

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

LINEAMIENTOS DE LA COMISION DE ACCESO AL MERCADO SOBRE LICENCIAS DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS Y LICENCIAS ESPECIALES

1. INTRODUCCION

Un objetivo prioritario del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI es lograr la predictibilidad y transparencia en las decisiones de sus órganos funcionales.

Con dicho fin, el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi¹, faculta a las Comisiones a aprobar lineamientos generales que permitan a los agentes conocer los criterios que aplicarán en la resolución de los casos en que intervengan, en virtud de sus respectivas competencias.

La Comisión de Acceso al Mercado, en adelante la Comisión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 BIS del Decreto Ley N° 25868², Ley de Organización y Funciones del Indecopi, es la encargada de velar por el cumplimiento de las disposiciones destinadas a garantizar la seguridad jurídica de las inversiones recogida en la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y los principios de simplificación administrativa contenidos en la Ley de Simplificación Administrativa, entre otras, con el propósito de evitar que las entidades de la Administración Pública generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen, ilegal o irracionalmente, el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado.

La Comisión ha considerado importante elaborar los presentes lineamientos sobre el tema de las licencias de apertura de establecimientos y las licencias especiales por tratarse de un asunto de particular relevancia por las siguientes razones:

- Estas licencias implican las necesarias autorizaciones con las que un establecimiento comercial, industrial o de servicios debe contar para el ejercicio

¹Decreto Legislativo N° 807.

Artículo 9.- Las Comisiones y Oficinas podrán aprobar pautas o lineamientos que, sin tener carácter vinculante, orienten a los agentes económicos sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas cuya aplicación tienen encomendada cada Oficina o Comisión.

²Decreto Ley N° 25868.

Artículo 26 BIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos N° 283, 668, 757, el artículo 61 del Decreto Legislativo N° 776 y la Ley N° 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades. La Comisión mediante resolución podrá eliminar las barreras burocráticas a que se refiere este artículo.

(...)

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

legal de sus actividades económicas. En tal sentido, las diversas regulaciones que de ellas hagan las municipalidades pueden convertirlas en barreras burocráticas ilegales o irracionales que desincentiven la inversión privada. Sobre este aspecto, se deben resaltar las coincidencias con el trabajo que, en esta misma línea, ha realizado la Defensoría del Pueblo contenido en el Informe Defensorial “Tributación Municipal y Constitución” (Informe N° 33 de la Serie de Informes Defensoriales) en el que se analizan, entre otros, temas que son materia de los presentes lineamientos.

- Dentro del trabajo cotidiano de la Comisión el tema es recurrente. A título de ejemplo, durante el año 1999 el 30% de los procedimientos seguidos en contra de las municipalidades³ ha sido por temas vinculados a licencias de funcionamiento⁴. En tanto que durante el año 2000, el número de procedimientos vinculados a estos temas alcanza el 29% del total de procedimientos iniciados ante la Comisión⁵.
- En el transcurso del año 2000 se han producido cambios importantes en el marco normativo de este tipo de licencias. A partir del 1 de enero del año 2000 entró en vigencia la Ley N° 27180, norma que modificó diversos artículos de la Ley de Tributación Municipal, estableciendo mayores limitaciones al ejercicio de la potestad tributaria de las municipalidades que las existentes hasta ese momento. Asimismo, el 28 de mayo del 2000 entró en vigencia la Ley N° 27268, Ley General de la Pequeña y Microempresa, que estableció un nuevo régimen normativo aplicable a las licencias de funcionamiento provisional.

Las razones expuestas, entre otras, motivan la elaboración de los presentes lineamientos que, como ya se dijo, buscan difundir los criterios de interpretación de la Comisión en la resolución de los casos que conoce.

2. FACULTAD MUNICIPAL EN RELACION AL OTORGAMIENTO Y CONTROL DE LICENCIAS DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS

Las licencias de apertura de establecimientos son otorgadas por las municipalidades a efectos de permitir, en su respectiva jurisdicción, el funcionamiento de establecimientos industriales, comerciales y de servicios.

Las facultades municipales relacionadas con las licencias de apertura de establecimientos son reconocidas de manera expresa en el inciso 7 del artículo 68

³ Un total de 27 procedimientos.

⁴ Es importante señalar que, en esta materia, el número de procedimientos o expedientes no representa el número de comerciantes que han participado en los mismos, pues es usual que éstos denuncien en forma colectiva; tal es el caso del procedimiento seguido por 80 comerciantes contra la Municipalidad Distrital de Santa Anita (Exp. 83-99), el procedimiento seguido por 42 comerciantes contra la Municipalidad Distrital de Bellavista (Exp. 38-99) o el procedimiento seguido por 40 comerciantes contra la Municipalidad Distrital de La Perla (Exp. 44-99).

