

Proyecto de Ley N° 1648/2016-CR



Sumilla: LEY QUE DISPONE LA VACANCIA DE ALCALDES PROVINCIALES Y DISTRITALES Y ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS AUTORIDADES QUE OTORGUEN LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO SIN ADOPTAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

El Congresista de la República que suscribe, Lic. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO, integrante del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular", ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con lo establecido en los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE DISPONE LA VACANCIA DE ALCALDES PROVINCIALES Y DISTRITALES Y ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS AUTORIDADES QUE OTORGUEN LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO SIN ADOPTAR LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD

Artículo 1. Objeto de la Ley

- 1.1 La presente Ley tiene por objeto disponer la vacancia de los Alcaldes Provinciales y Distritales y establecer su responsabilidad penal por exposición al peligro de las personas con la emisión irregular de los Informes de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil, o que habiendo sido otorgadas, no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior, omisiones que pueden producir una serie de eventualidades que pongan en riesgo la vida, el cuerpo y la salud de los ciudadanos.
- 1.2 Asimismo, la responsabilidad penal alcanza a todo funcionario o servidor público de la municipalidad que tenga la atribución de otorgar, suscribir y solicitar la emisión de las licencias de funcionamiento en las condiciones mencionadas en el numeral 1.1, así como cuando no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior, de conformidad con la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 2. Incorporación del inciso 11 al artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Incorpórese el inciso 11 al artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 22.- Vacancia del cargo de Alcalde o Regidor
El cargo de alcalde o regidor se declara vacante por el concejo municipal, en los siguientes casos:

(...)

11. Por exposición al peligro de las personas con la emisión irregular de los Informes de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil, o que habiendo sido otorgadas, no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior.

(...)

Artículo 3. Modificación del artículo 5 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Modifíquese el artículo 5 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

"Artículo 5. Entidad competente

5.1 Las municipalidades distritales, así como las municipalidades provinciales, cuando les corresponda conforme a ley, son las encargadas de evaluar las solicitudes y otorgar las licencias de funcionamiento, así como de fiscalizar las mismas y aplicar las sanciones correspondientes, de acuerdo con las competencias previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

5.2 El incumplimiento de lo establecido en el numeral 5.1, dará lugar a solicitar y declarar la vacancia del Alcalde Provincial y Distrital, así como establecer su responsabilidad penal.

5.3 También será responsable penalmente todo funcionario o servidor público de la municipalidad que tenga como atribución delegada la emisión y fiscalización posterior de las licencias de funcionamiento, y que no haya cumplido con su exigencia".

Lima, 07 de julio de 2017.

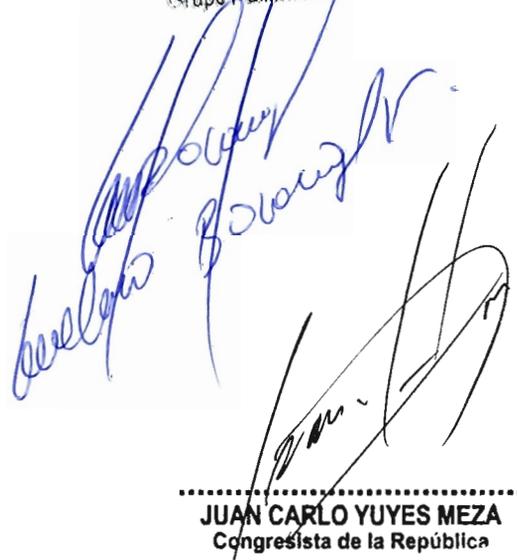

LIC. CLAYTON FLAVIO GALVÁN VENTO
Congresista de la República




MARCO E. MIYASHIRO ARASHIRO
Congresista de la República


ESTHER SAAVEDRA VELA
Congresista de la República

Conf. Int.
Luis F. Galarreta Velarde
Portavoz (T)
Grupo Parlamentario Fuerza Popular


JUAN CARLO YUYES MEZA
Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de Julio del 2017

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° 1048 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO; CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

BASE LEGAL

✓ Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

• **Artículo I (Título Preliminar)**

"Los gobiernos locales son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines".

