

San Borja, 21 de Junio de 2023

INFORME N° -2023-OAJ/INDECOPI

A : **EVER MIRO GARCIA RODRIGUEZ**
Gerente General

DE : **MONICA MARÍA DIAZ GARCIA**
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Informe sobre el Proyecto de Ley N° 4952/2022-CR

REFERENCIA: a) Oficio Múltiple N° D000785-2023-PCM-SC
b) Hoja de Trámite N° 3438-2023-GEG/INDECOPI
c) Hoja de Trámite N° 3514-2023-OAJ/INDECOPI
d) Hoja de Trámite N° 3516-2023-OAJ/INDECOPI
e) Hoja de Trámite N° 450-2023-OEE/INDECOPI
f) Memorándum N° 806-2023-CEB/INDECOPI
g) Informe Técnico N° 001-2023-CEB/INDECOPI

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el documento de la referencia a), la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros puso en conocimiento de diversas entidades¹, entre ellas el INDECOPI, el Proyecto de Ley N° 4952/2022-CR, Proyecto de Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú y las libertades de empresa y de comercio (en adelante el Proyecto), a fin de que se evaluara el mismo y se emitiera el informe técnico correspondiente.
2. En este sentido, por el documento de la referencia b) la Gerencia General del INDECOPI remitió el Proyecto a esta Oficina, solicitando la emisión del informe técnico correspondiente. Así, a fin de cumplir con el encargo realizado, mediante el documento de la referencia d) esta Oficina derivó dicha propuesta normativa a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante la CEB) y a la Oficina de Estudios Económicos (en adelante la OEE), a fin de que, en el marco de sus respectivas competencias, evaluaran la misma y emitieran su opinión.
3. En atención a dicho pedido, mediante los documentos de las referenciase) y f), la OEE y la CEB, respectivamente, remitieron las opiniones solicitadas.
4. A partir de los documentos mencionados en el párrafo precedente, y luego de la revisión del Proyecto, esta Oficina emite el informe solicitado.

II. ANÁLISIS

II.1 Contenido del Proyecto

5. De la lectura del Proyecto, se observa que éste plantea lo siguiente:

¹ Además del INDECOPI, este oficio fue remitido a la Autoridad Nacional del Servicio Civil, al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, al Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, a la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento y al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

- a) El objetivo de la ley es fortalecer las libertades de empresa y comercio a las que se refiere el artículo 59 de la Constitución, regulando la clausura de establecimientos comerciales, sea ésta temporal o definitiva, que imponen las entidades de la Administración Pública en el marco de sus competencias².
 - b) La finalidad es evitar actuaciones arbitrarias por parte de las entidades administrativas, mitigando los riesgos de corrupción y abuso de autoridad dentro del aparato estatal, fortaleciendo las libertades mencionadas anteriormente.
 - c) La ley es aplicable para todas las entidades y funcionario y/o servidores de la Administración Pública, quienes deberán observar sus disposiciones bajo responsabilidad civil, penal y administrativa.
 - d) Regula diversos aspectos de la clausura temporal y definitiva de los establecimientos comerciales³, así como la prohibición de imponer al administrado, además de la medida de clausura temporal, una multa; precisando que esta sanción sólo puede imponerse luego de levantada la medida en cuestión y que no puede condicionarse el levantamiento de la medida de clausura al pago de una multa, bajo responsabilidad del funcionario.
 - e) Se propone la modificación de los artículos 46, 49 (primer párrafo) y 78 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como la incorporación del párrafo 49-A al artículo 49 de la mencionada ley.
6. Teniendo en cuenta las disposiciones del Proyecto, así como las competencias del INDECOPI, a continuación, emitimos el informe correspondiente.

II.2 Evaluación de la propuesta normativa

7. La presente sección tiene por finalidad analizar los aspectos del Proyecto que inciden en las competencias del INDECOPI en materia de identificación y eliminación de barreras burocráticas.

II.2.1 Se otorga competencia a la CEB para analizar la medida de clausura temporal

8. Conforme a lo establecido por el artículo IV, numeral 1.1 del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante el TUO de la LPAG), la actuación de las entidades de la Administración Pública, entre ellas el INDECOPI, se rige por el Principio de Legalidad, según el cual *“Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.”*
9. Con relación a esta disposición, la doctrina señala que, en aplicación de este principio, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones en la normativa vigente; exigiendo que la certeza de validez de toda actuación administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde éste, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario⁴.

