

**Pontificia Universidad Católica del Perú**

**Facultad de Derecho**



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo**

**SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN LA LEY MARCO DE LICENCIA DE  
FUNCIONAMIENTO, FISCALIZACIÓN Y REACTIVACIÓN ECONÓMICA EN  
MARCO DEL COVID-19**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho  
Administrativo**

**AUTOR**

Ursula Astrid Silva Alca

**ASESORA:**

Laura Francia Acuña

**CÓDIGO DEL ALUMNO:**

20123150

**2020**

## RESUMEN

Ante la propagación del COVID-19, surge una situación de incertidumbre en nuestro país, en torno a establecer si las medidas de simplificación administrativa de las Licencias de Funcionamiento reguladas en el Decreto Legislativo N°1497 resultan compatibles con la actividad fiscalizadora de los Gobiernos Locales, en marco de la reactivación económica derivada de la pandemia.

Así, no impera una congruencia entre las decisiones y estipulaciones adoptadas por el Gobiernos Central y las adoptadas por los Gobiernos Locales, que debilitan el principio de Estado Unitario, a razón de una toma de decisiones no coordinada entre los distintos niveles de gobierno.

Lo referido se denota, mediante la emisión de normativa como el Decreto Legislativo N°1497; sin embargo, pese a que dicho texto tiene como objetivo central la reactivación económica, no toma en consideración que la actividad de fiscalización de los gobiernos locales en cuanto a las licencias de funcionamiento se encuentra debilitada por problemas presupuestales, la falta de personal que verifique el cumplimiento normativo; así como, el predominio de la noción de que la potestad inspectiva radica centralmente en el ejercicio de la actividad sancionadora, ignorando su fin orientador y educativo, máxime ante la crisis económica derivada del COVID-19.

En conclusión, se provocan contingencias y ambigüedades pues los agentes económicos no son partícipes de una auténtica reactivación económica, poniendo en tela de juicio su ingreso y permanencia en el mercado. Asimismo, ante la ausencia de trabajo conjunto de los Gobiernos locales y el Gobiernos Central, en relación a las medidas destinadas a la protección del interés público, la sociedad se ve desprotegida por los estragos del COVID-19, toda vez que ante una fiscalización que no se encuentra acorde al contexto que nos ocupa, se da cabida al comercio informal, poniendo en riesgo la salubridad y demás intereses de la sociedad

## CONTENIDO

I.	Introducción.....	p.[3]
II.	Antecedentes.....	p.[4]
III.	Identificación del rol y competencias de los Gobiernos Locales en torno a la licencia de funcionamiento .....	p.[9]
IV.	Medidas de simplificación en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento en contexto del COVID-19.....	p.[18]
	a. Facilidades para el cambio de giro.....	p.[21]
	b. Servicio de entrega a domicilio.....	p.[22]
	c. Renovación de certificados de seguridad en edificaciones.....	p.[23]
	d. Prórroga de títulos habilitantes.....	p.[24]
V.	La actividad fiscalizadora de los gobiernos locales y su compatibilidad con las medidas de reactivación económica.....	p.[25]
VI.	Conclusiones.....	p.[31]
VII.	Bibliografía.....	p.[33]

## **I. Introducción**

En el Perú, la Constitución política de 1993 establece como derecho fundamental, el desarrollo de la actividad comercial, por lo que el modelo de mercado se enmarca por el carácter del Estado social y garantista de la participación en la vida económica, mediante la libertad para el desarrollo de actividades mercantiles de iniciativa propia.

En dicho aspecto, el Estado ostenta el deber de coadyuvar y vigilar el ejercicio de la libre competencia, combatiendo toda práctica y/o actuación que la limite, por lo que con el objetivo de fomentar y proteger el libre desarrollo del ejercicio a la libertad de empresa, establece normas de menor jerarquía que marcan las directrices en la materia, imponiendo obligaciones, exigencias y requisitos, procurando el equilibrio de los intereses que guarda la Administración Pública con los intereses privados que manifiestan los agentes económicos.

En dicho escenario, la emisión de Licencias de Funcionamiento implica la verificación de condiciones y exigencias que garanticen y coadyuven a la preservación de bienes constitucionalmente protegidos, a través del establecimiento de medidas de seguridad y salud en el centro de trabajo; así como, seguridad en las edificaciones en las cuales han de desarrollarse la ejecución de las actividades económicas, etc.

No obstante lo referido, a razón de la propagación del COVID-19, muchos agentes económicos, que pretendían ingresar al mercado y muchos otros mantenerse en el mismo, se han visto afectados seriamente, pues con la declaratoria de Estado de emergencia nacional y Estado de emergencia sanitario proclamado a nivel nacional, muchas actividades económicas se han visto perjudicadas y en muchos casos, condenadas a la quiebra, pues aún no se autoriza el desarrollo de sus actividades.

Frente a la situación advertida, el Gobierno Central elaboró un proyecto para la reanudación progresiva de actividades económicas, mismas que han de ser formuladas y puestas en práctica de forma paulatina y que como tal necesitan del trabajo conjunto diferentes niveles de gobierno para su eficiente y oportuna puesta en marcha, siempre en consideración de armonizar todas

sus prácticas y decisiones con la política adoptada por el Gobierno Central; es decir, la reanudación de actividades económicas y el levantamiento de nuestra economía.

No obstante lo señalado, surge una situación de incertidumbre que gira en torno a establecer si propuestas como las medidas de simplificación administrativa de las Licencias de Funcionamiento reguladas en el Decreto Legislativo N° 1497 resultan compatibles con la actividad de fiscalización que ejercen los Gobiernos Locales, quienes cuentan con autonomía y competencias para la realización de tal actividad, en marco de la reactivación económica por los estragos que originó la pandemia.

Lo anterior, se produce al detectar que entre las decisiones y estipulaciones adoptadas por el Gobiernos Central y las acciones adoptadas por los Gobiernos Locales no impera una congruencia y que como tal se estaría debilitando el fomento a la reanudación económica como política de Estado.

Por lo señalado, se considera fundamental plantear las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son los alcances de la competencia de los gobiernos locales en el ámbito del otorgamiento de las Licencia de Funcionamiento?
2. ¿Resultan las medidas establecidas en el ámbito de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento a razón del COVID-19 adecuadas para dar continuidad al funcionamiento de actividades económicas?
3. En relación a las medidas de reanudación económica son estas compatibles con la actividad de fiscalización realizada por los gobiernos locales?

En consecuencia, el presente trabajo de investigación pretende dar respuesta a cada una de las interrogantes planteadas a fin de establecer si existen o no serias contingencias y ambigüedades que se traducen en obstáculos para los agentes económicos y que estos no sean partícipes de una auténtica reactivación económica, poniendo en tela de juicio su ingreso y permanencia en el mercado. Así como establecer si, ante la falta de coordinación en el trabajo conjunto de los Gobiernos locales y el Gobiernos Central, en relación a las medidas destinadas a la protección del interés público, la sociedad en su conjunto se ve desprotegida por los estragos del COVID-19, ante la latente incompatibilidad entre la actividad fiscalizadora de los Gobiernos locales y las medidas de reanudación económicas.

## **II. Antecedentes**

En nuestro país, la carta magna consagra como un derecho fundamental, el desarrollo de la actividad comercial<sup>1</sup> Sobre el particular, la misma se encuentra enmarcada dentro del establecimiento de una economía que se encuentra enmarcada por el carácter del Estado social y garantista de la participación en la vida económica, mediante la libertad para el desarrollo de actividades mercantiles de iniciativa propia.

En dicho escenario, el Estado ostenta el deber de coadyuvar y vigilar el ejercicio de la libre competencia, combatiendo toda práctica y/o actuación que la limite. Frente a tal objetivo, es menester establecer normas de menor jerarquía que ratifiquen y reglamenten lo señalado en nuestra carta magna.

Asimismo, en relación a lo mencionado, debe advertirse que en el ejercicio de la función administrativa se imponen obligaciones, exigencias y requisitos, mismos que velan por la consecución de valores, tales como el equilibrio de los intereses que guarda la Administración Pública con los intereses privados que manifiestan los agentes económicos.

Así, la emisión de Licencias de Funcionamiento se encuentra sujeta a una previa verificación de condiciones y exigencias que garanticen y coadyuven a la preservación de bienes constitucionalmente protegidos, a través del establecimiento de medidas de seguridad y salud en el centro de trabajo; así como, seguridad en las edificaciones en las cuales han de desarrollarse la ejecución de las actividades económicas, etc.

En el marco de lo previamente establecido, ha de enfatizarse que la licencia de Funcionamiento es aquel título habilitante que se enmarca por las disposiciones legales vigentes al momento de su expedición; así como, lo establecido en el TUO de la Ley N° 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento (en adelante, LMLF). En dicho sentido, la licencia de funcionamiento es el instrumento o herramienta que habilita el ejercicio de otros derechos, tales como la libertad de empresa, y que viabiliza a que poder público, en atribución a sus competencias, pueda enmarcar el desarrollo de la actividad económica circunscritas al fomento y prevalencia del interés general; es decir, la seguridad y salud.