• **Artículo 2. Tipos de Municipalidades**

"Las municipalidades son provinciales o distritales. Están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la presente ley".

• **Artículo 3. Jurisdicción y Regímenes Especiales**

"Las municipalidades se clasifican, en función de su jurisdicción y régimen especial, en las siguientes:

En función de su jurisdicción:

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

Están sujetas a régimen especial las siguientes:

1. Metropolitana de Lima, sujeta al régimen especial que se establece en la presente ley.
2. Fronterizas, las que funcionan en las capitales de provincia y distritos ubicados en zona de frontera".

• **Artículo 20. Atribuciones del Alcalde**

"Son atribuciones del alcalde:

1. Defender y cautelar los derechos e intereses de la municipalidad y los vecinos;
8. Dirigir la ejecución de los planes de desarrollo municipal;
14. Proponer al concejo municipal los proyectos de reglamento interno del concejo municipal, los de personal, los administrativos y todos los que sean necesarios para el gobierno y la administración municipal;
17. Designar y cesar al gerente municipal y, a propuesta de éste, a los demás funcionarios de confianza;
18. Autorizar las licencias solicitadas por los funcionarios y demás servidores de la municipalidad;
19. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional;

- 20. Delegar sus atribuciones políticas en un regidor hábil y las administrativas en el gerente municipal;
- 30. Presidir el comité de defensa civil de su jurisdicción;
- 35. Las demás que le correspondan de acuerdo a ley.
- 36. Presidir, instalar y convocar al comité provincial o distrital de seguridad ciudadana, según sea el caso".

- **Artículo 39. Normas municipales**

"(...)

Las gerencias resuelven los aspectos administrativos a su cargo a través de resoluciones y directivas".

- **Artículo 46. Sanciones**

"Las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes, sin perjuicio de promover las acciones judiciales sobre las responsabilidades civiles y penales a que hubiere lugar.

Las ordenanzas determinan el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, estableciendo las escalas de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias.

Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras.
(...)"

- **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".

- **Artículo 78. Sujeción a las normas técnicas y clausura**

"El ejercicio de las competencias y funciones específicas de las municipalidades se realiza de conformidad y con sujeción a las normas técnicas sobre la materia.

Las autoridades municipales otorgarán las licencias de construcción, bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o **de seguridad de defensa civil**, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario".

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

- **Artículo 1. Finalidad de la Ley**

"La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades".

- **Artículo 2. Definiciones**

"Para los efectos de la presente Ley, se aplicarán las siguientes definiciones:
(...)

Informe de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil.- Documento que sustenta y consigna el resultado de la ejecución de una Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil, mediante la cual se verifica y evalúa el cumplimiento de las condiciones de seguridad en defensa civil establecidas en la normativa vigente sobre la materia.

(...)"

- **Artículo 4. Sujetos obligados**

"Están obligadas a obtener licencia de funcionamiento las personas naturales, jurídicas o entes colectivos, nacionales o extranjeros, de derecho privado o público, incluyendo empresas o entidades del Estado, regionales o municipales, que desarrollen, con o sin finalidad de lucro, actividades de comercio, industriales y/o de servicios de manera previa a la apertura, o instalación de establecimientos en los que se desarrollen tales actividades".

- **Artículo 5. Entidad competente**

"Las municipalidades distritales, así como las municipalidades provinciales, cuando les corresponda conforme a ley, son las encargadas de evaluar las solicitudes y otorgar las licencias de funcionamiento, así como de fiscalizar las mismas y aplicar las sanciones correspondientes, de acuerdo con las competencias previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades" (*artículo materia de nuestra propuesta de iniciativa legislativa*).

- **Artículo 9. Licencias de funcionamiento para mercados de abastos, galerías comerciales y centros comerciales**

"(...)

La municipalidad puede disponer la clausura temporal o definitiva de los módulos, puestos o stands en caso de que sus titulares incurran en infracciones administrativas, ya sea que cuenten con una licencia de funcionamiento individual o corporativa".