² El Proyecto menciona a los Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, Gobierno Central, Organismos Reguladores, Organismos Constitucionalmente Autónomos y cualquier otra entidad que forme parte de la Administración Pública.

³ Conforme a las definiciones de estos términos contenidas en el artículo 3 del Proyecto.

⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Séptima edición. Lima 2008. p. 61.

10. Así, mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad es la excepción, en el derecho público la relación es precisamente a la inversa por cuanto, en resguardo a la libertad individual y a los derechos de los ciudadanos, la ley no asigna a cada sujeto de derecho ámbito y fin predeterminado; más bien sus aptitudes se determinan por proposiciones positivas, declarativas y marginalmente limitativas. Las competencias públicas mantienen una situación inversa, en la medida que, debiendo su creación y subsistencia a la ley, siempre deben contar con una norma que le señale su campo atributivo, el mismo que no puede ser ilimitado⁵.
11. Con relación a la competencia del INDECOPI en materia de identificación y eliminación de barreras burocráticas, tenemos que el artículo 2.1, literal a) del Decreto Legislativo N° 1033, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI, señala que nuestra institución es el organismo autónomo encargado de *“Vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y la eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa.”* En este sentido, el artículo 23 del mencionado Decreto Legislativo encarga el ejercicio de esta función a la CEB⁶ y, en segunda instancia, al Tribunal, a través de la Sala Especializada en Eliminación de Barreras Burocráticas⁷.
12. Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas establece que su finalidad es *“supervisar el cumplimiento del marco legal que protege los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa, en beneficio de personas naturales o jurídicas, mediante la prevención o la eliminación de barreras burocráticas ilegales y/o carentes de razonabilidad que restrinjan u obstaculicen el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que constituyan incumplimientos de las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa con el objeto de procurar una eficiente prestación de servicios al ciudadano por parte de las entidades de la administración pública.”*
13. Asimismo, el artículo 3 de esta ley define a las “Barreras Burocráticas” como *“exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro que imponga cualquier entidad, dirigido a condicionar, restringir u obstaculizar el acceso y/o permanencia de los agentes económicos en el mercado y/o que puedan afectar a administrados en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y/o principios que garantizan la simplificación administrativa. La sola calidad de exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro no implica necesariamente su carácter ilegal y/o su carencia de razonabilidad.”*
14. A partir de lo señalado en el párrafo precedente, tenemos que, para que una medida califique como barrera burocrática y, por lo tanto, la misma pueda ser analizada por nuestra entidad en un procedimiento sobre esta materia, deben de cumplirse las siguientes condiciones:

⁵ Ibid., p. 62.

⁶ Decreto Legislativo N° 1033

Ley de Organización y Funciones del INDECOPI

Artículo 23.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas

Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas aplicar las leyes que regulan el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad que afectan a los ciudadanos y empresas, y velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

⁷ Ver el artículo 14.1, literal a) del Decreto Legislativo N° 1033.