De manera que, mediante la LMLF y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, LOM), los gobiernos locales son competentes en cuanto a la autorización del inicio de actividades económicas, por lo que son los encargados de establecer y desarrollar la

---

<sup>1</sup> Numeral 2.17 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú.

regulación en el ejercicio de la actividad del agente económico. Así, son plenamente competentes para fijar tópicos como el establecimiento de un horario de inicio y cierre de las actividades, fijar el aforo máximo, entre otros; no obstante, no debe advertirse que si bien ostentan competencias para regular, los mismos no podrán contravenir lo señalado en la Ley, ni fijar mayores requisitos que los contemplados en la Ley.

Al respecto, teniendo en consideración que el ejercicio del derecho a la libertad de empresa debe desarrollarse de forma plena y efectiva, siendo deber del estado proteger y fomentar su ejercicio, el mismo no puede desarrollarse ni entenderse de forma absoluta e irrestricta. En dicho sentido, al verificarse la convergencia de una contingencia respecto al ejercicio de otros derechos, deberá procurarse la conciliación de ambos derechos en cuestión, analizando la situación en particular, con el objeto de evitar medidas gravosas, carentes de razonabilidad.

En suma, las acciones y medidas a adoptar deben circunscribir su marco de acción a la adopción de decisiones razonables, proporcionales y que representan la alternativa menos lesivas para los derechos en cuestión, procurando ante todo la preservación del interés público tutelado.

Ahora bien, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS) quien define al COVID-19 como una enfermedad infecciosa y calificó, con fecha 11 de marzo de 2020, el brote del COVID-19 como una pandemia al haberse extendido en más de cien países del mundo de manera simultánea.<sup>2</sup>

Así, mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de marzo de 2020, se declaró la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario el mismo que fuera ampliado mediante Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA y finalmente por el **Decreto Supremo N° 0-2020-SA**, publicado el 27 de noviembre del 2020 en el mismo diario oficial, la ampliación de esta emergencia por 90 días más, el cual tendrá eficacia a partir del 7 de diciembre, teniendo por **nuevo plazo de vencimiento el 7 de marzo de 2021.**

---

<sup>2</sup> Véase, La OMS declara el brote de coronavirus pandemia global. Diario El país. España (Consulta: 1 de setiembre de 2020) <https://elpais.com/sociedad/2020-03-11/la-oms-declara-el-brote-de-coronavirus-pandemia-global.html>

Es pertinente mencionar que, en un Estado pueden presentarse circunstancias que por su envergadura y el riesgo que conducen se obligue a adoptar una diversas medidas con la finalidad hacerle frente a estas situaciones particulares excepcionales, las cuales derivarán en una directa intervención en los derechos fundamentales de los ciudadanos justificada ante la necesidad de salvaguardar un bien mayor. (Donayre 2015: 461)

En esa misma línea, el Estado de Emergencia se encuentra regulado en el **inciso 1 del artículo 137° de la Constitución Política** en los siguientes términos:

*“El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar, por plazo determinado, en todo el territorio nacional, o en parte de él, y dando cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente, los estados de excepción que en este artículo se contemplan:*

*1. Estado de emergencia, en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2° y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo. En ninguna circunstancia se puede desterrar a nadie. El plazo del estado de emergencia no excede de sesenta días. Su prórroga requiere nuevo decreto. En estado de emergencia las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno si así lo dispone el Presidente de la República”.* (El énfasis es nuestro)

En el caso concreto, dado el contexto que vivíamos por la pandemia COVID-19, en el Perú el Estado tomó tal decisión haciendo referencia a las **“graves circunstancias que afectan la vida de la Nación”**.<sup>3</sup> En otras palabras, el Estado determinó que la pandemia originada por el COVID-19 pone en peligro la salud de los peruanos.

---

<sup>3</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 00017-2003-AI/TC  
Las características del régimen de excepción, son las siguientes:

**a) Concentración del poder**, con permisión constitucional, en un solo detentador –normalmente el jefe del Ejecutivo–, mediante la concesión de un conjunto de competencias extraordinarias, a efectos de que la acción estatal sea tan rápida y eficaz como lo exijan las graves circunstancias de anormalidad que afronta la comunidad política. Fruto de ello es el acrecentamiento de las atribuciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía.

**b) Existencia o peligro inminente** de una grave circunstancia de anormalidad, cuyo origen puede ser de naturaleza político-social, o deberse a situaciones de fuerza mayor o a crisis económicas. Tales son los casos de



Sobre el particular, se dictaron medidas para la prevención y control para evitar la propagación del COVID-19; es así que, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM y N° 083-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM, N° 072-2020-PCM y N° 083-2020-PCM, **se declaró el Estado de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena)**, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19; disponiéndose asimismo una serie de medidas para el ejercicio del derecho a la libertad de tránsito durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, así como para reforzar el Sistema de Salud en todo el territorio nacional, entre otras medidas necesarias para proteger eficientemente la vida y la salud de la población, reduciendo la posibilidad del incremento del número de afectados por el COVID-19.

Además, mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, se aprobó la **“Reanudación de Actividades”**, conforme a una estrategia para una reanudación progresiva en el marco de la emergencia sanitaria, la cual consta de cuatro (04) fases para su implementación, que se evalúan permanentemente de conformidad con las recomendaciones de la Autoridad Nacional de Salud, cuya Fase 1 inició en el mes de mayo y actualmente se encuentra en pleno desarrollo, siendo que nos encontramos en la Fase 4 de la reanudación de actividades.

---

guerra exterior, guerra civil, revueltas, motines, revoluciones, cataclismos, maremotos, inflaciones, deflaciones, etc.

**c) Imposibilidad de resolver las situaciones de anormalidad** a través del uso de los procedimientos legales ordinarios.

**d) Transitoriedad del régimen de excepción.** Habitualmente, su duración se encuentra prevista en la Constitución o en las leyes derivadas de esta; o en su defecto, regirá por el tiempo necesario para conjurar la situación de anormalidad.

**e) Determinación espacial del régimen de excepción.** La acción del Estado, premunido de competencias reforzadas, se focalizará en el lugar en donde se producen las situaciones de anormalidad. De allí que se precise que la medida tiene carácter nacional, regional, departamental o local.

**f) Restricción transitoria de determinados derechos constitucionales.**

**g) Aplicación, con criterio de proporcionalidad y razonabilidad,** de aquellas medidas que se supone permitirán el restablecimiento de la normalidad constitucional. Dichas medidas deben guardar relación con las circunstancias existentes en el régimen de excepción.

**h) Control jurisdiccional expresado en la verificación jurídica de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad** del acto restrictivo o suspensivo de los derechos fundamentales de la persona, y en el cumplimiento del íter procedimental exigido por la Constitución para establecer su decretamiento; así como en el uso del control político parlamentario para que se cumplan los principios de rendición de cuentas y de responsabilidad política”.

Así, cada una de las fases de la estrategia “Reanudación de Actividades” comprenden diversos servicios, que deben ser prestados por personas que, para cumplir dicho propósito, requieren circular por las vías de uso público, lo cual conlleva el incremento de ciudadanos y ciudadanas circulando por la vía pública, debiéndose evitar que se genere aglomeraciones por este motivo, por lo cual se hace necesario establecer horarios en algunos casos diferenciados de acuerdo a la realidad y condiciones epidemiológicas de cada departamento.

Asimismo, es menester mencionar que el presente decreto señala que los gobiernos locales no podrán exceder las normas que en marco de la pandemia son dictadas por el gobierno nacional o central, por lo que, la actividad o el rol principal que los gobiernos locales deben ejercer son la fiscalización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones contenidas en las normas emitidas por el gobierno nacional.<sup>4</sup>

Por su parte, mediante Decreto Supremo N° 101-2020-PCM se aprueba la Fase 2 de la Reanudación de Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional a consecuencia del COVID-19, y modifica el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM. En cuanto a la Fase 3 de la Reanudación de Actividades Económicas, esta fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 117-2020-PCM; y finalmente, mediante Decreto Supremo N° 157-2020-PCM se aprueba la Fase 4 de la reanudación de actividades económicas.

En ese contexto, el Gobierno ha tomado diversas medidas para promover y facilitar las condiciones regulatorias en lo relacionado al otorgamiento de licencias de funcionamiento, ampliación o modificación del giro de los establecimientos comerciales, entre otras medidas; con la finalidad de contribuir a la reducción del impacto en la economía peruana a consecuencia del COVID-19 y garantizar la formalidad para el desarrollo de nuevas actividades comerciales en los negocios, ya que en la actualidad, muchos establecimientos han optado por desarrollar actividades económicas totalmente distintas para las que fueron constituidas.

Así, el Decreto Legislativo N° 1497, mediante el cual se han aprobado medidas que buscan promover y facilitar condiciones regulatorias, a fin de menguar el impacto que se ha producido en la economía de nuestro país debido a la situación de emergencia producida por el COVID-19, relacionada en mayor medida a introducir cambios de simplificación administrativa en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, tales como el otorgamiento de licencias, la

---

<sup>4</sup> Véase el Artículo 4 referido a la Supervisión y Fiscalización del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM

renovación de certificados de seguridad en edificaciones, prórroga de licencias , cambio de giro de la actividad, servicio de entrega a domicilio, entre otras.