- **Artículo 11. Vigencia de la licencia de funcionamiento**

"La licencia de funcionamiento tiene vigencia indeterminada.
(...)"

- **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, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento".

Las municipalidades no pueden exigir tasas u otros cobros por el ejercicio de su actividad fiscalizadora.

Asimismo, las actividades de fiscalización como parte del procedimiento de inspección multidisciplinaria, deberán ser únicas y realizarse en el mismo momento, con el objeto de hacer más eficiente la verificación del cumplimiento de las medidas de seguridad".

- **Disposiciones Finales, Transitorias y Complementarias**

QUINTA. Órgano sancionador

"El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Riesgo de Desastres - CENEPRED, es el órgano competente para sancionar con la revocatoria y/o suspensión a los Inspectores Técnicos de Seguridad de incurrir en las infracciones que para tal efecto se establecerán mediante decreto supremo."

ANÁLISIS

Que, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipales, establece normas sobre la creación, origen, naturaleza, autonomía, organización, finalidad, tipos, competencias, clasificación y régimen económico de las municipalidades; también sobre la relación entre ellas y con las demás organizaciones del Estado y las privadas, así como sobre los mecanismos de participación ciudadana y los regímenes especiales de las municipalidades (artículo 1).

Su ámbito de aplicación recae para las municipalidades provinciales o distritales, y están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la presente Ley (artículo 2).

Por otro lado, como es de conocimiento público, desde hace varios años el país ha sufrido una serie de eventos catastróficos (incendios) que han puesto en riesgo la vida, el cuerpo y la salud, muy al margen de las innumerables pérdidas económicas. Varios de los incendios han sido ocasionados por errores humanos (negligencia) y otros por desperfectos o fallas eléctricas (falta de prevención).

Sobre estos últimos eventos, es que presentamos nuestra iniciativa legislativa. Debemos manifestar que los incendios son ocasionados por tener instalaciones eléctricas que no cumplen con las medidas de seguridad requeridas o son instalaciones clandestinas, peor aún, varios locales comerciales han sido clausurados por dichas conductas, sin embargo, han seguido funcionando en la clandestinidad sin una correcta y eficiente fiscalización por parte de la autoridad y sus funcionarios o servidores públicos, quienes no solo deben limitarse a cerrar sino a denunciar las conductas delictivas ante las diferentes instancias que regula nuestro Sistema Jurídico Nacional, amparándose conforme a las atribuciones de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipales, Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, entre otras. Según el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú, el número de incendios en el país aumentó en 10% respecto a lo registrado en el 2015¹. Sobre ello, debemos recordar algunos de los incendios más atroces registrados (solo) en la ciudad de Lima²:

22 de junio de 2017: *En el depósito denominado JPEG de Las Malvinas, en el Cercado de Lima, se produjo un incendio al mediodía que duró más de tres días. Dos jóvenes quedaron atrapados en el inmueble y se desconoce su estado.*

13 de junio de 2017: *El cuerpo de Bomberos ha trabajado más de 10 horas para controlar el incendio que se generó en una fábrica de plásticos en el Callao. Dos días después, el fuego se reavivó. El humo tóxico fue tanto que el Gobierno Regional del Callao suspendió las clases en la zona hasta el día lunes 19 debido a la gran concentración de contaminación que se respiraba en la zona.*

¹<http://gestion.pe/tendencias/mas-96000-incendios-se-registraron-peru-este-ano-2173207>

²<http://peru21.pe/actualidad/cantagallo-incendios-mas-atroces-registrados-lima-2261436>

12 de junio de 2017: Los bomberos controlaron el incendio que se inició alrededor de las 9 de la mañana en la galería La Cochera del jirón Andahuaylas 955, en el Cercado de Lima. Es la cuarta vez que se incendia este local ubicado a pocas cuadras del centro comercial Mesa Redonda. El siniestro comprometió cerca de 20 puestos de ventas. Se requirieron más de 30 unidades de Bomberos para controlar las llamas.

