CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
10 MAYO 2023
RECIBIDO
Firma Hora 6:52pm

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL ARTÍCULO 59° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO

El grupo parlamentario **FUERZA POPULAR**, a iniciativa del Congresista de la República **HERNANDO GUERRA-GARCÍA CAMPOS**, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de República, propone el siguiente proyecto de:

LEY QUE FORTALECE EL ARTÍCULO 59° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ Y LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO

Artículo 1°. – Objeto

La presente Ley tiene por objeto fortalecer las libertades de empresa y comercio establecidos en el artículo 59° de la Constitución Política del Perú, mediante la regulación de la clausura de establecimientos comerciales, de manera temporal o definitiva, por parte de todas las entidades administrativas, incluyendo Gobiernos Locales, Gobiernos Regionales, Gobierno Central, Organismos Reguladores, Organismos Constitucionalmente Autónomos y cualquier otra entidad que forme parte de la administración pública.

Artículo 2°. – Finalidad

La finalidad de la Ley es evitar actuaciones arbitrarias por parte de las entidades administrativas y mitigar los riesgos de corrupción y abuso de autoridad dentro del aparato estatal, de modo que se fortalezca las libertades de empresa y comercio.

Artículo 3°. – Definiciones

Para efecto de la presente Ley se consideran las siguientes definiciones:

- **Autorización:** es todo acto administrativo que emite una entidad a favordel

titular en el marco de la legislación vigente, para la realización de actividades en un Establecimiento Comercial, sujetas a control y fiscalización.

- **Certificado ITSE:** es el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en edificaciones que emiten las municipalidades en el marco del Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por D.S. N° 002- 2018-PCM o las normas que lo sustituyan.

- **Clausura:** es el cierre de un establecimiento comercial que impide el ingreso de los consumidores, dictada por un funcionario o Entidad en el marco de la presente Ley.

- **Clausura Definitiva:** es la clausura que dicta una Entidad como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador.

- **Clausura Temporal:** es la clausura que dicta un funcionario o entidad como medida preventiva, única y exclusivamente cuando existe riesgo inminente de la propiedad, la vida o la salud de las personas.

- **Entidad o Entidades:** es toda entidad de la administración pública, entendiéndose como tal a las señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 o la norma que la sustituya.

- **Establecimiento Comercial:** es todo establecimiento en el que se realizan actividades comerciales, industriales y/o administrativas; para el que se requiera contar con una Licencia de Funcionamiento.

- **Funcionario:** es el servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas en una Entidad –o por delegación– bajo cualquier régimen laboral o contractual.

- **Inspección:** es toda visita de inspección, inopinada o no, que realizan las Entidades y/o funcionarios en el marco de sus atribuciones legales.

- **Ley:** es la presente ley que regula las medidas de Clausura de Establecimientos Comerciales.

- **Licencia de Funcionamiento:** es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en el marco de la Ley N° 28976 y sus normas reglamentarias.

- **Titular:** es el responsable del funcionamiento de un establecimiento comercial en calidad de propietario, arrendatario, administrador o cualquier otra forma jurídica permitida por la legislación vigente.

Artículo 4°. – Ámbito de aplicación

La presente Ley es de aplicación a todas las entidades y funcionarios y/o servidores de la administración pública, quienes se encuentran obligados a observar sus disposiciones bajo responsabilidad civil, penal y administrativa.

Artículo 5°. – Clausura Temporal

5.1. La clausura temporal de un establecimiento comercial procede única y exclusivamente como medida preventiva cuando existen circunstancias al interior o exterior del establecimiento comercial que pone en peligro inminente la vida o la salud de las personas; la propiedad del establecimiento comercial; siempre que las circunstancias que los generen sean insubsanables al momento de la inspección.

5.2. Procede clausura temporal por parte de la municipalidad cuando el titular no acredite la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial.

5.3. No procede la clausura temporal cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas por el titular durante la inspección, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección. Los funcionarios y entidades están prohibidas de imponer clausura temporal por la infracción de normas de carácter administrativo que no representen un peligro inminente para la vida o la salud de las personas.

5.4. Toda clausura temporal debe ser registrada a través de video o fotografía, por parte de los funcionarios, con el consiguiente levantamiento de acta de la legalidad de la clausura dentro de las 24 horas de realizada.

5.5. 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.