### **III. Identificación del rol y competencias de los Gobiernos locales en torno a la licencia de funcionamiento**

La delimitación y organización del poder es vital en una sociedad, toda vez que, mediante ello se procura garantizar el correcto goce y ejercicio de los derechos fundamentales. Al respecto, tal limitación se ha denominado “Formas de Estado”.

García Belaunde, sostiene que “(...) Forma de Estado atiende a la distribución del poder dentro de un territorio determinado; esto es, cómo se ejerce el poder en referencia directa al territorio” (2003: 397).

En relación a este tipo de Estado se advierte que existe un centro unitario que adopta las decisiones de gran importancia para una nación. Así, la organización política del país se configura como unitaria y ella misma desempeña todas las funciones estatales, sirviéndose de un único aparato gubernamental .

Así, en virtud de lo establecido en el artículo 189° de nuestra carta magna, se establece que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, siendo que a partir de estas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, bajo los preceptos que guarda la Constitución y la ley, a fin de preservar la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

En la misma dirección, se establece que el Perú es un Estado de tipo unitario y descentralizado<sup>5</sup>; valga decir, el Perú es un Estado inmerso en un proceso de descentralización, dado que éste representa una política de carácter permanente cuyo objetivo principal es el desarrollo integral del país.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> **Constitución Política del Perú**

**Artículo 188.-** “La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.”

<sup>6</sup>El Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 006-2008-PI/TC, de junio de 2008, fundamento jurídico número 9, ha expresado lo siguiente: “En el Estado unitario y descentralizado [...] el poder no se encuentra concentrado en un órgano único sino que se permite la posibilidad de transferir facultades de

Así el artículo 43° de la Constitución refiere lo siguiente,

*“Artículo 43.- La República del Perú es democrática, social independiente y soberana.  
El Estado es uno e indivisible.  
Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.”*

Sobre el particular, la política de descentralización imperante en nuestro Estado se caracteriza por desarrollarse constante y permanentemente, siendo que tal mecanismo de distribución territorial del poder ha coadyuvado a la conformación de nuevos niveles de gobierno distintos al gobierno nacional. En suma, la descentralización ha coadyuvado al surgimiento de los gobiernos locales.

Aunado a lo referido, es menester recalcar que, en el marco del ejercicio de la garantía institucional de la autonomía, las municipalidades se encuentran vinculadas por el principio de unidad del Estado. En tal sentido, nuestro ordenamiento jurídico no solo se encuentra compuesto por cuerpos normativos de aplicación en todo el territorio nacional; sino que además, se admite la emisión de textos legales emitidos en los tres niveles de gobierno, mismos que son piezas integrantes Estado unitario.

En dicho sentido, se advierte que las disposiciones normativas en su totalidad deben formar parte de una misma unidad y, como tal, sean susceptibles de una interpretación armónica, bajo la premisa de un único ordenamiento jurídico.

En virtud de lo establecido, se enfatiza que los gobiernos locales han de ejercer sus atribuciones normativas circunscritos a su jurisdicción, actuando en campos específicos de su competencia por materia, conforme se encuentra estipulado en la LOM.<sup>7</sup>

---

gobierno a entidades, denominadas por algunos como “organismos constitucionales autónomos”, que ayudan al desarrollo integral de la política nacional (artículo 189 de la Constitución), con poder incluso para dictar normas de ámbito territorial, pero en atención a las competencias asignadas por la propia Constitución del Estado que, como se dijo, constituye una unidad, razón ésta por la que un organismo del Estado al que se le ha conferido una parte de ese poder no puede ir más allá de lo que la propia Constitución le asigna”

<sup>7</sup> El Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el Expediente No 002-2005-PI/TC, de 18 de febrero de 2005, fundamento jurídico 32., señala que : “la autonomía como una garantía institucional que representa “(...)capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”

Asimismo, en virtud de la descentralización y de las autonomías otorgadas a los gobiernos regionales y locales, las políticas sectoriales ostentan especial relevancia, toda vez que se vinculan con la protección de los intereses generales de la sociedad, se enmarcan dentro de las prerrogativas y lineamientos de las políticas nacionales y procuran una asignación de recursos óptima, de acuerdo a su contexto. En suma, a la luz de lo señalado, son los gobiernos locales quienes se encontrarán en mejor posición para representar los intereses de su circunscripción.

En virtud de lo referido, es menester referirse a la autonomía política como el primer componente de la autonomía municipal. Dicha particularidad se refiere a la capacidad de los gobiernos locales para fijar su marco de actuación en determinadas materias de su competencia; valga decir, se refiere a la potestad que tienen para asumir una propia dirección política.

En suma, al ser los gobiernos locales la instancia con mayor cercanía y afinidad a la población de su jurisdicción, se procura el fortaleciendo de la relación entre el Estado y la sociedad, mediante la satisfacción de sus necesidades, mediante una atención eficiente y oportuna de sus demandas.

De tal manera, tópicos como el resguardo del orden público atañen la verificación de conductas que coadyuvan al sostenimiento de la tranquilidad pública, enmarcados en un orden territorial competencial, que emane de su autonomía, poder y capacidad, dentro del ámbito político, medioambiental, administrativo y económico.

Así, los gobiernos locales están facultados para ejercer control al ejercicio de la actividad económica, por lo cual ejercer en acciones vinculadas al otorgamiento de títulos habilitantes, mediante los cual ha de desarrollarse el ejercicio del derecho a la libertad de empresa. No obstante lo referido, es menester recalcar que las municipalidades pueden imponer cargas y restricciones horarias, inclusive.

A la luz de lo expuesto, la intervención de los gobiernos locales debe regirse en concordancia con el principio de legalidad, toda vez que Estado les confirió competencias y atribuciones para el ejercicio de sus poderes y autonomía; sin embargo, es menester advertir que el ejercicio de dichas potestades no puede ser absoluto e irrestricto, sino que debe enmarcarse dentro la razonabilidad, a fin de no caer en la autarquía y vulnerar el ejercicio del derecho de libertad de empresa.

En suma, la autonomía que ostentan las municipalidades no se caracteriza por tener un carácter plenamente discrecional, sino que la misma debe ser consecuente con lo dispuesto en nuestro marco jurídico constitucional y legal.

En dicho escenario, la discrecionalidad que recae en la autonomía consignada en el artículo II del Título Preliminar de la LOM, se condice con lo establecido en el artículo 194° de la Constitución. En ese sentido el Tribunal Constitucional (en adelante TC), ha señalado “(...) *que no debe confundirse autonomía con autarquía, pues (...) debe realizarse respetando a ese ordenamiento jurídico. Ello permite concluir que la autonomía no supone una autarquía funcional, o que alguna de sus competencias pueda vincularse total o parcialmente del sistema político, o del propio orden jurídico en el e se encuentra comprendido todo gobierno municipal.*”<sup>8</sup>

En la misma dirección, ha de enfatizarse que dicha institución presenta límites, mismos que serán establecidos, mediante una interpretación de las disposiciones constitucionales y legales que sujetan a los gobiernos locales; valga decir, el bloque de constitucionalidad compuesto por la carta magna de 1993, la LOM y la LBD.

En el marco de lo referido, el Estado, a través de los gobiernos locales, establece los lineamientos que han de regir sobre determinados derechos, con el objeto de procurar la preservación del interés general. De allí que, se procure la verificación de conductas orientadas al sostenimiento de la tranquilidad pública, la salubridad, y demás derechos conformes al interés general.

Aunado a lo anterior, en relación al derecho a la libertad de empresa, la regulación y fiscalización de una determinada actividad han de ser legítimas, toda vez que las regulaciones sobre dicha materia vienen orientadas de las atribuciones que la Ley ha delegado a los Gobiernos Locales; no obstante, es menester señalar que determinadas facultades y atribuciones relacionados con el ejercicio del derecho a la libertad de empresa pueden ser objeto de reglamentación, como sucede con las estipulaciones contenidas en Ordenanzas municipales sobre la materia.

En virtud de lo señalado, **los gobiernos locales están habilitados para lo siguiente: en primer lugar, ordenar la actividad de los agentes participantes en la economía; segundo, otorgar**

---

<sup>8</sup> Sentencia emitida por el Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0010-2003-AI/TC

**títulos habilitantes para el ejercicio de actividades; tercero, ejercer control y supervisión de las actividades en el mercado utilizando la fiscalización; finalmente, la posibilidad de ejercer coacción mediante sanciones por incumplimiento debidamente tipificado.** Aunado a ello, se advierte que la Administración Pública, a través de los gobiernos municipales, ejerce las mencionadas funciones en virtud del poder de policía, y como tal se debe mantener concordancia con el principio de la reserva de ley, por lo cual esta debe emanar de una norma con rango de ley que sea específica e indique frente a cuáles supuestos se podrá ejercer la actividad de policía. Finalmente, es imperativo que tales limitaciones se enmarquen y correspondan con el principio de razonabilidad y con los criterios de coordinación y planeamiento conjunto en los casos que fuere necesario con el poder central.