⁵ Dato obtenido al 15 de noviembre del año 2000.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

de la Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades⁶, el cual dispone que, en materia de abastecimiento y comercialización de productos, las municipalidades son competentes para otorgar licencias de apertura de establecimientos comerciales e industriales y de actividades profesionales, así como para controlar su funcionamiento de acuerdo a lo estipulado en dichas licencias.

3. COBROS CON RELACION A LAS LICENCIAS DE APERTURA DE ESTABLECIMIENTOS

La Ley de Tributación Municipal otorga a las licencias de apertura de establecimientos el tratamiento de tasas, situación que es concordante con el concepto de dicho tributo⁷. En tal sentido, se califica al cobro por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos como el pago que debe realizar todo contribuyente por única vez para operar un establecimiento industrial, comercial o de servicios⁸.

Con anterioridad a la expedición de la Ley de Tributación Municipal, el pago que los contribuyentes realizaban a los municipios por el otorgamiento de las entonces denominadas licencias de funcionamiento era considerado un impuesto. Sin embargo, dicha denominación no era apropiada, pues los impuestos son tributos cuyo cumplimiento no produce una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado, mientras que las licencias de funcionamiento consisten precisamente en la prestación de un servicio administrativo individualizado en el solicitante.

Según el marco normativo establecido antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 27180, el cobro por las licencias de funcionamiento tenía como sustento, por un lado, el servicio administrativo prestado por la municipalidad destinado a otorgar una determinada licencia para el funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios y, del otro, el servicio de control que las actividades que se desarrollen en los mismos respondan a las autorizaciones y respeten las normas de seguridad e higiene exigidas por la ley.

⁶ **Ley Orgánica de Municipalidades.**

Artículo 68.- Son funciones de las Municipalidades en materia de abastecimiento y comercialización de productos:

(...)

7) Otorgar licencias de apertura de establecimientos comerciales e industriales y de actividades profesionales y controlar su funcionamiento de acuerdo a ellas.

⁷ El artículo 66 de esa norma legal define a las tasas como los tributos cuya obligación tiene por hecho generador la prestación efectiva por parte de la municipalidad de un servicio público o administrativo. Por su parte, según dispone el inciso c) de la Norma II del Decreto Supremo N° 135-99-EF, Texto Único Ordenado del Código Tributario, el contribuyente de este tipo de tributos debe estar debidamente individualizado.

⁸ **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 68.-** Las Municipalidades pueden imponer las siguientes tasas:

(...)

c) Tasas por las licencias de apertura de establecimiento: son las tasas que debe pagar todo contribuyente por única vez para operar un establecimiento industrial, comercial o de servicios.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

A partir de la vigencia de la Ley N° 27180, los costos en que las municipalidades incurren para la realización de las tareas de fiscalización o control de las actividades económicas desarrolladas por los establecimientos no pueden ser motivo de cobro y, por tanto, no pueden incorporarse en las tasas por licencias de apertura de establecimientos, en tanto ello forma parte de sus atribuciones en materia de abastecimiento y comercialización de productos. Distinto es el caso establecido en el artículo 67 de la Ley de Tributación Municipal, toda vez que se trata de una fiscalización o control distinto al ordinario, cuya exigencia (cobro) debe estar autorizada por ley del Congreso de la República (licencias especiales⁹).

Al cobrar tasas a los ciudadanos, la Administración Pública se encuentra obligada a tener en consideración que éstas son el resultado de la aplicación estricta de la ley, responden al cobro de un servicio específico e individualizable en el ciudadano y, bajo ningún concepto, su monto puede exceder el costo real del servicio¹⁰.

Así, el cobro por el otorgamiento de la licencia de apertura de establecimiento debe estar limitado al monto que resulte necesario para cubrir el costo del servicio administrativo (tramitación del procedimiento) brindado en favor del contribuyente y su rendimiento debe ser destinado al financiamiento del mismo¹¹. El cobro no puede superar 1 (una) UIT vigente al momento de efectuar el pago; sin embargo, para el caso de los contribuyentes sujetos al Régimen Único Simplificado - RUS¹², se establece que el monto de la tasa no superará el 10% (diez por ciento) de la UIT¹³.

4. NORMAS Y PRINCIPIOS APLICABLES AL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 70 del Decreto Legislativo N° 776¹⁴ y 30 del

⁹ Ver rubro N° 7 correspondiente a las Licencias Especiales de Funcionamiento.