16 de noviembre de 2016: Esa mañana se registró un incendio en una sala de cine el Centro Comercial Larcomar, ubicado en Miraflores. Hasta el momento se han registrado 3 muertos y 7 desaparecidos. Según informa RPP, la emergencia se inició en una de las salas de cines UVK, en el cual se desarrollaba una función de prensa de la cinta Animales fantásticos y dónde encontrarlos.

4 de noviembre del 2016: Centenares de viviendas de la comunidad shipiba de Cantagallo, en el distrito del Rímac, fueron destruidas por un incendio que empezó pasada la medianoche. Miles de familias se quedaron sin hogar. De acuerdo con los testigos, el fuego empezó después de la media noche, en la parte baja de la comunidad, justo luego de que la comunidad shipiba volviera a sus viviendas tras una reunión. El incendio empezó por una vela que olvidaron encendida, pues los habían bajado la palanca que abastece de energía eléctrica las viviendas. "Como había balones de gas, explotaron y el fuego se propagó", dijo una testigo.

19 de octubre de 2016: Un pavoroso incendio en una fábrica de calzado y en el almacén de medicamentos del Ministerio de Salud en El Agustino cobró la vida de los bomberos Alonso Salas Chanduvi, Raúl Li Sánchez Torres y Eduardo Jiménez Soriano. Ellos eran miembros de la Compañía Roma 2 del Cercado de Lima. Hasta el momento se desconoce las causas del siniestro.

16 de octubre de 2014: Un incendio destruyó parte de una de las históricas casonas de la Plaza Dos de Mayo, donde habitaban más de 50 familias. En ese momento cuatro personas, entre ellas dos niñas, resultaron heridas. La mayoría de estos locales eran usados como viviendas pero comerciantes también los empleaban como almacenes para sus mercaderías.

30 de octubre de 2013: Un voraz incendio arrasó con más de 180 viviendas precarias en el asentamiento humano 200 millas, cerca del aeropuerto Jorge Chávez, en el Callao. El siniestro dejó más de 700 damnificados. La mayoría de ellos se dedicaban al reciclaje y habían invadido la zona que era considerada intangible.

9 de marzo de 2012: Un incendio destruyó los almacenes del Ministerio de Educación ubicado en la cuadra 11 de avenida Tingo María, en el Cercado de Lima. Cientos de textos escolares y laptops que iban a ser distribuidos en el interior del país quedaron destruidos.

20 de julio de 2002: Un incendio en la exclusiva discoteca Utopía ubicada en las instalaciones del Jockey Plaza, en Monterrico, distrito de Surco, dejó 29 jóvenes muertos. Las llamas se iniciaron durante un espectáculo de fuego. Hasta la fecha sigue el proceso judicial contra los responsables de este siniestro.

29 de diciembre de 2001: Sin lugar a dudas uno de los peores incendios ocurridos en nuestro país fue el de Mesa Redonda donde murieron más de 300 personas. El hecho ocurrió en medio de las fiestas de fin de año por lo que esta zona comercial se encontraba abarrotada de gente. Debido a la presencia de pirotécnicos y otros productos inflamables el fuego se extendió rápidamente al menos por cinco manzanas.

Si bien es cierto varios de ellos han ocurrido por errores humanos (negligencia), otros han ocurrido por no haberse efectuado una correcta y eficiente fiscalización a cargo de la autoridad política y de sus funcionarios o servidores responsables, quienes sin interesarles la importancia de las instalaciones eléctricas, entre otras, han procedido a expedir Licencias de Funcionamiento de manera deficiente o irregular, o no han realizado una correcta fiscalización posterior.

Nuestra propuesta legislativa se divide en:

1. Disponer la vacancia de los Alcaldes Provinciales y Distritales y establecer su responsabilidad penal por exposición al peligro de las personas con la emisión irregular de los Informes de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil, o que habiendo sido otorgadas, no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior, omisiones que pueden producir una serie de eventualidades que pongan en riesgo la vida, el cuerpo y la salud de los ciudadanos.