Sobre el particular, conforme a lo indicado precedentemente, las municipalidades ostentan competencias y autonomía señaladas en la LOM, reconocida a su vez en nuestra carta magna, pudiendo aprobar y ejercer sus competencias designadas en la ley; sin embargo, se enfatiza nuevamente que el ejercicio de tales atribuciones no es ilimitado y debe cumplirse en armonía con las políticas y planes nacionales emitidas por el Gobierno Central.<sup>9</sup>

Aunado a lo señalado, respecto de las prohibiciones y obligaciones de limitación de derechos a los particulares que se establecen, a través del poder policía, es importante indicar que los mismos se circunscriben a dos instrumentos o medios de carácter formal (principal y secundario). Al respecto, ha de entender por principal a la Ley; empero, aquí también se admite el auxilio de normas con rango de ley, tales como son los Decretos Legislativos y Decretos de Urgencia; así como también las ordenanzas en el ámbito de los gobiernos regionales y locales. Aunado a ello, como instrumento secundario tenemos a los reglamentos, mismos que pueden establecer requisitos para el ejercicio de los derechos, además de las limitaciones y prohibiciones, conforme a ley.

En dicho marco, los gobiernos locales recurren a la utilización de las técnicas de policía, fiscalización y demás, como poder de ordenación, acondicionamiento y habilitación para el ejercicio de derechos, prohibiciones y obligaciones, información, instrumento de coacción y medidas preventivas o de urgencia. En consecuencia, el Estado puede imponer cargas públicas, a ser ejecutadas por las municipalidades. En suma, se colige la facultad y atribución para el establecimiento de medidas limitativas y/o restrictivas de la libertad de los ciudadanos con el objeto de velar por la defensa de valores como la paz o de principios como la seguridad. No

---

<sup>9</sup> Fundamentos 6 al 8 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N°0013-2003-AI/TC

obstante lo mencionado, la protección del orden e interés público comprende también el otorgamiento de un ambiente adecuado para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, mismo que se materializan en el ámbito de la comercialización y abastecimiento de bienes y/o de servicios, conforme a lo establecido en el inciso 3.6 del artículo 79° de la LOM, a través de actuaciones, autorizaciones, derechos, licencias y la actividad de fiscalización, inclusive.

En suma, la actuación de las municipalidades comprende el **“(i) otorgamiento de licencias de apertura de establecimientos comerciales, industriales y actividades profesionales y (ii) el control y fiscalización respecto del funcionamiento de los establecimientos referidos a este tipo de actividad.”**<sup>10</sup> En tal sentido, los gobiernos locales ostentan competencias respecto a la autorización de títulos habilitantes de los establecimientos comerciales; valga decir, sobre la licencia de funcionamiento y el control de sus operaciones.

Por lo referido, los agentes económicos se encuentran facultados para desarrollar distintos tipos de actividades; sin embargo, deben circunscribirse a ciertas limitaciones, motivo por el cual, la Administración Pública, con el objeto de velar por el mantenimiento del orden público, tiene el deber de fiscalizar el cumplimiento de tales exigencias, mediante el ejercicio de las atribuciones fiscalizadoras de las municipalidades.

Por lo expuesto, el ejercicio de la libertad de empresa no es absoluto y como tal no resulta ajena la imposición de ciertas limitaciones; es decir, las técnicas administrativas pueden establecer prohibiciones, obligaciones, imponer deberes y requisitos, procurando que el desarrollo de dicho ejercicio no resulte lesivo a la seguridad y salud pública; es decir, al interés general u orden público.

Por su parte, respecto a la autorización, indicamos que es una manifestación de la actividad de control por parte de la Administración Pública. Para ello, se vale de distintos medios y formas en la realización del control previo para otorgar este título habilitante.

Así, es menester enfatizar que la autorización importa la disposición de una "habilitación" previa cuyo objeto es permitir el ejercicio en el desarrollo de actividades económicas; no obstante, para su ejercicio debe contarse con la aprobación de la autoridad competente, siendo que para la determinación y emisión de la autorización se requiere de un procedimiento que

---

<sup>10</sup>Numeral 3.6 del artículo 79° de la LOM, que regula las funciones específicas en cuanto a la organización del espacio físico y uso del suelo por parte de las municipalidades distritales



concluya en una decisión administrativa, siendo esta la única forma de poder desarrollar la actividades económica dentro de los parámetros de la ley y en consecuencia de manera formal.

En atención a lo señalado, se enfatiza el carácter de vital importancia que reviste a la licencia de funcionamiento, toda vez que la emisión de la autorización municipal es el título habilitante por el cual los agentes económicos son autorizados para ejercer el derecho preexistente de la libertad de empresa, siempre en cumplimiento de las consideraciones legales, aplicadas en virtud del poder de policía.(García de Enterría y Fernandez,2000:1034 -1035)**En tal sentido, a través de la licencia de funcionamiento se remueve y se produce el levantamiento de obstáculos para el ejercicio del derecho a la libertad empresa.**

En virtud de lo referido, habiéndose establecido que el otorgamiento de una licencia de funcionamiento es una competencia atribuida a los gobiernos locales, la emisión de la autorización de la misma debe ser regulada, cumpliendo el principio de legalidad, bajo las consideraciones establecidas en la LMLF. En dicho aspecto, sus procedimientos estarán contenidos en el TUPA de cada municipalidad y esta última será la encargada de fijar límites a la misma actividad, mediante el empleo de Ordenanzas Municipales.

En dicho tenor, por un lado, los gobiernos locales han de emitir las licencias de funcionamiento,<sup>11</sup> tras la verificación del cumplimiento de las exigencias establecidas en la LMLF. De tal manera, se habilita al agente económico el ejercicio del derecho a la libertad de empresa preexistente; mientras que, por otro lado, los gobiernos locales son quienes a su vez ejercen el rol fiscalizador sobre la actividad comercial autorizada.

Al respecto, es menester recalcar que la Fiscalización es la actividad por la cual la Administración Pública examina y contrasta el comportamiento de los administrados. De esta manera, se faculta a la Administración a comprobar y examinar la conducta de los administrados, a fin de que estas se ajusten a los deberes, prohibiciones y limitaciones bajo los que se encuentran sometidos.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Artículo 3.- Licencia de funcionamiento.- *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.*(...)(subrayado es nuestro)

<sup>12</sup>No obstante debe tenerse presente lo referido por SÁNCHEZ POVIS, LUCIO. (2019). El enfoque preventivo y la labor educadora de la fiscalización administrativa en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En Zegarra Valdivia, D (coordinador), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP* (p. 445-466). Lima: Palestra.,quien refiere que “(...) en

En virtud de lo señalado, los gobiernos locales, a través de la actividad de fiscalización tiene por objeto verificar y constatar que el ejercicio de derechos y obligaciones de un particular se encuentran en armonía con el ordenamiento jurídico. En dicho sentido, la Administración queda facultada para recopilar información, vigilar e investigar, valiéndose de su experiencia y conocimientos técnicos en una actividad particular.

Así, en palabras de Francia Acuña “(...)la seguridad de las personas es uno de los bienes jurídicos e intereses públicos que la potestad de fiscalización busca proteger; sin embargo, dicha potestad tutela también otros fines, tales como, la salud de las personas y sus derechos (laborales, por ejemplo), además de los intereses económicos de los consumidores”(2008:282).

Aunado a lo advertido, se advierte que la propia concepción de fiscalización, conforme a lo establecido en el artículo 239º de la LPAG, tiene por objeto procurar un estado de cumplimiento y garantiza la adecuación permanente de la actividad, para lo cual se usan herramientas como la persuasión, advertencia, orientación, educación y sensibilización.

En consecuencia, el Estado tiene el deber de fiscalizar a los agentes económicos que se encuentran en el mercado y a quienes buscan acceder e incorporarse a este, siendo en este aspecto de suma importante la finalidad orientativa, pues se constituye como aquella, cuya finalidad es la identificación de riesgos y la notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión. En dicho sentido, lo referido no resulta ajeno de aplicar a las competencias que hasta el momento se han descrito poseen los gobiernos locales.

Así se ha dispuesto en el artículo 74º de la LOM, el cual refiere:

*“Artículo 74.- Funciones Específicas Municipales: Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización.(el subrayado es nuestro)*

Asimismo, respecto a la fiscalización en Licencias de funcionamiento concretamente el artículo 13º de la LMLF, señala lo siguiente:

---

relación a la finalidad (...) esta fiscalización debe realizarse de tal forma que permita también atacar las razones de origen que explican la ocurrencia de los incumplimientos y no quedarse limitado en un enfoque represivo.”

*“Artículo 13.- Facultad fiscalizadora y sancionadora:Las municipalidades deberán realizar las labores de fiscalización de las actividades económicas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento conforme a ley, incluyendo las obligaciones derivadas de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley No 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.(el subrayado es nuestro)”*

No obstante, se debe advertir que esta actividad no constituye un procedimiento administrativo, sino un conjunto de actividades realizadas a fin de verificar el cumplimiento del marco jurídico, por lo que tampoco tiene como fin la emisión de un acto administrativo. En consecuencia, es conveniente destacar **el enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos que persigue la actividad de fiscalización, mismos que serán desarrollados más adelante.**

#### **IV. Medidas de simplificación en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento en contexto del COVID-19**

La LMLF ha tenido a lo largo del tiempo desde su aprobación diversas modificaciones con la finalidad de promover la simplificación administrativa; es decir, contar con trámites sencillos y efectivos para el acceso y permanencia en el mercado por parte de los agentes económicos, tales como la del año 2016 a través del Decreto Legislativo N° 1271, norma que establecía e identificó la necesidad a la que se enfrentaba la LMLF de contar con un el Texto Único Ordenado; así pues, en el año 2017 mediante Decreto Supremo N° 046-2017-PCM se aprueba el Texto Único Ordenado de la LMLF y establece los formatos de declaración jurada. Finalmente, en el año 2018 se efectuaron cambios en cuanto a la clasificación de las licencias de funcionamiento que dejaron de ser en contempladas en función del tamaño del local a clasificarse en función del nivel del riesgo de la actividad o las actividades complementarias que los agentes económicos realizaran, tales como clasificación de nivel de riesgo: bajo, medio alto o muy alto.