¹⁰ **Decreto Supremo N° 094-92-PCM (Reglamento de las Disposiciones sobre Seguridad Jurídica en Materia Administrativa). Artículo 31.-** El monto de los derechos no podrá exceder del costo real del servicio, entendiéndose por tal el costo marginal que genere para la Administración Pública, la tramitación del correspondiente procedimiento administrativo, que sea específico e individualizable (...).

¹¹ **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 70.-** Las tasas por los servicios administrativos o derechos, no excederán del costo de prestación del servicio administrativo y su rendimiento será destinado exclusivamente al financiamiento del mismo. (...)

¹² **Decreto Supremo N° 057-99-EF (Texto Único Ordenado de la Ley del Régimen Único Simplificado). Artículo 1.-** Créase el Régimen Único Simplificado - RUS que comprende a las personas naturales y sucesiones indivisas domiciliadas en el país que desarrollen actividades generadoras de rentas de tercera categoría de acuerdo con la Ley del Impuesto a la Renta, cuyos ingresos brutos por venta de bienes y/o prestación de servicios no excedan de S/. 18,000.00 (Dieciocho Mil y 00/100 Nuevos Soles) mensuales. (...)

¹³ **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 73.-** La tasa por licencia de apertura de establecimiento es abonada por única vez, y no puede ser mayor a 1 (una) UIT, vigente al momento de efectuar el pago. Las Municipalidades deben fijar el monto de la tasa en función del costo administrativo del servicio en concordancia con el Artículo 70° del presente Decreto Legislativo. En el caso de contribuyentes que estén sujetos al régimen del RUS la tasa por licencia de apertura de establecimiento no puede superar el 10% (diez por ciento) de la UIT.

¹⁴ **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 70.-** (...) Las tasas que se cobren por la tramitación de procedimientos administrativos, sólo serán exigibles al contribuyente cuando consten en el correspondiente Texto Único de Procedimientos Administrativos, conforme a lo dispuesto por el artículo 30 del Decreto Legislativo N° 757.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

Decreto Legislativo N° 757¹⁵, la exigibilidad de una tasa por la tramitación de un procedimiento administrativo está sujeta a que la misma conste en el Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA, y que éste haya sido debidamente aprobado y publicado.

Asimismo, en los casos de procedimientos sujetos a evaluación previa, el Decreto Legislativo N° 757 privilegia la aplicación del silencio administrativo positivo¹⁶. En efecto, dicha norma prevé que transcurrido el plazo de treinta días calendarios desde la presentación de una solicitud sin que exista un pronunciamiento por parte de la entidad correspondiente, el particular podrá considerar aprobada la misma¹⁷.

En este sentido, cabe señalar que de conformidad con las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 02-94-JUS¹⁸ y del Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa¹⁹, los procedimientos sujetos a evaluación previa no podrán exceder de 30 días y, de darse este supuesto, las entidades que forman parte de la Administración Pública aplicarán el silencio administrativo positivo para las solicitudes de licencias, autorizaciones, permisos y similares.

En efecto, no obstante que el texto del artículo 87 de dicho cuerpo legal establece que las solicitudes estarán sujetas al silencio administrativo negativo, posteriormente, mediante la Ley N° 26594 se incorporó al mismo la Tercera Disposición Complementaria, norma que señala como regla general la aplicación

¹⁵ **Decreto Legislativo N° 757. Artículo 30.-** Las entidades a que se refiere el artículo 22 del presente Decreto Legislativo sólo podrán cobrar los derechos que consten en el TUPA por la realización de los procedimientos administrativos. El cobro de éstos derechos procederá únicamente cuando dichos procedimientos sean seguidos a solicitud de parte, y siempre que la tramitación correspondiente implique para la entidad la prestación de un servicio inherente a dicho trámite. El monto de los derechos no podrá exceder del costo real del servicio, sustentado por la oficina de administración de la entidad competente, bajo responsabilidad. (...)

¹⁶ **El Decreto Legislativo N° 757** señala que los procedimientos sujetos a evaluación previa son excepcionales, debido a que ha privilegiado aquellos procedimientos sujetos a aprobación automática.

¹⁷ **Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada. Artículo 25.-** En casos excepcionales, podrá establecerse que los procedimientos administrativos requerirán de evaluación previa, lo que se deberá expresar en el TUPA. En estos casos, la entidad pertinente contará con un plazo máximo de treinta días calendario para emitir el pronunciamiento correspondiente, contados a partir de la fecha de la presentación de la solicitud o formato. Transcurrido dicho plazo sin que medie pronunciamiento definitivo, el trámite se considerará aprobado.

¹⁸ **TUO de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos. Tercera Disposición Complementaria.-** Sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 87 de la presente ley, las entidades que forman parte de la administración pública, conforme al último párrafo del artículo 1 de esta Ley, aplicarán el silencio administrativo positivo en aquellos supuestos contemplados en el Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa aprobado mediante Decreto Supremo N° 70-89-PCM y normas modificatorias.