Las autoridades municipales son los principales interesados y obligados en salvaguardar, cautelar y defender los derechos de la comunidad a las que representan, más aun si está en juego la vida, el cuerpo y la salud. Su negligencia, omisión o impericia debe constituir causal de vacancia. Como producto de ello, es necesario e importante regular y tipificar dichas conductas.

En primer lugar, estableciendo una nueva causal de vacancia en el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y en segundo lugar, modificando el artículo 5 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, adicionando que el incumplimiento de sus funciones, dará lugar a solicitar y declarar la vacancia del Alcalde Provincial y Distrital, así como establecer su responsabilidad penal, medidas que hemos considerado pertinente adoptar en beneficio de la colectividad.

2. Asimismo, la responsabilidad penal debe alcanzar a todo funcionario o servidor público de la municipalidad que tenga la atribución de otorgar, suscribir y solicitar la emisión de las licencias de funcionamiento, así como cuando no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior, ello de conformidad con las facultades delegadas en el Manual de Organización y Funciones (MOF) de cada entidad municipal, amparadas también por la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En el mismo sentido que lo normado en el punto 1, consideramos que las responsabilidades no solo deben recaer en las autoridades municipales, sino también en las de sus funcionarios o servidores, quienes son el primer filtro dentro de la institución, debiendo observar, verificar y supervisar *in situ* su estricto cumplimiento, y en caso se haya infringido alguna norma técnica, deben denunciar y proceder a su clausura conforme a la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y a la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Un aspecto importante, es que actualmente las licencias de funcionamiento tienen una vigencia indeterminada, por lo que la fiscalización posterior, tanto de las autoridades políticas como de los funcionarios o servidores públicos, debe ser más diligente, estricta y periódica, con la finalidad de evitar contingencias que pongan en riesgo una serie de derechos fundamentales.

Por tanto, consideramos que las regulaciones que proponemos permitirán reducir la ola de incidencias que han suscitado y que podrían suscitarse en el futuro, puesto que cuando ocurren este tipo de siniestros, "nadie es responsable", por lo que estimamos que nuestra iniciativa legislativa resulta ser viable y oportuna en aras de salvaguardar la vida, el cuerpo y la salud de la ciudadanía.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto alguno al erario nacional, siendo que su aprobación tiene como objetivo disponer la vacancia de los Alcaldes Provinciales y Distritales, así como establecer su responsabilidad penal por exposición al peligro de las personas con la emisión irregular de los Informes de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil, o que habiendo sido otorgadas, no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización posterior, omisiones que pueden producir una serie de eventualidades que pongan en riesgo la vida, el cuerpo y la salud de los ciudadanos.

Asimismo, la responsabilidad penal se debe hacer extensiva a todo funcionario o servidor público de la municipalidad que cometa una ilegalidad en los supuestos antes descritos. En consecuencia, consideramos que nuestra propuesta de iniciativa legislativa constituye ser una medida reflexiva, disuasiva, coercitiva y punitiva en beneficio de la población.

INCIDENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Los efectos de la iniciativa legislativa es la de incorporar una nueva causal de vacancia en el artículo 22 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como regular su responsabilidad penal y la de todo funcionario o servidor público de la municipalidad que otorgue licencias de funcionamiento sin adoptar las medidas de seguridad, o que habiendo sido otorgadas, no se haya efectuado una correcta y eficiente fiscalización.

Asimismo, es necesario modificar artículo 5 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, adicionando que el incumplimiento de sus funciones, dará lugar a solicitar y declarar la vacancia del Alcalde Provincial y Distrital, así como establecer su responsabilidad penal, medidas que hemos considerado pertinente adoptar en beneficio de la colectividad, por lo que nuestra propuesta no contraviene a norma alguna de nuestro Sistema Jurídico Nacional.

LA PROPUESTA SE ENMARCA EN LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa se enmarca en la Política de Estado del Acuerdo Nacional N° 32, Gestión del Riesgo de Desastres.