Estos cambios normativos contribuyeron a que las municipalidades incorporen los cambios establecidos en sus jurisdicciones y además se generaron incentivos para la mejora de la gestión municipal con el incentivo de transferencias de más recursos por el cumplimiento de las metas.

Por su parte, las medidas tomadas a partir de la pandemia que atraviesa nuestro país tuvo un gran impacto en la actividad económica, llegando a ser el punto álgido tanto para el sostenimiento de la economía nacional como el soporte para las acciones del Estado. El objetivo es reactivar las actividades económicas que fueron suspendidas por la crisis del COVID-19 para mitigar el impacto económico, pues resulta innegable que este fue transversal a todo el país.

Por ello, es importante mencionar que el papel que juega la Licencia de Funcionamiento en este contexto no es menor, debido a que esta justamente es la herramienta que remueve los límites y obstáculos que se han impuesto a la actividad económica y que en esta situación actual es cuando más importante se erige pues es la herramienta por excelencia para fomentar la reactivación económica.

El procedimiento de otorgamiento de licencias de funcionamiento en nuestro país se encuentra constituido por la LMLF, la cual prevé en su normativa un único procedimiento administrativo y requisitos máximos para el otorgamiento de estas licencias por los gobiernos locales. En el año 2019, mediante Decreto Supremo N° 045-2019-PCM se aprobaron diez procedimientos estandarizados para el otorgamiento y transferencia de estas licencias, dependiendo del nivel de riesgo del establecimiento, el cual se podrá determinar en el momento de la inspección de seguridad.

De manera que se estableció una Matriz de Riesgo, la cual contenía tipos de riesgos, tales como riesgo bajo o medio, o alto o muy alto; es así como, bajo estos tipos se calificaba la seguridad del establecimiento. Al respecto, si se considera de riesgo bajo o medio, la inspección se realiza con posterioridad al otorgamiento de la licencia; mientras que, de presentarse riesgo alto o muy alto, la inspección se debe realizar antes del otorgamiento de la licencia.

El 10 de mayo de 2020, se ha publicado el Decreto Legislativo N° 1497, que modifica, entre otros, algunos artículos de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencias de Funcionamiento, con la finalidad de impulsar la reanudación económica en pro de los administrados. En ese sentido se dieron diversas medidas de simplificación administrativa para dar continuidad a funcionamiento de actividades económicas.

En ese sentido, mediante este Decreto se busca establecer un marco normativo que promueva y facilite las condiciones regulatorias exigidas mediante el establecimiento de medidas que reconozcan la vigencia de títulos habilitantes y la reducción de exigencias administrativas para

la obtención de la licencia de funcionamiento municipal. Además, se propone optimizar las condiciones para que la atención de los procedimientos se desarrolle de manera más eficiente con el fin de mitigar el impacto y consecuencias ocasionadas por la propagación del nuevo coronavirus. Lo anterior, permite a su vez contribuir con la continuidad de las actividades económicas; así como a reducir el impacto en la economía peruana por la emergencia sanitaria producida por el COVID- 19.

Asimismo se dispuso que la Presidencia del Consejo de Ministros aprobará un nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, con la actualización de los formatos de declaración jurada para el otorgamiento de estas licencias, el cual fue emitido con fecha 3 de octubre de 2020 mediante **Decreto Supremo N° 163-2020-PCM**.

Es menester mencionar que, el decreto en cuestión entró en vigencia el 11 de mayo de 2020, no obstante las disposiciones referidas a la prórroga de la vigencia de títulos habilitantes entraron en vigencia el 20 de mayo de 2020

Al respecto estas medidas se circunscriben de manera concreta a facilidades para cambio de giro, servicio de entrega a domicilio, procedimiento de otorgamiento de licencia de funcionamiento, la renovación de certificados de seguridad en edificaciones (en adelante, Certificado ITSE) y la prórroga de títulos habilitantes.

**a. Facilidades para el cambio de giro:**

Se ha introducido una modificación al artículo 3° de la LMFL, en relación al cambio de giro y/o actividad de las licencias vigentes, se ha establecido que tales cambios son de aprobación automática. Sobre el particular, es necesario advertir que dicho cambio en el giro de la actividad se produce cuando el establecimiento califique como de nivel de riesgo bajo o medio, conforme indique el Certificado ITSE correspondiente. En dicho sentido, se permiten los acondicionamientos y/o refacciones que se estimen convenientes para el desarrollo de la nueva actividad, siempre y cuando no se altere ni incrementa la clasificación del nivel del riesgo; valga decir, se vela por la preservación de condiciones de seguridad en las instalaciones donde se desarrolla la actividad.

En el marco de lo señalado, el Decreto Legislativo en cuestión, en pro de la reactivación y reanudación económica, faculta al titular de la licencia de funcionamiento para que realice el cambio de giro de actividad acorde a las necesidades y nuevas oportunidades

mercantiles que ha propiciado la propagación del COVID-19, permitido para ello que se realicen refacciones y/o acondicionamientos, que procuren la adecuación de sus instalaciones al nuevo giro, sin afectar las condiciones de seguridad, ni modificando la clasificación del nivel de riesgo a alto o muy alto, a través de un procedimiento de aprobación automática, en el cual el titular de la licencia únicamente tiene como carga la presentación de una declaración jurada al Gobierno Local de su jurisdicción informando sobre las modificaciones efectuadas

Así se dispuso que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobará los lineamientos técnicos que establecen las condiciones para garantizar la seguridad del establecimiento al momento de efectuar el cambio de giro, *el cual ha sido plasmado en la Resolución Ministerial N° 111-2020-VIVIENDA, de fecha 4 de junio del 2020.*

Al respecto, si bien la medida aquí establecida son pasibles de afectar las condiciones de seguridad, tales como posibles obstrucciones de las salidas de escape o evacuación alterando las instalaciones y equipamientos de seguridad con los cuales cuente el establecimiento (extintores y señalizadores por ejemplo) podrían no cumplir con las condiciones de seguridad; no obstante las normas de autorización de cambio de giro encuentran su justificación para su aplicación, siempre y cuando las obras de acondicionamiento sean destinadas a una actividad complementaria o afin sin afectar las condiciones de seguridad, ni modificando la clasificación del nivel de riesgo a alto o muy alto, encontrando concordancia con la protección al interés público.

**b. Servicio de entrega a domicilio:**

El presente Decreto Legislativo ha dispuesto adicionar un párrafo en la parte final del artículo 3° de la LMLF estableciendo que, los administrados con establecimientos que ya cuentan con licencia de funcionamiento pueden desarrollar también el servicio de entrega a domicilio para la distribución exclusiva de sus productos y servicios, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional ante autoridad administrativa; es decir, sin necesidad de solicitar la ampliación del giro autorizado.

Esta medida se justifica por cuanto una de las exigencias establecidas, a razón del Estado de Emergencia, es el distanciamiento social obligatorio; lo cual, conlleva a que las decisiones de los consumidores se enfoquen en solicitar el reparto de los productos a su domicilio, siendo que durante la implementación de las fases de reactivación de la

economía terminó siendo el único vehículo o modalidad permitida para poder obtener productos de los agentes económicos en el mercado.

**c. Procedimiento de otorgamiento de licencia de funcionamiento:**

El Decreto Legislativo en cuestión modifica el artículo 8º de la LMLF, el cual hace referencia y desarrolla el procedimiento de obtención de licencias de funcionamiento. Sobre el particular, se estableció que en el caso de las **edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio, este será de aprobación automática**<sup>13</sup>, contando la autoridad con dos (2) días hábiles para emitir la respectiva licencia<sup>14</sup>; mientras que para **edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto y muy alto, es de evaluación previa con silencio administrativo positivo**.<sup>15</sup> En este último caso, el procedimiento se encontrará sujeto a un plazo de ocho (8) días hábiles, y no de diez (10) como inicialmente fue regulado<sup>16</sup>. Cumplido este plazo y sin que se hubieran efectuado las actuaciones correspondientes, el titular podrá dar inicio a la actividad, siempre sujeto a la facultad de fiscalización municipal.

En dicho escenario, se establece que **las municipalidades deben orientar de manera obligatoria al administrado** para que previo a la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento, estén en capacidad de identificar si el establecimiento es concordante con la zonificación, la compatibilidad de uso y la clasificación del nivel de riesgo que le corresponde según la Matriz de Riesgos. En tal sentido, las municipalidades se encuentran obligadas a realizar acciones de fiscalización posterior.

Por su parte, en el caso de las licencias de funcionamiento que se encuentren en trámite para su aprobación antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo en cuestión, estas se rigen por la normativa anterior hasta su conclusión.