Artículo 51.- No podrán exceder de treinta (30) días el plazo que transcurra desde que se inicie un procedimiento administrativo hasta aquel en que se dicte resolución, salvo los casos en que la ley establezca trámites cuyo cumplimiento demande una duración mayor.

Artículo 87.- Transcurridos los 30 días a que se refiere el artículo 51 de la presente ley sin que se hubiera expedido resolución, el interesado podrá considerar denegada su petición o reclamo o esperar el pronunciamiento expreso de la Administración Pública. En ambos casos el interesado podrá reclamar en queja para denunciar dicha demora, la cual se tramitará conforme a lo dispuesto en los artículos 105 al 108 de esta ley.

¹⁹ **Reglamento de la Ley de Simplificación Administrativa. Artículo 26.-** En los procedimientos administrativos conducentes al otorgamiento de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones y similares, transcurrido el término de sesenta (60) días calendario a que se contrae el artículo precedente, sin que se haya expedido resolución, el interesado considerará aprobada su solicitud o fundado su recurso impugnativo, según corresponda.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

del silencio administrativo positivo. Asimismo, cuando esta norma hace referencia a los supuestos del Decreto Supremo N° 70-89-PCM, debe considerarse que el plazo de 60 días que aparece en la redacción del artículo 26 fue modificado con la posterior entrada en vigencia de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, que estableció el plazo máximo de 30 días para los procedimientos administrativos (artículo 51).

No obstante la existencia del acto administrativo expreso (Resolución de Alcaldía o Resolución Directoral) o ficto (en aplicación del silencio administrativo positivo o la aprobación automática de la solicitud), según la naturaleza del procedimiento, que apruebe el otorgamiento de la licencia de apertura de establecimiento, los interesados pueden solicitar el otorgamiento de un Certificado o Constancia de Funcionamiento (comúnmente denominado “cartón”), con la finalidad de acreditar ante terceros tal condición o para efecto de su exhibición. Dicho certificado, debe contener los datos relevantes respecto del conductor y el establecimiento.

Cabe precisar que, en el caso de las solicitudes calificadas como procedimientos de aprobación automática o sujetos al silencio administrativo positivo, el cargo de recepción sellado por la mesa de partes de la entidad o el transcurso del plazo sin un pronunciamiento por parte de la municipalidad correspondiente, según el caso, equivale a la licencia solicitada, por lo que no resulta necesaria la obtención de un certificado o constancia que acredite el otorgamiento de dicha licencia²⁰, sin perjuicio que la municipalidad entregue dicho certificado o constancia para facilitar el ejercicio de sus derechos.

5. VIGENCIA Y RENOVACION DE LA LICENCIA

Las licencias de apertura de establecimientos tiene vigencia indeterminada, debiendo los contribuyentes presentar una declaración jurada anual simple y sin costo alguno, ante la municipalidad de su jurisdicción, donde expresen su permanencia en el giro autorizado al establecimiento²¹.

La renovación de las licencias de apertura de establecimientos es aplicable solamente cuando se produzca el cambio de giro, uso o zonificación²². Tales

²⁰ Mediante Resolución N° 02-1999-CAM-INDECOPI/EXP-000049 de fecha 2 de diciembre de 1999, la Comisión declaró infundada la denuncia presentada por las empresa Productos Alimenticios TRESA y otros contra la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, toda vez que dicha Municipalidad, mediante Ordenanza N° 10-97-O-MSS (norma que aprueba su TUPA) estableció que el procedimiento de “certificado de autorización municipal para la apertura de establecimientos” está calificado como un procedimiento de aprobación automática y que, en tal sentido, además del cargo de la solicitud sellada no se requería el otorgamiento de certificado alguno.

²¹ **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 71.-** La licencia de apertura de establecimiento tiene vigencia indeterminada. Los contribuyentes deben presentar ante la Municipalidad de su jurisdicción una declaración jurada anual, simple y sin costo alguno, de permanencia en el giro autorizado al establecimiento.

²² (...) **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 74.-** La renovación de la licencia de apertura de establecimiento sólo procede cuando se produzca el cambio de giro, uso o zonificación en el área donde se encuentre el establecimiento. (...)

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

supuestos se configuran con la modificación de la actividad comercial, industrial o de servicios (giro), la modificación del destino de la unidad inmobiliaria (uso) o por la modificación del Índice de Usos del Suelo (zonificación)²³ en el área donde se encuentre el establecimiento.