5.6. El levantamiento de la medida de clausura temporal debe ser realizada dentro de las 48 horas siguientes a la fecha en la que el infractor acredite formalmente haber subsanado las observaciones que dieron lugar a la Clausura. En caso de no recibir respuesta formal dentro del plazo antes mencionado, la medida de clausura quedará sin efecto de forma automática. El plazo corre a partir de la fecha de ingreso de la documentación respectiva a través de la Mesa de Partes de la entidad.

5.7. Cuando las áreas de un establecimiento comercial sean divisibles y cuenten con accesos independientes, los funcionarios y entidades impondrán las clausuras temporales única y exclusivamente respecto de aquellas áreas en las que subsistan circunstancias que pongan en peligro inminente la vida o la salud de las personas; sin clausurar ni afectar aquellas áreas del establecimiento comercial que no representen peligro para la vida, la salud o la seguridad de las personas.

Artículo 6°. – Clausura Definitiva

6.1. La clausura definitiva solo procede como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador conforme el Capítulo III del Título IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

6.2. En ninguna circunstancia procede imponer clausura definitiva como medida correctiva o preventiva; salvo en los casos de revocación de licencias de funcionamiento, revocación de autorizaciones sectoriales o contrato de alquiler del establecimiento comercial vencido por más de 3 meses que resulten esenciales para el funcionamiento del establecimiento comercial, conforme a las leyes de la materia.

Artículo 7°. – Imposición de multas

7.1. Ninguna entidad o funcionario podrá imponer multas administrativas en los casos en que, como resultado de una Inspección, se haya dictado una clausura temporal. Las multas administrativas a consecuencia de

una inspección solo podrán ser impuestas con posterioridad al levantamiento de la medida de clausura temporal, bajo responsabilidad.

7.2. En ningún caso se puede condicionar el levantamiento de una medida de clausura al previo pago de multas administrativas. Los funcionarios que así lo hacen incurren en responsabilidad civil, administrativa y penal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES

ÚNICA. – Modificación de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifica el tercer párrafo del artículo 46°, el primer párrafo del artículo 49 y el artículo 78, y se incorpora el artículo 49-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 46.- Sanciones***
> *(...)*
> *Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, revocación de autorizaciones o licencias, clausura **definitiva**, decomiso, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. **No cabe imponer clausuras temporales como medidas de sanción.***
> *(...)"*
>
> ***"Artículo 49.- Clausura, Retiro o Demolición***
> *La autoridad municipal puede ordenar la clausura **transitoria, o definitiva de acuerdo al procedimiento administrativo sancionador en la ley de la materia**, de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario.*
> *(...)"*

"Artículo 78

(...)

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 de establecimientos conforme a lo dispuesto en los artículos 46° y 49° de la presente ley, según hayan sido modificados, así como las demás leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales."***

"Artículo 49-A.- Clausura Temporal

La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal de establecimientos comerciales, como medida preventiva, cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente o constituya peligro inminente para la seguridad de las personas; siempre que las circunstancias sancionables no puedan ser corregidas durante la inspección. La medida de clausura temporal se impone conforme a las leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales".

HERNANDO GUERRA-GARCÍA CAMPOS
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LIZARZABURU LIZARZABURU Juan Carlos Martin FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:33:54-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUERRA GARCIA CAMPOS Hernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 14:35:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:26:47-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RUIZ Victor Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:10:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OLIVOS MARTINEZ Leslie Vivian FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:20:58-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ GALLEGOS Carmen Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 10/05/2023 16:28:48-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **15** de **mayo** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4952/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO; y**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialia Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- TUO de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

II. ANTECEDENTES

La presente iniciativa se origina en la Carta S/N de fecha 21 de abril de 2023, remitida por el colectivo ciudadano, asociación o movimiento Integridad por el Perú, recibida en mi despacho congresal vía sistema de trámite documentario – STD.

En ese sentido, el proyecto que se desarrolla a continuación hace en parte suya la propuesta, a pedido expreso de dicho colectivo, habiendo efectuado algunos ajustes en el marco del ejercicio de la iniciativa legislativa parlamentaria.

Así, el presente proyecto y su exposición de motivos replica parte sustancial de la propuesta de la citada asociación, lo que se deja expresamente señalado reiteradamente.

Sin perjuicio de ello, se mencionará en determinadas partes los argumentos más pertinentes, recogidos de dicho autor, a quienes reiteramos el agradecimiento por su actitud ciudadana y legislativa propositiva a favor del país.