- Tratarse de una exigencia, requisito, limitación, prohibición y/o cobro impuesto por una entidad de la Administración Pública en ejercicio de función administrativa.
 - Estar contenida en una disposición administrativa, un acto administrativo o una actuación material.
 - Tener como finalidad la regulación del comportamiento de los agentes en el desarrollo de actividades económicas en el mercado, sea para su acceso o permanencia, o tener incidencia en la tramitación de procedimientos administrativos sujetos a las normas y principios de simplificación administrativa.
15. Es importante señalar que esta norma tiene una relación de carácter enunciativo de aquellos supuestos que no constituyen barreras burocráticas en los términos contenidos en la misma, dentro de los cuales se incluye a la imposición de sanciones, sin perjuicio de que el acto administrativo sancionador pueda ser empleado como medio probatorio para acreditar la existencia de la medida cuestionada cuando la sanción se haya sustentado en el incumplimiento de la misma⁸.
16. Respecto a las medidas de clausura temporal y definitiva a las que se refiere el Proyecto, debemos precisar que, conforme a las disposiciones vigentes mencionadas en los párrafos precedentes, actualmente la CEB no es competente para conocer la imposición de clausuras a establecimientos comerciales en tanto que las mismas se aplican en calidad de sanciones o como medidas complementarias bajo el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad respectiva. Sin embargo, en la propuesta se plantea que, en el caso de la clausura temporal, la misma no tendría la naturaleza de ser una sanción, sino de una medida preventiva impuesta en el marco de una actividad de fiscalización (cuando un establecimiento comercial es objeto de inspección).
17. A partir de lo señalado en el párrafo precedente, y conforme a las definiciones de “Clausura Temporal” y “Clausura Definitiva” contenidas en el Proyecto, sería posible considerar como presuntas barreras burocráticas a la imposición de clausuras temporales a establecimientos comerciales al tratarse de limitaciones y/o prohibiciones que restringen el desarrollo de actividades económicas, esto además de que el propio proyecto de ley no las considera como medidas de sanción, sino de prevención.
18. De esta forma, se estaría ampliando el ámbito de competencia de la CEB, para incluir la posibilidad de pronunciarse sobre la legalidad o, en su caso, la presunta carencia de razonabilidad de medidas de clausura temporal ordenadas por las entidades de la Administración Pública.
19. A partir de lo señalado en los párrafos precedentes, a continuación, analizaremos algunas de las disposiciones contenidas en el artículo 5 del Proyecto, referidas a la medida de clausura temporal.

⁸ Ver el artículo 3, literal j) de la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, según el cual no constituye barrera burocrática “j. La imposición de sanciones. Sin perjuicio de ello, el acto administrativo sancionador podrá ser empleado para acreditar la existencia de una barrera burocrática cuando la sanción haya tenido como fundamento el incumplimiento de la referida barrera.”

II.2.2 La necesidad de acreditar la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial

20. El Proyecto plantea en el artículo 5, numeral 5.2, la posibilidad de ordenar la medida de clausura temporal por parte de los gobiernos locales cuando el titular no acredite la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial en el cual realiza su actividad económica. Al respecto, esta propuesta no tiene en cuenta que los artículos 6 y 7 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, no contienen dentro de los requisitos máximos que las municipalidades pueden solicitar para el otorgamiento de una licencia de este tipo, el acreditar o demostrar la legitimidad para poseer el establecimiento comercial.
21. En esta línea, en reiterados pronunciamientos⁹, el INDECOPI ha declarado que constituye una barrera burocrática ilegal que se exija contar y/o presentar un contrato que acredite el derecho de uso sobre el inmueble (como un contrato de arrendamiento) en el que se desarrollará la actividad económica, como una condición y requisito para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento. Esta decisión se sustenta en que la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento no contempla como una condición ni como un requisito para obtener una licencia de funcionamiento que se cuente o acredite que el solicitante tiene un derecho de uso respecto del establecimiento comercial.
22. Sin embargo, la disposición materia de análisis exige a los titulares de los establecimientos comerciales que cumplan con acreditar un aspecto no previsto por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; pese a que, de la lectura de la sección pertinente a esta propuesta contenida en la Exposición de Motivos, no se desprende que exista un correlato entre la finalidad detallada en dicho documento (evitar que los propietarios de establecimientos comerciales se vean afectados por inquilinos morosos o precarios) con el objetivo descrito en el texto del Proyecto.
23. En efecto, la exigencia de cumplir con el parámetro previsto en la disposición bajo comentario, pese a que no está expresamente establecido por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, no constituye una medida adecuada para solucionar el problema que habría sido identificado, por lo que debería analizarse la necesidad de su exigencia o, de ser el caso, determinar si existirían otras alternativas adecuadas para lograr esta finalidad.

II.2.3 Los efectos del vencimiento del certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE)

24. Otra de las propuestas contenidas en el Proyecto es la contenida en el artículo 5, numeral 5.5 de la fórmula legal, según el cual *“El vencimiento de una autorización no da lugar a una clausura temporal, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1. No procede la clausura temporal de establecimientos comerciales que tienen en trámite de renovación sus autorizaciones, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1.”*
25. La Exposición de Motivos del Proyecto señala, respecto a esta propuesta, que el vencimiento de los certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), cuya vigencia es de dos (2) años y son renovables, había sido considerado como una causal de clausura de establecimientos comerciales,

⁹ A modo de ejemplo, podemos mencionar a las resoluciones N° 208-2019/CEB-INDECOPI, N° 139-2018/CEB-INDECOPI y N° 418-2018/SEL-INDECOPI del 17 de diciembre de 2018.

aun cuando no existan peligros ni riesgos para las personas, lo cual carecería de sentido y resultaba proporcional. A fin de evitar esta situación, se propone que el vencimiento de una autorización, como es el caso de ITSE, no debe conllevar la imposición de una clausura temporal.