En tal sentido, la vigencia de las licencias de apertura de establecimientos no está sujeta a un periodo determinado, sino a la modificación de las condiciones del establecimiento originalmente evaluados. Es por ello que la renovación, según el marco normativo vigente, implica que el solicitante se encuentra obligado a presentar anualmente ante la municipalidad respectiva una declaración jurada simple y sin costo alguno de permanencia en el giro autorizado y, en los casos señalados en el párrafo precedente, la obligación de tramitar una nueva licencia de apertura de establecimiento adecuada a las condiciones de giro, uso o zonificación actuales. En la evaluación de tal solicitud, es posible que la autoridad desestime la misma, cuando la modificación sufrida impida el desarrollo de la actividad económica en el establecimiento, por ejemplo el cambio de zonificación.

En caso que el cambio de zonificación impida obtener una nueva licencia, en aplicación de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 74 de la Ley de Tributación Municipal y como una forma de no afectar de manera intempestiva el desarrollo de las actividades de los agentes económicos, se establece que dicho cambio no es oponible al titular de la licencia dentro de los cinco años de haberse producido el mismo; es decir, la licencia continuará vigente y la incompatibilidad será aplicable luego de transcurrido el periodo mencionado.

6. LICENCIAS MUNICIPALES PARA LAS PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS (PYMES)

Además de las disposiciones generales antes mencionadas, existe un marco normativo especial para el caso de las PYMES. Dentro de este régimen particular, se regula la denominada Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional que supone el otorgamiento de facilidades para el acceso al mercado en beneficio de este tipo de empresas, simplificando sustantivamente el otorgamiento de las mismas como una forma de potenciar la libre iniciativa privada y la libertad económica.

Sobre el particular, y tal como se mencionó en la introducción del presente documento, el marco normativo que regula este tipo de licencias fue recientemente sustituido. En efecto, el Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de Micro Empresas y Pequeñas Empresas, vigente hasta el 27 de

²³ La zonificación implica la distribución de la ciudad en sectores, en los cuales se limita, según el caso, el levantamiento de cierto tipo de edificaciones o el desarrollo de determinadas actividades económicas.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

mayo del 2000, fue derogado por la Ley N° 27268, Ley General de la Pequeña y Microempresa²⁴.

El Decreto Legislativo N° 705 establecía que con la sola presentación de la solicitud simplificada se consideraba otorgada una licencia municipal de funcionamiento provisional, con validez de doce meses a partir de la fecha de presentación de la misma. Durante este periodo, la municipalidad podría hacer las verificaciones y evaluaciones correspondientes para otorgar o denegar la licencia con carácter definitivo.

En este orden de ideas, se estableció un procedimiento de aprobación automática, el mismo que no requería de una evaluación previa o de un pronunciamiento expreso de la autoridad para considerar otorgada la licencia provisional, siendo suficiente la sola presentación de la solicitud junto con el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y una declaración jurada del interesado en la que se expresara que cumplía con los requisitos establecidos en dicho dispositivo legal para acogerse a este beneficio. Asimismo, todos los trámites vinculados con el otorgamiento de esta licencia eran absolutamente gratuitos, no pudiendo las municipalidades cobrar ningún tipo de tasa, derecho o tributo con relación al mismo.

En la actualidad, la Ley N° 27268, reglamentada mediante Decreto Supremo N° 030-2000-ITINCI²⁵, ha establecido un régimen de promoción, formalización y consolidación de las PYMES²⁶ incorporando algunas importantes modificaciones en relación con el marco normativo anterior.

Bajo la referida Ley, para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento provisional en favor de las PYMES, debe presentarse ante la municipalidad correspondiente una solicitud adjuntando el RUC del solicitante y el certificado favorable de zonificación y compatibilidad de uso²⁷. La Ley abre la posibilidad a

²⁴ **Ley N° 27268. Cuarta Disposición Transitoria, Derogatoria y Final.-** Derógase el Decreto Legislativo N° 705, Ley de Promoción de Microempresas y Pequeñas Empresas, y sus modificatorias, así como la Ley N° 26935, Ley sobre Simplificación de Procedimientos para Obtener los Registros Administrativos y las Autorizaciones Sectoriales para el Inicio de Actividades de las Empresas y Reglamentarias en su parte pertinente, y toda norma que se oponga a la presente Ley.

²⁵ Publicado en el diario oficial El Peruano el 27 de setiembre del 2000.

²⁶ **Ley N° 27268. Artículo 1.-** Objeto. La presente Ley tiene por objeto establecer el marco legal para la promoción y el desarrollo de las Pequeñas y Microempresas, normando políticas de alcance general y la creación de instrumentos de promoción, formalización y para la consolidación de los ya existentes, dentro de una economía social de mercado.

Artículo 2.- Definición.

