eventos de entretenimiento, entre otros, aun cuando no califican *per se* como establecimiento. En estos casos, la tramitación de una licencia de funcionamiento resulta innecesaria y constituye una barrera de acceso al mercado.

Sin embargo, si las actividades que se realizan en el establecimiento no conllevan un cambio sustancial en las condiciones de seguridad del local, se realizan de manera marginal o son actividades de menor envergadura o recaen sobre bienes muebles, no se justifica la tramitación de una nueva licencia de funcionamiento, basta que el titular de dicha licencia presente previamente a la municipalidad una declaración jurada informando que se desarrollará la actividad, y garantizando que no se afectarán las condiciones de seguridad del establecimiento. Por ejemplo, la venta de teléfonos celulares en un stand dentro de un local no implica mayor impacto en las condiciones de seguridad de este y corresponde a una actividad que se realiza de manera marginal a la actividad principal, por lo que no se requiere la obtención de una licencia de funcionamiento adicional.

Por tales motivos, se ha considerado conveniente establecer una relación de actividades simultáneas y adicionales que pueden desarrollarse presentando únicamente una declaración jurada, sin requerir licencia de funcionamiento. Esta relación tiene en cuenta lo siguiente:

- No afecta las condiciones de seguridad.
- No pueden ser de riesgo alto.
- Deben ser de una escala menor a la que es desarrollada en el establecimiento.

Cabe señalar que en caso el tercero cesionario vaya a desarrollar dicha actividad, el titular de la licencia de funcionamiento asume la responsabilidad respecto de las condiciones de seguridad en la totalidad del establecimiento.

IMPACTO DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de Decreto Supremo se emite en el marco de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1271,



Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Uno de los principales mecanismos con los que cuenta un país para generar riqueza es la inversión privada. Ésta aumenta cuando los inversionistas tienen un marco legal en el que se permita el acceso a los mercados y se fomente la competencia. Cuando se alcanza este objetivo, no solo se amplían las opciones que tienen los consumidores de acceder a una diversidad de productos y servicios, sino que éstos puedan ser brindados en mejores condiciones y precios. Asimismo, se incentiva el desarrollo de productos o servicios innovadores y la permanencia en el mercado de aquellos proveedores que son los más eficientes o que respondan a las necesidades de sus consumidores.

Sin embargo, la competencia se puede ver restringida por algunas regulaciones que lejos de corregir fallas, proteger bienes jurídicos, o facilitar el ingreso de nuevos competidores en el mercado, imponen trabas o limitan el desarrollo y crecimiento de emprendimientos que pudieron aportar más beneficios para la sociedad¹⁶.

La OCDE ha señalado que para el logro de la competitividad se requiere de un marco regulatorio que facilite la actividad empresarial en la economía formal y no imponga costos desproporcionados o innecesarios a los emprendedores. Los gobiernos estatales y municipales tienen un papel muy importante en la regulación de las actividades económicas para proteger el interés público, pero al mismo tiempo deben evitar obstaculizar la apertura y el crecimiento de las empresas, en particular de las pequeñas y medianas, que no cuentan con los recursos para solventar los costos administrativos generados por una regulación excesiva y trámites complicados¹⁷.

La propuesta normativa tiene esa finalidad. A través de los lineamientos para determinar los giros afines y complementarios y la relación de actividades se busca simplificar los procedimientos para la obtención de las licencias de funcionamiento, de modo que se reduzcan las barreras de acceso al mercado que actualmente existen y que afectan a los administrados.

Los administrados que quieran emprender un nuevo negocio o expandir el que tienen se verán beneficiados con esta norma, pues se reducirá el número de procedimientos que debe tramitar cualquier persona que desee obtener una licencia de funcionamiento. Ello, a su vez, repercute en la disminución de los costos de trámite para los administrados (en dinero y tiempo) para poner en marcha un negocio o expandir el que tienen, generando incentivos para las inversiones. El tiempo y dinero



¹⁶ Al respecto, el Flagship Report señala lo siguiente: "La competencia impulsa la asignación eficiente de recursos, pero puede verse restringida por regulaciones que obstaculizan indebidamente la entrada, las operaciones y el crecimiento de las empresas. La competencia en el mercado contribuye al crecimiento de la productividad: cambia las cuotas de mercado hacia productores más eficientes (entre empresas) e induce a las empresas a ser más eficientes para sobrevivir (dentro de la empresa). La competencia en el mercado puede ser habilitada pero también restringida por las regulaciones. Las regulaciones son fundamentales para abordar las fallas del mercado y lograr otros objetivos de política válidos. Sin embargo, algunas opciones reglamentarias limitan innecesariamente el número de competidores, facilitan prácticas anticompetitivas y bloquean ventajas para empresas, emprendedores o actividades particulares. Como resultado, los mercados ascendentes -como los servicios- no se desarrollarían completamente y las empresas podrían ser menos competitivas que sus rivales extranjeras, y tener menos probabilidades de competir a nivel mundial."

¹⁷ OCDE (2010), Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México, OECD Publishing.



que actualmente destinan los administrados en la tramitación de licencias municipales podrá ser destinado eficientemente a otros aspectos de gestión de su negocio.

De igual manera, se podrá incentivar la cesión de espacios que pueden ser empleados por terceros con mayor facilidad.

Como consecuencia, se amplía la oferta de bienes y servicios en el mercado, y se incentiva el crecimiento de emprendimientos innovadores en el país. Los mercados competitivos conllevan estímulos para que las empresas ofrezcan productos y servicios de calidad a los mejores precios, lo es aprovechado por los consumidores, quienes podrán optar por aquellos negocios que respondan mejor a sus necesidades en cuanto a condiciones, calidad y precios.

Otro de los beneficios cualitativos de esta norma es que contribuye a reducir los niveles de corrupción en el procedimiento de otorgamiento de las licencias municipales, pues se elimina la discrecionalidad de las evaluaciones que se realizan en el marco de dicho procedimiento.

Las municipalidades también se verán beneficiadas con la propuesta normativa, en la medida que podrán destinar los recursos que hoy emplean en el otorgamiento de las licencias de funcionamiento para reforzar las acciones de fiscalización posterior de las licencias de funcionamiento otorgadas.

Con relación a los costos que la implementación del proyecto implica, debe indicarse que en el caso de los lineamientos, las municipalidades deben formular y aprobar las ordenanzas mediante las cuales cada una de ellas determine los giros afines o complementarios que se pueden desarrollar en el ámbito de su competencia. Asimismo, podrán incurrir en costos para reformular sus esquemas de evaluación actuales de las solicitudes para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento.

No obstante, los beneficios que la implementación de los lineamientos genera superan ampliamente estos costos.

Considerando lo expuesto, en términos de beneficio social neto, se concluye que los beneficios sociales que se derivan de la vigencia de los lineamientos de giros afines y complementarios y la relación de actividades simultáneas y adicionales son mayores que los costos sociales que ocasiona su implementación, por lo que resulta viable su aprobación y aplicación.