Con esta medida, queda claro que la finalidad es racionalizar las exigencias para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento a través de la facilidad regulatoria. Lo anterior resulta sumamente conveniente pues, la ley no es gratis ni neutral, más bien

---

<sup>13</sup> Literal a) del numeral 8.1 del artículo 8 de la LMLF, la cual precisa el régimen del procedimiento que otorga la licencia de funcionamiento.

<sup>14</sup> Literal a) del numeral 8.2. del artículo 8 de la LMLF, la cual modifica el plazo para la emisión de la licencia de funcionamiento.

<sup>15</sup> Literal b) del numeral 8.1 del artículo 8 de la LMLF, la cual precisa el régimen del procedimiento que otorga la licencia de funcionamiento.

<sup>16</sup> Literal b) del numeral 8.2. del artículo 8 de la LMLF, la cual modifica el plazo para la emisión de la licencia de funcionamiento

trae consigo costos y beneficios que provocan una modificación en el comportamiento de las personas, impactando en los medios puestos a disposición de las personas para tomar decisiones en los mercados.(Gherzi Silva,s/a).

En ese sentido se puede colegir que, cuando la regulación se convierte excesivamente en costosa, traerá como consecuencia que los ciudadanos sean colocados en una disyuntiva que incentiva la realización de acciones, legalmente prohibidas, tales como comercio informal; o , que se omitan realizar acciones, tales como, la no participación en la economía de los agentes económicos. Por lo que , al reducirse los plazos y períodos del régimen actual, se permitirá obtener un pronunciamiento más célere en favor de los derechos e intereses de los administrados que soliciten una nueva licencia de funcionamiento trayendo consigo simplificación administrativa.

**d. Renovación de certificados de seguridad en edificaciones:**

Se prorroga por un año, contado desde la expedición del nuevo Certificado ITSE, a los establecimientos cuyos certificados de inspección técnica de seguridad en edificaciones hubieran vencido en el marco del Decreto Supremo N° 044-2020, que declaró el Estado de Emergencia Nacional.

Asimismo refieren que, los Certificados ITSE de los establecimientos que hubieran vencido o estén por vencer durante el periodo de la emergencia nacional se prorrogan automáticamente por un (1) año adicional. Esta prórroga no aplica para aquellos Certificados ITSE que se encuentran vigentes por haber sido renovados con anterioridad a la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional. No obstante, si se hubiese iniciado el trámite para renovación del Certificado ITSE y el titular decide no continuar con las actividades del giro del negocio pueden solicitar la devolución del derecho de trámite.

Las Municipalidades poseen un rol muy importante en esta etapa pues deben orientar de manera obligatoria al administrado para que previo a la presentación de la solicitud de licencia de funcionamiento identifiquen si el establecimiento es concordante con la zonificación y compatibilidad de uso, y la clasificación del nivel de riesgo que le corresponde según la Matriz de Riesgo. Siendo que además, como se establece en las Disposiciones Complementarias Finales del Decreto Legislativo N° 1497, **las municipalidades deberán orientar e informar a los titulares de dichas actividades**



**a efectos de que puedan adoptar las medidas sanitarias correspondientes, debiendo privilegiar las acciones de orientación y prevención mediante campañas informativas u otros a su alcance de manera previa a la imposición de sanciones, sin que ello implique una restricción a su función fiscalizadora.**

**e. Prórroga de títulos habilitantes:**

Respecto a la Prórroga de los títulos habilitantes, cabe señalar que el Decreto Legislativo N° 1497 ha establecido en su Primera Disposición Complementaria Transitoria diversas estipulaciones que tienen por objeto determinar las condiciones para que proceda la prórroga de los títulos habilitantes.

Sobre el particular, se estableció prorrogar, por el plazo de un año, los títulos habilitantes que hayan sido derivados de procedimientos administrativos a iniciativa de parte cuyo vencimiento se hubiese producido por mandato de ley, decreto legislativo o decreto supremo durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional.

En similar dirección, el Decreto Legislativo en cuestión contempla la prórroga de aquellos títulos habilitantes emitidos en el ámbito de las competencias de los Gobiernos Regionales, hasta por un años, siempre que los mismos hayan sido derivados de procedimientos administrativos a iniciativa de parte cuyo vencimiento se hubiese producido por mandato de ley, decreto legislativo o decreto supremo durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional.

En dicho marco, es menester advertir que, conforme lo establece el decreto legislativo N° 1497, las obligaciones previamente señaladas no comprenden a aquellos títulos habilitantes que hubieran sido prorrogados con anterioridad a la entrada en vigencia del Decreto Legislativo en cuestión y aquellos que hubiesen sido prorrogados por entidades del Poder Ejecutivo a través de disposiciones especiales.

En relación a lo señalado, se faculta a las entidades de la administración pública la notificación de actos administrativos vía electrónica, permitiendo que el administrado pueda proporcionar su consentimiento expreso por dicho medio.

Por todo lo mencionado hasta aquí, se debe entender que el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado deberán cumplir con los protocolos de salud

que se emitan, en el marco de la emergencia sanitaria originada por el COVID-19 aprobados por las autoridades competentes.

Finalmente, podemos colegir que a partir de los antecedentes de las modificatorias realizadas a la LMFL se evidencia que todo apunta a dotar de dinamismo y simplificación para que las municipalidades desarrollen trámites de emisión de licencia en menos tiempo sin que ello signifique la desprotección al interés y orden público; por lo que las medidas contenidas en el Decreto Legislativo N° 1497 tienen el propósito de dinamizar las actuaciones frente al otorgamiento de licencias de funcionamiento haciendo uso de la herramienta de ómn simplificación administrativa máxime si se busca facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir los impactos generados por el COVID-19 en la economía peruana.

Por todo lo anterior, el Decreto Legislativo en cuestión hace bien en menciona, resaltar y fortalecer las competencias de los gobiernos locales en caunto a la actividad de fiscalización para coadyuvar en los fines trazados como Estado Unitario descentralizado y que como se señala estos municipios, que tiene competencias otorgadas por Ley, deberán orientar e informar a los titulares de establecimientos a efectos de que puedan adoptar las medidas sanitarias correspondientes, debiendo privilegiar las acciones de orientación y prevención mediante campañas informativas u otros a su alcance de manera previa a la imposición de sanciones, sin que ello implique una restricción a su función fiscalizadora.

## **V. La actividad fiscalizadora de los gobiernos locales y su compatibilidad con las medidas de reactivación económica.**

En la Ley de Procedimiento Administrativo General se establece un régimen jurídico para la actividad de fiscalización el cual se encuentra contenido en los artículo 239° y siguientes .

En el artículo 239° del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo(en adelante TUO de la LPAG), se establece por fiscalización actos de supervisión, inspección, investigación y control.

### ***Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización***

*239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo*

*un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.*

*Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.*

*Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.*

*239.2 Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas.*

En ese sentido, la actividad administrativa de inspección tiene como finalidad u objetivo comprobar que el ejercicio de derechos y obligaciones de un particular se ajuste al ordenamiento jurídico. Para el logro de esta actividad, la Administración tiene las competencias para recopilar datos, realizar actividades de vigilancia e investigación (García Ureta, 2006, p. 13-16)

Asimismo, como sostiene Esteve Pardo para lograr el mantenimiento del orden público, se debe *“utilizar fórmulas jurídicas preventivas y de control, tales como: autorizaciones, prohibiciones, **inspecciones** (...)con carácter limitativo sobre la actividad de los particulares”*(el énfasis es nuestro)(2011: 356).

En suma, conforme a lo dispuesto por el TUO de la LPAG y lo desarrollado por los autores se colige que la potestad de fiscalización busca llegar a un estado de cumplimiento de manera tal que garantice la adecuación permanente de las actividades sujetas a control, la cual se vale de herramientas como la persuasión, advertencia, orientación, educación y sensibilización en razón al enfoque preventivo y de control de riesgos.

En ese sentido, cuando se propone la utilización de un enfoque de prevención del riesgo, así como la de gestión del riesgo partiendo de la tutela a los bienes jurídicos protegidos se debe entender que el régimen de la actividad de fiscalización busca acciones tales como, la educación, información oportuna e identificación de los problemas por contravenir obligaciones consignadas en el ordenamiento jurídico

En esa misma línea Sanchez Povis, señala que “el enfoque que propone el TUO LPAG está inclinado más bien a priorizar el conocimiento e identificación de obligaciones por parte de los particulares y a conducirlos ordenada y progresivamente a su cumplimiento. (...) plantea una fiscalización cooperante con el actuar privado para lograr el mayor propósito de esta potestad: que los administrados cumplan. (2020:61)

Al respecto, se puede colegir que lo que se busca a través del entendimiento del enfoque de prevención es asegurar que, el administrado no caiga en una situación de incumplimiento, lo cual claramente determinaría en la comisión de infracciones,“(...) y su posterior sanción, o el restablecimiento de la situación legal procurada por el ordenamiento jurídico”. (Sánchez Povis,2020:61)

Por su parte, como se ha establecido en los acápites precedentes los gobiernos locales cuentan con , así se advierte que que la norma en este caso entrega funciones de competencias específicas y exclusivas a las municipalidades distritales reguladas en el numeral 3.6.4 del artículo 79° de la LOM, para controlar y fiscalizar el otorgamiento de autorizaciones y derechos y licencias y realizar fiscalización de apertura de establecimientos comerciales, industriales , entre otros; de acuerdo con la zonificación y términos de uso.