2.1.- Entiéndase por Pequeña y Microempresa a aquella unidad económica que opera una persona natural o jurídica, bajo cualquier forma de organización o gestión empresarial, que desarrolla actividades de extracción, transformación, producción y comercialización de bienes o prestación de servicios, dentro de los parámetros establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

(...)

Artículo 3.- Características. La Pequeña y Microempresa reúne adicionalmente las siguientes características:

- El número total de trabajadores de la Microempresa no excede de 10 (diez) personas y para la Pequeña Empresa no excede de 40 (cuarenta) personas.

- El Reglamento de la presente Ley define otras características de las PYMES, considerando los criterios que para ellas se aplican en los diversos sectores económicos y productivos, así como en el Sistema de Estadística Nacional de las PYMES.

²⁷ **Ley N° 27268. Artículo 31.- Licencia de Funcionamiento Provisional.**

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

que, por vía reglamentaria, se establezcan requisitos adicionales a los ya mencionados, habiendo el reglamento establecido, adicionalmente a los requisitos mencionados, la presentación de una declaración jurada simple sobre su condición de micro empresa o pequeña empresa y el recibo de pago por el derecho de trámite correspondiente.

Al igual que en el régimen anterior, se trata de un procedimiento de aprobación automática que genera una autorización vigente por doce meses contados a partir de la presentación de la solicitud.

En relación con el certificado de zonificación y compatibilidad de uso, existe una marcada diferencia entre el régimen anterior y el actual. En el régimen anterior se establecía que sólo se consideraba otorgada la licencia provisional cuando la actividad a desarrollar no hubiese contravenido la normatividad sobre zonificación y compatibilidad de uso. Es decir, que la obtención automática de la licencia provisional estaba condicionada a la adecuada ubicación del local o establecimiento.

A diferencia de ello, el régimen actual establece que el interesado debe presentar el certificado de zonificación o compatibilidad de uso con la solicitud simplificada. Dicho certificado es emitido por la municipalidad correspondiente en un plazo máximo de siete días útiles contados a partir de la presentación de la solicitud respectiva. La normativa contempla la posibilidad de que, ante el incumplimiento del plazo por parte de la municipalidad para dar respuesta a dicha solicitud, el interesado pueda solicitar el otorgamiento de la licencia de funcionamiento provisional sin que se le sea exigible dicho requisito²⁸.

Sobre el plazo máximo de siete días antes referido, el reglamento ha establecido que se interrumpirá en los casos en que se notifique al interesado a fin de que subsane la omisión en la presentación de algún requisito o información. Asimismo, este dispositivo señala que, cuando se trate de certificados de zonificación y compatibilidad de uso para el funcionamiento de hostales y discotecas se aplicará un plazo máximo de catorce días útiles²⁹.

31.1 Las PYMES presentan ante la Municipalidad Distrital o Provincial, según corresponda, una solicitud de Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional. En ésta se incluye el Registro Único de Contribuyentes, el Certificado favorable de Zonificación y Uso, así como los requisitos establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

31.2 La Licencia se considera otorgada a partir de la fecha de presentación de la solicitud y tiene una validez de 12 (doce) meses.

31.3 Durante este periodo se efectúan las evaluaciones correspondientes para darle carácter definitivo, de ser el caso.

²⁸ **Ley N° 27268. Artículo 30.- Zonificación y Compatibilidad de Uso.** El Certificado de Zonificación y Compatibilidad de Uso lo emite la Municipalidad respectiva en un máximo de 7 (siete) días útiles, a partir de la presentación de la solicitud, salvo excepciones que señala el Reglamento.

En caso de incumplimiento del plazo por la Municipalidad, el Certificado no será exigible para otorgar la Licencia provisional. Para este fin la Municipalidad exhibe el plano donde consta la zonificación vigente.

²⁹ **Decreto Supremo N° 030-2000-ITINCI. Artículo 54.- (...)**

Se aplicará un plazo máximo de catorce (14) días útiles, cuando se trate de la atención de Certificados de Zonificación y Compatibilidad de Uso en los siguientes casos:

- Hostales

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

Otra diferencia entre los dos regímenes radica en la gratuidad u onerosidad de la obtención de este tipo de licencias. En efecto, tal como se mencionó, bajo el régimen anterior las municipalidades no podían establecer ningún tipo de cobro por el otorgamiento de estas licencias. Sobre este punto, el régimen actual elimina dicha gratuidad, estableciendo que los cobros por los trámites relacionados con la solicitud de licencia de funcionamiento provisional deben responder al costo del servicio administrativo prestado por la municipalidad³⁰, no pudiendo el monto del derecho exceder, al igual que lo que ocurre en el caso de las licencias de apertura de establecimientos, de 1 UIT y, si la Pyme está sujeta al Régimen Único de Contribuyentes – RUS, el 10% de la UIT. La supervisión del cumplimiento de estas disposiciones está expresamente encargada a la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi³¹.