26. Con relación a esta propuesta, debemos indicar que inicialmente la CEB consideraba que la imposición de un plazo de vigencia determinado al certificado de ITSE constituía una barrera burocrática ilegal, por cuanto, conforme a las normas vigentes en ese momento, no había una norma con rango de ley que fijara un plazo de vigencia para este certificado¹⁰. A partir de la publicación y entrada en vigencia de la Ley N° 30619 (27 de julio de 2017), la CEB modificó su criterio en atención a que esta norma modificó el artículo 11 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, estableciendo que dicho certificado tenía un plazo de vigencia de dos (2) años, por lo que el mismo actualmente es considerado legal.
27. En este sentido, existe actualmente una ley que establece un plazo de vigencia para el certificado ITSE, por lo que la implementación de esta propuesta supondría desconocer lo establecido por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, con el riesgo de que el certificado en cuestión pierda su carácter de obligatorio, reduciendo el grado de cumplimiento del deber de renovar este documento.

II.2.4 Sobre el plazo para el levantamiento de la clausura temporal

28. Concluimos esta sección haciendo referencia a la propuesta contenida en el numeral 5.6 del artículo 5 bajo comentario, según el cual la clausura temporal debe levantarse dentro del plazo máximo de 48 horas posteriores a la fecha en la que el infractor acredite haber subsanado las observaciones que motivaron esta medida; precisando que, de no existir respuesta formal en ese plazo la medida quedará levantada automáticamente.
29. Conforme hemos indicado en los párrafos precedentes, en la medida que el Proyecto señala que la clausura temporal dejaría de ser considerada una sanción, la CEB sería competente para evaluar la legalidad y/o carencia de razonabilidad de este mandato, por ejemplo, analizando los plazos que fijen las autoridades para la tramitación del procedimiento o el desconocimiento del régimen del silencio administrativo planteado (silencio administrativo positivo).
30. En este sentido, a fin de una correcta aplicación de esta norma, es necesario que se determine con mayor claridad el plazo para el levantamiento de la clausura temporal, teniendo en cuenta que, conforme a lo establecido por el TUO de la LPAG, los plazos fijados en días se entienden en días hábiles¹¹. Así, la indicación “dentro de las 48 horas siguientes” resulta ambigua ya que no se precisa si este plazo incluiría también los días considerados inhábiles para la Administración Pública; situación que generaría incertidumbre en los administrados respecto a cuándo habría operado efectivamente el silencio administrativo positivo o si el cómputo del plazo sería sólo en días hábiles o también incluiría días inhábiles.

¹⁰ Ver la Resolución N° 676-2016/CEB-INDECOPI.

¹¹ **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 145.- Transcurso del plazo

145.1 Cuando el plazo es señalado por días, se entenderá por hábiles consecutivos, excluyendo del cómputo aquellos no laborables del servicio, y los feriados no laborables de orden nacional o regional.

31. A partir de lo señalado en los párrafos precedentes, consideramos que es necesario una revisión del Proyecto, a fin de compatibilizar el mismo al marco normativo vigente que regula los diversos aspectos relacionados con la clausura temporal de los establecimientos comerciales, así como para realizar las modificaciones pertinentes para corregir aquellos aspectos que podrían dificultar su aplicación por parte de las entidades de la Administración Pública.

II.3 El Análisis Costo – Beneficio del Proyecto requiere ser reformulado

32. Con relación al Análisis Costo – Beneficio (ACB) del Proyecto, debemos precisar que la sección correspondiente de la Exposición de Motivos del Proyecto no identifica ningún costo para los agentes económicos involucrados, incluido el Estado, y tampoco incluye evidencia bibliográfica o empírica que sustente los supuestos beneficios que se generarían por su aplicación.