Lo anterior, resulta concordante con lo dispuesto en el artículo 74° de la LOM, mediante la cual se establece que las municipalidades ejercen una función de fiscalización y control en las materias de su competencia<sup>17</sup>. En ese sentido, la potestad de fiscalización que se encuentra regulada en la LPAG le es permitida de aplicar a los gobiernos locales ya que estos han obtenido sus competencias mediante Ley. De manera que, respecto a la fiscalización en materia de Licencias de funcionamiento, se puede advertir que concretamente el artículo 13° de la LMLF, establece lo siguiente:

*“Artículo 13.- Facultad fiscalizadora y sancionadora:Las municipalidades deberán realizar las labores de fiscalización de las actividades económicas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento conforme a ley, incluyendo las obligaciones derivadas de las inspecciones técnicas de*

---

<sup>17</sup> **Ley N°27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

*Artículo 74.- Funciones Específicas Municipales: Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización.(el subrayado es nuestro)*

seguridad en edificaciones, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento(...).”(el subrayado es nuestro)

A partir de lo mencionado hasta aquí, que los gobiernos locales cuentan con competencias para ejercer la actividad de fiscalización dadas en virtud de la LOM, LMLF y la LPAG.

De manera que, debido a las medidas de simplificación administrativa de las Licencias de Funcionamiento reguladas en el Decreto Legislativo N° 1497 a razón de los efectos por la propagación del COVID-19 para promover la reactivación económica, se produce una situación de incertidumbre que se circunscribe a tres problemas de compatibilidad y eficacia en torno a las competencias y atribuciones que poseen los gobiernos locales para llevar a cabo a la actividad de fiscalización.

Los cuales son: (i) problemas en el presupuesto, (ii) la falta de personal fiscalizador que coadyuve a la verificación del cumplimiento de la norma; así como, (iii) el predominio de la noción errónea de la potestad inspectiva como actividad sancionadora.

De manera que, frente al *primer y segundo problema* encontrado se puede evidenciar que, los municipios no cuentan con personal suficiente que coadyuve cumplir con el control posterior planteado a partir de las modificaciones introducidas por el Decreto legislativo N° 1497, este problema se evidencia a razón de que el ejercicio de esta actividad hoy ha pasado a erigirse como la actividad por excelencia para cumplir, primero con la coordinación de los planes del gobierno central, en virtud del Principio de Unidad del Estado; y segundo, velar por el orden público.

Sobre el particular, es menester tener en consideración lo establecido por el Decreto de Urgencia N° 115-2020, Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias para la realización de actividades de fiscalización destinadas a la recuperación de espacios públicos, sostenibilidad, ordenamiento urbano y seguridad en distritos focalizados. En el marco de lo establecido en el Decreto Legislativo N° 115-2020, contempla en su artículo 4: Medidas extraordinarias en materia de personal del sector público, en su acápite 4.1 establece lo siguiente:

*4.1 Autorízase, excepcionalmente, a los Gobiernos Locales, a los que se refiere el numeral 2.1 del artículo 2 del presente Decreto de Urgencia, a que con cargo a dichos recursos*

*puedan realizar la contratación del personal bajo la modalidad del régimen del Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios, **que preste servicios para las actividades de fiscalización destinadas a la recuperación de espacios públicos, sostenibilidad, ordenamiento urbano y seguridad en los distritos focalizados.** Para tal efecto, se les exonera de lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1057, incorporado mediante la Ley N° 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del Régimen Especial del Decreto Legislativo N° 1057 y otorga derechos laborales.*

Asimismo, el acápite 4.2 refiere lo siguiente:

*4.2 Los contratos respectivos se suscriben por única vez y quedan resueltos automáticamente como máximo al 31 de diciembre de 2020*

En suma, conscientes de sus falencias, como la falta de personal disponible para llevar a cabo la actividad fiscalizadora a nivel nacional, el Gobierno Central ha dispuesto un Decreto de Urgencia cuyo finalidad es “establecer medidas complementarias y extraordinarias, en materia económica y financiera, que permitan financiar las actividades de fiscalización destinadas a la recuperación de espacios públicos, sostenibilidad, ordenamiento urbano y seguridad en los distritos focalizados frente a la Emergencia Sanitaria y al Estado de Emergencia Nacional declarados por el COVID-19.”; en consecuencia, ha destinado recursos financieros a los Gobiernos locales a nivel nacional, a fin de que estos ejecuten la contratación de personal, bajo los alcances del Decreto Legislativo N° 1057 - CAS, indicando expresamente que la duración de dicha actividad tendrá como vigencia máxima el 31 de diciembre de 2020 y que para dicha contratación se exonera de lo establecido en el *el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1057; es decir, ante la situación tan alarmante propiciada por el COVID-19, se exonera del concurso público de méritos tan importante en la administración pública.*

Finalmente, respecto al *tercer problema* identificado, referido al predominio de la noción errónea de la potestad inspectiva como actividad sancionadora, esto supone que se está olvidando que la actividad de fiscalización ostenta un fin orientador y educativo en cumplimiento del enfoque preventivo, máxime en el contexto de crisis económico y financiero propiciado por el COVID-19. Lo anterior se circunscribe como problema perenne dado que las municipalidades se encuentran obligadas a realizar acciones de fiscalización posterior a partir de los cambios introducidos por el Decreto legislativo N° 1497.

Y si bien el artículo 246° del TUO de la LPAG,<sup>18</sup> faculta a las entidades, como los gobiernos locales, a dictar medidas cautelares y correctivas en marco de la actividad de fiscalización deben respetar el principio de proporcionalidad y sobretodo razonabilidad. Al respecto debemos advertir que, como señala Sánchez Moron, *“la fiscalización se erige en la adopción de una decisión que producirá una afectación; no obstante, puede desarrollarse a fin de mejorar la información de la Administración, para que de esta manera se establezcan criterios de actuación adecuados”*(2017:681-682).

En ese sentido, a manera de ejemplo, se observó que la Municipalidad de Villa El Salvador haciendo uso de su actividad de fiscalización ejecutó un operativo inopinado, con la finalidad de controlar los permisos de licencia de funcionamiento así como verificar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad; por lo cual, clausuraron varios locales comerciales entre los cuales figuran los establecimientos comerciales dedicados al giro de panadería denominados “Panadería Max” y “La Preferida”  **fueron clausurados por no contar con los certificados ITSE y además multados con 3UIT, en virtud de la Ordenanza N° 422-MVS, que aprobó la “Ordenanza que regula el régimen de aplicación y sanciones administrativas(RAS) y el cuadro de infracciones y sanciones administrativas(CUIS) de la Municipalidad distrital de Villa El Salvador”**. En la nota periodística emitida por el medio de comunicación Perú21 refiere lo siguiente:

*“Estamos realizando operativos inopinados en diversos establecimientos que están dando atención al público, hemos dispuesto de 38 unidades de serenazgo y un equipo de desinfección para todo el distrito, y recuerden comunicarse al \*2000 para hacer sus denuncias”<sup>19</sup>*

Conforme se advierte, casos como el descrito revelan que las municipalidades imponen sanciones excesivas que no guardan los criterios de proporcionalidad y razonabilidad con el

---

<sup>18</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 2744, Ley de Procedimiento Administrativo General**

Artículo 246.- *Medidas cautelares y correctivas.*

*Las entidades sólo podrán dictar medidas cautelares y correctivas siempre que estén habilitadas por Ley o Decreto Legislativo mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.*

<sup>19</sup> Nota periodística obtenida del medio de comunicación Perú 21, 6 de junio de 2020 *“Coronavirus en Lima: clausuran panaderías de Villa El Salvador por incumplir medidas sanitarias | FOTOS”*. Recuperado a partir de: <https://peru21.pe/lima/coronavirus-peru-coronavirus-en-lima-clausuran-panaderias-de-villa-el-salvador-por-incumplir-medidas-sanitarias-fotos-estado-de-emergencia-nndc-noticia/?ref=p21r&foto=2>

enfoque preventivo de la fiscalización y las medidas de simplificación marco de la reactivación económica para mitigar los efectos del COVID-19.<sup>20</sup>

En ese sentido, resulta innegable la necesidad que impera de exigir que las municipalidades comprendan que el concepto de fiscalización involucra el enfoque preventivo y que por tal deben orientar de manera obligatoria al administrado, para que previo a la presentación del procedimiento de licencia de funcionamiento o en el caso de que estos se quisieran adherirse a los beneficios otorgados por el decreto Legislativo N° 1497, los administrados cuenten con las herramientas y estén en la capacidad de identificar si su establecimiento es concordante con la zonificación, compatibilidad de uso y la clasificación los niveles de riesgo.