Asimismo, es importante añadir que este régimen de simplificación en favor de las PYMES alcanza también a los casos de cambio o ampliación de giro comercial, cambio de domicilio y apertura de nuevos locales o sucursales, siempre que se realicen en una misma jurisdicción municipal³².

Finalmente, concluido el periodo de vigencia de la licencia provisional, el interesado podrá solicitar el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos con carácter definitivo. Estas licencias son las reguladas por la Ley de Tributación Municipal y deberán ser otorgadas en función a los criterios mencionados en los rubros precedentes³³.

- Discotecas

³⁰ **Ley Nº 27268. Artículo 34.- Costo de la Licencia Provisional y Definitiva.**

34.1 El costo de los trámites relacionados con la Solicitud Simplificada de Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional y Definitiva para las PYMES está en función del costo administrativo del servicio que prestan las Municipalidades.

(...)

³¹ **Ley Nº 27268. Artículo 34.- Costo de la Licencia Provisional y Definitiva.**

(...)

34.2 La Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), es la encargada de velar por el cumplimiento de estas normas, debiendo actuar de oficio o a pedido de parte.

³² **Ley Nº 27268. Artículo 33.- Cambio de giro comercial, domicilio y apertura o ampliación de local**

comercial. El beneficio de simplificación del otorgamiento de Licencia Municipal de Funcionamiento Provisional a que están sujetas las PYMES rige también para los casos de cambio o ampliación de giro comercial, domicilio y apertura de nuevos locales o sucursales, siempre que se efectúe dentro de una misma jurisdicción municipal.

³³ **Ley Nº 27268. Artículo 32.- Licencia Municipal de Funcionamiento Definitiva.** Vencido el plazo referido en el artículo anterior, la Municipalidad respectiva que no ha detectado ninguna irregularidad o que habiéndola detectado, ha sido subsanada, emite la Licencia Municipal de Funcionamiento Definitiva, de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 34° de la presente Ley.

Una vez otorgada esta Licencia, los Gobiernos Locales no podrá cobrar tasas por concepto de renovación, fiscalización o control y actualización de datos de la misma, ni otros referidos a este trámite, con excepción de los casos de cambio de uso o zonificación, de acuerdo a lo que establece el Decreto Legislativo N° 776, Ley de Tributación Municipal y sus modificatorias.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

7. LICENCIAS ESPECIALES DE FUNCIONAMIENTO

El cobro por concepto de licencias especiales encuentra asidero legal en las “otras tasas” a que se hace mención en el inciso e) del artículo 68 de la Ley de Tributación Municipal³⁴.

Con anterioridad a la modificación introducida por la Ley N° 27180, las “otras tasas” o licencias especiales eran definidas como aquellas tasas que debía pagar todo aquel que realizaba actividades sujetas a fiscalización o control municipal, con el límite establecido en el artículo 67 de la Ley de Tributación Municipal. Dicho artículo establecía que en ningún caso las municipalidades cobrarían tasas por la fiscalización o control de actividades sin autorización legal expresa para ejercer dicha función, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades y en normas con rango de ley³⁵. En tal sentido, con anterioridad a las modificaciones legales referidas, para sustentar la adecuación de este tipo de licencias al marco tributario municipal, era necesario identificar en normas con rango de ley la facultad de fiscalización o control de actividades por parte de la municipalidad.

Sin embargo, las modificaciones a la Ley de Tributación Municipal han determinado que las actividades de fiscalización y control distintas a las ordinarias pueden ser materia de cobros en vía de licencia especial, siempre y cuando una ley expresa del Congreso de la República autorice el cobro de la misma³⁶.

En consecuencia, en tanto no exista una ley autoritativa como la anteriormente mencionada, las municipalidades no podrán exigir el pago de monto alguno por concepto de licencia especial de funcionamiento.

³⁴ **Decreto Legislativo N° 776. Artículo 68.-** Las Municipalidades pueden imponer las siguientes tasas:

(...)

e) Otras tasas: son aquellas que debe pagar todo aquel que realice actividades sujetas a fiscalización o control municipal extraordinario, siempre que medie la autorización prevista en el Artículo 67.