33. Debemos tener en cuenta que el artículo 75 del Reglamento del Congreso señala que los proyectos de ley deben tener una exposición de motivos que contenga, entre otros aspectos, el ACB de la futura norma legal, el mismo que debe incluir la identificación de los sectores que se beneficiarían o perjudicarían con la propuesta normativa, sus efectos monetarios y no monetarios, el impacto económico y, cuando corresponda, su impacto presupuestal y ambiental¹².

34. Si bien el Reglamento del Congreso no establece mayores detalles respecto al contenido del ACB, para fines ilustrativos, consideramos pertinente referirnos al Manual para la Aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante¹³ (Manual AIR), elaborado por la Presidencia de Consejo de Ministros, el mismo que establece que el ACB debe incluir una adecuada identificación previa del *status quo*¹⁴, para luego identificar los beneficios y costos de las alternativas de solución planteadas para dar solución a un problema público. Al respecto, los costos se definen como cualquier elemento que empeore o reduzca el bienestar de una persona o de la sociedad, mientras que los beneficios equivaldrían a toda mejora en el bienestar de la sociedad o de un grupo de interés, debido a una alternativa de solución seleccionada.

35. La sección del ACB del Proyecto contiene un cuadro con la identificación de los costos y beneficios, los que pueden resumirse de la siguiente manera:

- i) Los agentes involucrados son el Estado peruano, los establecimientos comerciales y los emprendedores.
- ii) Se indica que el Proyecto no generará costos económicos para el Estado ni gastos administrativos a las empresas. Con respecto a los establecimientos comerciales se señala que habría únicamente un costo en tiempo, explicado por el tiempo que tomaría llegar a la implementación de la norma. En esta línea, se precisa que los emprendedores experimentarían un costo en tiempo a mediano plazo.
- iii) Respecto a los beneficios generados, se establece que el Estado se beneficiaría al favorecer la libertad de empresa y comercio. Por su parte, los establecimientos comerciales verían mitigados los riesgos de corrupción y abusos de autoridad, y los emprendedores verían reducidos sus incentivos de pasar a la informalidad.

¹² Disponible en <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/index.html>

¹³ Manual para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante. Disponible en:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2487669/Manual%20AIR.pdf.pdf>, accedido el 9 de febrero de 2023.

¹⁴ Como parte de la Exposición de motivos, se incluye la sección "Propuesta Legislativa" con el régimen normativo actual (*status quo*) de las clausuras de establecimientos comerciales.

36. En el caso de los sujetos involucrados, no queda claro el motivo de la distinción entre “establecimientos comerciales” y “emprendedores”, pues los efectos en realidad serían sobre el mismo agente. Además, no se ha considerado como un agente a la sociedad en su conjunto, pese a ser relevante identificar los costos y beneficios de mantener en el mercado establecimientos comerciales infractores que, pese a no exponer a los consumidores a riesgos a su vida o salud, sí podrían afectar sus derechos como consumidores en términos de calidad u oportunidad del servicio o producto.
37. Pese a que se indica que el Proyecto no generará ningún costo para el Estado, no se analiza el eventual impacto de la propuesta normativa sobre los costos de fiscalización para las municipalidades u otras entidades públicas, no el impacto en los ingresos por concepto de multas. En efecto, no se observa en la fórmula normativa incentivos para que los agentes económicos paguen las multas impuestas, toda vez que, conforme se indica, el levantamiento de la medida de clausura temporal no está condicionado al cumplimiento del pago de la misma y tampoco propone otro mecanismo para lograr el levantamiento de las infracciones como el pago de las multas.
38. En el caso del costo consistente en el tiempo de espera de la vigencia de la norma, se trata de un costo que no es generado por el Proyecto. Así, los costos considerados en el ACB deben referirse a los costos que asumirían los sujetos afectados producto de la propuesta. A modo de ejemplo, se omite considerar a la sociedad como un agente afectado por la norma, pese a que sí se vería afectada en atención a que se omite incluir algún mecanismo que permita al consumidor diferenciar a una empresa con infracciones (que con la normativa actual estaría clausurada), de aquellas que no tienen infracciones, por lo que los bienes y servicios a los que accedieran podrían diferenciarse en calidad, oportunidad u otra característica que eventualmente podría afectar sus derechos como consumidores.
39. Con relación al beneficio consistente en el *“Favorecimiento de libertades económicas, como la libertad de empresa y de comercio”*, debemos precisar que éste sería en realidad a favor de las empresas y emprendedores, quienes gozarían de mejores condiciones para su desarrollo empresarial, con la implementación del Proyecto; por lo que es necesario incluir el análisis de potenciales beneficios también para el Estado.
40. Por otro lado, teniendo en cuenta que el objeto del Proyecto es fortalecer las libertades de empresa y comercio, la descripción de la problemática debe incluir la situación actual de los emprendedores, las dificultades que enfrentan para permanecer en el mercado (con sus respectivos indicadores), la identificación de las alternativas de solución disponibles con sus potenciales costos y beneficios, con el consecuente sustento de por qué el Proyecto tendría el mayor impacto neto en comparación con el actual *status quo*.
41. Adicionalmente, debemos precisar que la Exposición de Motivos no presenta evidencia de la problemática señalada, tales como estadísticas o casos en los