## **VI. Conclusiones**

1. Como se ha establecido, la actuación de los gobiernos locales, en materia de licencias de funcionamiento, otorgan, controlan y fiscalizan la autorización de las licencias; así como, el control de sus operaciones, a fin de que el funcionamiento de los establecimientos se ajuste al ordenamiento jurídico, con la finalidad de garantizar el interés general y orden público. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 1497, evidencia la finalidad de dotar de dinamismo y simplificación para que las municipalidades desarrollen trámites de emisión de licencia en menos tiempo, lo cual no significa una desprotección al interés y orden público. Por todo ello, las medidas contenidas en el Decreto Legislativo N° 1497 tienen el propósito de dinamizar las actuaciones frente al otorgamiento de licencias de funcionamiento haciendo uso de la herramienta de simplificación administrativa, máxime si se busca facilitar condiciones regulatorias que contribuyan a reducir los impactos generados por el COVID-19 en la economía peruana.

---

<sup>20</sup> El escenario aquí descrito no resulta un hecho aislado siendo que se pueden observar los siguientes ejemplo: Véase “Inspeccionan y sancionan a restaurantes por incurrir en faltas sanitarias”.Recuperado a partir de: <http://www.munilince.gob.pe/articulo/inspeccionan-y-sancionan-a-restaurantes-por-incurrir-en-faltas-sanitarias> . Véase “San Miguel: Clausuran locales que funcionaban en horario de toque de queda”.Recuperado a partir de: <https://rpp.pe/lima/actualidad/coronavirus-en-peru-san-miguel-clausuran-locales-que-funcionaban-en-horario-de-toque-de-queda-noticia-1282662> . Véase Centro de Lima: Clausuran centro comercial por no cumplir medidas de seguridad. Recuperado a partir de:<https://www.radionacional.com.pe/noticias/locales/centro-de-lima-clausuran-centro-comercial-por-no-cumplir-medidas-de-seguridad>



2. Los Gobiernos locales ostentan el deber de orientar e informar a los agentes económicos lo relativo a la adopción de las medidas sanitarias correspondientes, privilegiando las acciones de orientación y el enfoque de prevención por sobre el enfoque netamente sancionador, para ello debe valerse de campañas informativas y demás mecanismos, de manera previa a la imposición de sanciones, sin que ello implique una restricción a su función fiscalizadora.

Sobre el particular, se debe advertir que, frente a regulaciones excesivamente onerosas, los ciudadanos con desazón el sometimiento a dicha regulación y conllevará a la realización de acciones, tales como comercio informal y/o el desincentivo de la participación en la economía de los agentes económicos. Frente a ello, los criterios de simplificación administrativa, en torno a la reducción de los plazos y períodos del régimen actual, permitirán obtener un pronunciamiento célere, en favor de los derechos e intereses de los administrados que soliciten una nueva licencia de funcionamiento.

En suma, los gobiernos locales en cuanto a la actividad de fiscalización para coadyuvar en los fines trazados como Estado Unitario descentralizado deberán orientar e informar a los titulares de establecimientos a efectos de que puedan adoptar las medidas sanitarias correspondientes, debiendo privilegiar las acciones de orientación y prevención.

3. La actividad inspectiva o fiscalización ha sido entendida tradicionalmente, de manera errónea, circunscribiéndose solo a razón de su carácter represivo, debido a la vinculación que guarda con el ejercicio de la potestad sancionadora. Lo anterior sucede, debido a que la actividad de fiscalización tiene un contenido básico que consiste en la verificación de cumplimiento de deberes por parte de los administrados, lo cual no es concluyente para determinarlo como sancionador, sino más bien es menester hacer hincapié en que ésta actividad posee un carácter preventivo de evaluación del riesgo, el cual ha sido contemplado en nuestro ordenamiento jurídico en su artículo 239° del TUO de la LPAG.
4. Los problemas a los que se enfrenta la actividad de fiscalización en marco de la pandemia originada por el COVID-19 son tres (3): (i) problemas en el presupuesto, (ii) la falta de personal fiscalizar que coadyuve a la verificación del cumplimiento de la norma; así como, (iii) el predominio de la noción errónea de la potestad inspectiva como

actividad sancionadora. Al respecto, como se ha analizado en lo referido a los dos primeros problemas, en virtud del Decreto de Urgencia 115-2020, se han podido mitigar tales falencias dando paso a una mayor presencia de fiscalizadores en cada jurisdicción municipal, disposición que justamente converge con los planes del Estado para la continuidad de actividades económicas dadas en medidas como el Decreto Legislativo N° 1497; no obstante, este gran paso se ve mellado por parte del tercer problema identificado, debido a que prima el castigo antes que la corrección, acción que queda en evidencia cuando los gobiernos locales al regular su régimen de infracciones y sanciones han eliminado principios del procedimiento administrativo y no han tomado en cuenta criterios de proporcionalidad y razonabilidad al ejecutarlos, desconociendo el enfoque preventivo de riesgos que emana de la actividad de fiscalización.

5. Ante la falta de coordinación en el trabajo conjunto de los gobiernos locales y el gobierno central, en relación a las medidas destinadas a la protección del interés público, la sociedad en su conjunto se ve desprotegida por los estragos del COVID-19, debido a que, se ha venido adoptando una postura respecto a la facultad y potestad fiscalizadora que no se encuentra acorde al contexto y las implicancias que derivan de la pandemia, siendo que lo anterior provoca serias contingencias y ambigüedades que se traducen en que los agentes económicos no sean partícipes de una auténtica reactivación económica, poniendo en tela de juicio su ingreso y permanencia en el mercado, dando cabida al comercio informal y poniendo en riesgo la salubridad y demás intereses de la sociedad.

## **VII. Bibliografía**

ARROYO JIMENEZ, Luis.

2004 *Libre empresa y títulos habilitantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

CASTRO GUILLEN, María

2020 *La reanudación de actividades económicas en tiempos de COVID-19: A propósito de la Resolución Ministerial N° 377-2020-MINSA*. Enfoque derecho. Lima: THĒMIS-Revista de Derecho.

DONAYRE MONTESINOS, Christian.

2005 *Estado de emergencia y estado de sitio. La constitución comentada.*(1ra.ed).Tomo II.Lima:Gaceta Jurídica.

ESTEVE PARDO, José.

2011 *La actividad administrativa de regulación y gestión de riesgos.*Lecciones de Derecho Administrativo(5ta edición)Madrid: Marcial Pons.

FRANCIA ACUÑA, Laura.

2008 *Consideraciones generales y alcances de la fiscalización ambiental en el Perú.*Lima:Círculo Administrativo de Derecho-Revista de Derecho Administrativo(6).pp.280-292.Recuperado a partir de:  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14070>

GARCÍA BELAUNDE, Domingo

2005 *La descentralización en el Perú actual. Antecedentes, desarrollo y perspectivas.(reflexiones al hilo de la reforma constitucional peruana en materia de descentralización).*Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Madrid

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás FERNÁNDEZ.

2000 *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II. Lima: Palestra.

GARCÍA URETA, A.

2006 *La potestad inspectora de las administraciones públicas.* Madrid: Marcial Pons.

GHERSI SILVA, Enrique.

s/a *Corrupción y leyes costosas.* Lima:Centro de Investigación y Estudio Legales.  
Recuperado a partir de: <http://www.citel.org/ensayos/corrupcionyleyes.htm>

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel

2019 *Fiscalización, supervisión e inspección administrativa: aproximación conceptual crítica y caracteres generales en el Derecho peruano*. En Zegarra Valdivia, D (coordinador), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano*. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP (p. 387-418). Lima: Palestra.

KAULARD, Anke y Karin ,NECK.

2011 *La gestión de cambio para una mayor eficiencia de la promoción del desarrollo económico local desde los gobiernos locales y regionales*. (1a ed.).Lima:Universidad Católica Sedes Sapientiae. Recuperado a partir de [http://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/UCSS/96/Kaulard\\_Neck\\_libro\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/UCSS/96/Kaulard_Neck_libro_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

KRESALJA, Baldo y Cesar, OCHOA.

2012 *El régimen económico de la Constitución de 1993*.(1a ed.).Lima.:PUCP Fondo Editorial

MAGUIÑA QUIROZ, Raul.

2020 *¿Es tiempo de reinventarse? Principales modificaciones normativas para la obtención de licencias de funcionamiento*. Enfoque derecho. Lima. THĒMIS-Revista de Derecho.

MARAVÍ, Milagros

2000 *La simplificación administrativa: un asunto complejo*. THĒMIS-Revista de Derecho, (40), 289-299. Recuperado a partir de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10303>

MUÑOZ, William

2011 *Perú: fiscalización al trámite de licencia de funcionamiento 2009-2010: instrumento para la mejora del servicio municipal* (1a ed.).Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae. Recuperado a partir de [http://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/UCSS/95/Muñoz\\_William\\_libro\\_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.ucss.edu.pe/bitstream/handle/UCSS/95/Muñoz_William_libro_2011.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

REBOLLO PUIG, Manuel

2009 *Lección 12: La Actividad de Limitación, en Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol II.España

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel

2017 *Derecho Administrativo* (Decimotercera edición). Madrid: Tecnos.

SÁNCHEZ POVIS Lucio Andrés

2020 *La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común*. IUS ET VERITAS, (60), 38-64.  
<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.002>

SÁNCHEZ POVIS Lucio Andrés

2019 *El enfoque preventivo y la labor educadora de la fiscalización administrativa en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General*. En Zegarra Valdivia, D (coordinador), *La proyección del Derecho Administrativo Peruano. Estudios por el Centenario de la Facultad de Derecho de la PUCP*. Lima: Palestra.