³⁵ Como ejemplo de este tipo de licencias están la denominada Licencia de Transporte Urbano que tiene como hecho generador la actividad del transporte urbano, cuyo control de la misma ha sido asignado a las municipalidades expresamente en el inciso 1 del artículo 69 de la Ley Orgánica de Municipalidades que faculta a éstas a regular el transporte urbano y otorgar las licencias y concesiones correspondientes de conformidad con los Reglamentos de la materia. En ese sentido, independientemente del cobro de la Licencia de Funcionamiento que deberán pagar las empresas dedicadas al transporte urbano por el funcionamiento de sus establecimientos de conformidad con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 68 del Decreto Legislativo N° 776, podrá exigírseles la obtención y el pago de la licencia de transporte urbano por el control municipal de sus actividades de conformidad con lo dispuesto en el inciso e) del referido artículo 68.

³⁶ **Ley de Tributación Municipal. Artículo 67.-** Las municipalidades no pueden cobrar tasas por la fiscalización o control de actividades comerciales, industriales o de servicios, que deben efectuar de acuerdo a sus atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sólo en los casos de actividades que requieran fiscalización o control distinto al ordinario, una ley expresa del Congreso puede autorizar el cobro de una tasa específica por tal concepto.

(...)

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

8. LICENCIAS DE APERTURA DE MERCADOS DE ABASTO

La modificatoria introducida a la Ley de Tributación Municipal crea la posibilidad del otorgamiento de una licencia colectiva de apertura de establecimientos para los agentes económicos que en forma organizada desarrollan sus actividades en los mercados de abasto³⁷.

Esta disposición favorece directamente a los empresarios de las pequeñas y microempresas por suponer la reducción de los costos para acceder al mercado, los cuales pueden ser asumidos por la persona jurídica (asociación, comité, etc.) que agrupa a dichos agentes económicos.

9. LICENCIAS EXPEDIDAS CON ANTERIORIDAD AL 1 DE ENERO DEL 2000

De conformidad con lo dispuesto en la Segunda Disposición Final de la Ley 27180³⁸, las licencias de funcionamiento debidamente otorgadas hasta el momento de la entrada en vigencia de la Ley en mención, 1 de enero del 2000, son hoy licencias de apertura de establecimientos válidamente expedidas.

En consecuencia, las licencias de funcionamiento vigentes al 1 de enero del 2000 se sujetarán al nuevo régimen legal y tendrán las características de las actuales licencias de apertura de establecimientos. Ello, por ejemplo, implica que tendrán a partir de tal fecha vigencia indeterminada y que no generarán la obligación de realizar pagos anuales por dicho concepto.

10. CONCLUSIONES

1. Las licencias de apertura de establecimientos, como autorizaciones otorgadas por las municipalidades para permitir la realización de actividades económicas en su respectiva jurisdicción, constituyen uno de los mecanismos a través de los cuales se busca establecer el equilibrio entre el legítimo ejercicio de este tipo de actividades y el mantenimiento de un ambiente adecuado para la convivencia en común.
2. El pago de la tasa por licencia de apertura de establecimiento para operar un establecimiento industrial, comercial o de servicios es por una única vez. Dicha licencia tiene vigencia indeterminada, debiendo los contribuyentes presentar ante la municipalidad de su jurisdicción solamente una declaración jurada anual simple y sin costo alguno en la que se señale que se mantienen las condiciones en las que fue otorgada.

³⁷ Ley de Tributación Municipal. Artículo 71.- (...)

Los mercados de abasto pueden contar con una sola licencia de apertura de establecimiento en forma corporativa, la misma que debe tener el nombre de al razón social que los representa.

³⁸ Ley N° 27180. Segunda Disposición Final.- Para efectos de la presente Ley, la licencia de funcionamiento expedida con anterioridad al 1 de enero del 2000 es considerada licencia de apertura de establecimiento válidamente expedida.

LINEAMIENTOS SUJETOS A REVISIÓN POR LA COMISIÓN DE ACCESO AL MERCADO DEBIDO A CAMBIOS NORMATIVOS.

3. El monto de la tasa por el otorgamiento de las licencias de apertura de establecimientos no puede superar una UIT y, excepcionalmente, para los contribuyentes sujetos al Régimen Único Simplificado – RUS no superará el 10% de la UIT.
4. Los cobros por los trámites vinculados tanto a la licencia de apertura de establecimiento, como a la licencia provisional de funcionamiento, deben responder al costo del servicio administrativo prestado por la municipalidad correspondiente.
5. Las municipalidades no pueden cobrar por la fiscalización ordinaria de los establecimientos. En el caso de fiscalizaciones extraordinarias, el cobro requiere de una ley del Congreso que lo autorice (licencia especial).
6. La renovación de las licencias de apertura de establecimientos procede solamente cuando se produzca el cambio de giro (modificación de la actividad comercial, industrial o de servicios), uso (modificación del destino de la unidad inmobiliaria) o zonificación (modificación del Índice de Usos del Suelo).