que se detallen los efectos perjudiciales de la clausura temporal de establecimientos comerciales. Considerando que el objeto del Proyecto es que las clausuras de los establecimientos se realicen sólo en casos excepcionales, sería relevante presentar evidencia que justifique tanto los beneficios como los riesgos para la sociedad de permitir la permanencia en el mercado de empresas infractoras, además de información sobre los costos reales, asumidos por las empresas que actualmente son sancionadas con la clausura de su establecimiento, para lograr reabrir su establecimiento. Además, como se ha indicado previamente, tampoco se analiza el impacto en el mercado de empresas sobre los derechos de los consumidores.

42. Asimismo, la Exposición de Motivos no hace referencia a experiencias internacionales similares a la propuesta. Esto es relevante, pues aportaría evidencia respecto a en qué medida la solución propuesta soluciona efectivamente la problemática identificada. Tampoco se presentó ninguna revisión de la normativa y regulación, en torno a las clausuras de establecimientos en otros países de la región, lo cual podría dar luces de los efectos (positivos y negativos) asociados al Proyecto en el Perú.
43. Otra de las deficiencias identificadas es que no se analizó otras alternativas de solución (regulatorias o no regulatorias) que busquen abordar la problemática señalada en el Proyecto, referida a la arbitrariedad con la que las autoridades municipales ordenarían las clausuras temporales y definitivas de los establecimientos comerciales.
44. En atención a lo señalado en los párrafos precedentes, luego de la revisión de la sección del ACB de la Exposición de Motivos del Proyecto, debemos indicar que no se ha encontrado evidencia de los beneficios o ventajas de los emprendedores y establecimientos comerciales señalados gracias a su implementación. Adicionalmente, no se habrían identificado ni dimensionado adecuadamente todos los costos que significaría la implementación de esta regulación, ni tampoco se ha sustentado con evidencia, en esta sección ACB, los beneficios que traería consigo a los agentes involucrados, incluida la sociedad en su conjunto.
45. En este sentido, resulta necesario una nueva evaluación de los costos y beneficios derivados de la implementación de la propuesta normativa, lo cual implica una reformulación de esta sección de la Exposición de Motivos.

III. CONCLUSIONES

A partir de lo señalado en el punto II precedente, esta Oficina concluye lo siguiente:

1. La regulación contenida en el Proyecto incide en las funciones de la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, al indicar que la clausura temporal no tiene el carácter de sanción, lo cual facultaría a dicho órgano resolutorio a evaluar la legalidad y, en su caso, la carencia de razonabilidad de la misma.
2. Es necesaria una revisión integral a la propuesta contenida en el artículo 5 del Proyecto, referido a la medida de clausura temporal, a fin de compatibilizar el

mismo con el marco normativo vigente contenido, entre otras disposiciones, en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, además de hacer las precisiones necesarias para superar las situaciones identificadas que pueden afectar su aplicación en caso la propuesta normativa sea aprobada y entre en vigencia.

3. La sección del Análisis Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos del Proyecto presenta un conjunto de deficiencias que no permiten identificar de forma adecuada a los agentes afectados por la propuesta normativa, así como los costos y beneficios derivados de su implementación; razón por la cual es necesario realizar una nueva evaluación de estos aspectos y reformular esta sección.

El presente informe ha sido elaborado conjuntamente con quien da el visto bueno a este documento.

Atentamente,

MONICA MARÍA DIAZ GARCIA
Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica

(MDG/cjr)