Cabe mencionar que, en el presente periodo legislativo no se ha ubicado propuesta de ley similar sobre esta materia.

2.1. La Economía Social de Mercado y la garantía de la libertad de empresa:

El Estado tiene el rol de estimular la creación de riqueza y de garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública.

Asimismo, el Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, **promueve las pequeñas**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CASTILLO RIVAS Eduardo Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:55:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/05/2023 17:43:55-0500

empresas en todas sus modalidades, así lo establece el artículo 59 de la Carta Magna.

Toda ley que proponga regular alcances o límites de los derechos y libertades económicas, debe enmarcarse necesariamente en la economía social de mercado establecida en la Constitución Política, artículo 58. En ese sentido, recogemos de manera introductoria la noción que hace casi dos décadas recogió el Tribunal Constitucional, sobre qué es y qué importancia tiene la economía social de mercado:

> *"A modo de conjunción de los principios expuestos, e ingresando de manera más concreta en la determinación solidaria y social en la que se inspira el régimen económico de la Constitución, el artículo 58° de la Carta preceptúa que aquél se ejerce en una economía social de mercado.* ***La economía social de mercado es representativa de los valores constitucionales de la libertad y la justicia,*** *y, por ende, es compatible con los fundamentos axiológicos y teleológicos que inspiran a un Estado social y democrático de derecho. En ésta imperan los principios de libertad y promoción de la igualdad material dentro de un orden democrático garantizado por el Estado. De allí que L. Herhärd y Alfred Muller Armack afirmen que se trata de un orden "en donde se asegura la competencia, y al mismo tiempo, la transformación de la productividad individual en progreso social, beneficiando a todos, amén de estimular un diversificado sistema de protección social para los sectores económicamente débiles [...]"* (*El orden del futuro. La economía social de mercado.* Universidad de Buenos Aires, 1981).

Alude, pues, a la implantación de una mecánica en la que *"el proceso de decisión económica está descentralizado y la coordinación de los múltiples poderes individuales se hace a través de las fuerzas automáticas de la oferta y demanda reguladas por los precios"*. (Jürgen B. Donges. *Sistema económico y Constitución alemana*. En: Constitución y Economía, Madrid: 1977).

Es decir, tanto como se opone a la economía de planificación y dirección central, la economía social de mercado se opone también a la economía del *leissez faire,* en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso económico.

> *"La economía social de mercado, como presupuesto consustancial del Estado Constitucional aparece como una "tercera vía" entre el*

capitalismo y el socialismo [...]" (Peter Häberle. *Incursus. Perspectiva de una doctrina constitucional del mercado: siete tesis de trabajo.* En: Pensamiento Constitucional. Año. N.° IV. N°. 4, Lima 1997, pág. 25).

Y es que, dado el carácter "social" del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas, lo que **en modo alguno supone la posibilidad de interferir arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad reservado a los agentes económicos**."[1] (énfasis nuestro)

La Constitución de 1993 vigente establece en su artículo 59 un mandato muy claro que reconoce la libertad de empresa y de comercio. Ambas libertades, que son derechos fundamentales, tienen semejanzas y diferencias, siendo complementarias en el caso del proyecto materia de esta exposición de motivos. Por ello, cabe precisar estos conceptos, con lo cual se enmarca adecuadamente el aspecto constitucional que es la base de esta iniciativa legislativa.

Como señaló Rubio Correa en su estudio de la Constitución de 1993, el artículo 59 establece varios deberes para el Estado en materia económica:

> *"Estimula la creación de riqueza y esto debe ser entendido como uno de los objetivos centrales y como un principio que guía la actuación del Estado en materia económica: no se trata de que el Estado distribuya pobreza como se dijo en frase de franco contenido político hace algunos años pero que caricaturizaba bien un concepto de Estado puramente asistencialista. En el mundo contemporáneo las posibilidades de desarrollo de la producción son inmensas gracias a la acumulación de capital existente, al conocimiento tecnológico y al desarrollo de los conceptos de conducción gerencial empresarial. (...)"*[2]

Asimismo, en el artículo 59°, sobre las libertades de empresa, encontramos que en la doctrina jurídica básica se establece que:

> *"El Estado garantiza la libertad de empresa, comercio e industria, sujeta a ciertos límites impuestos por la misma Constitución y que*

[1] Fundamento 16 de la sentencia recaída en el expediente 008-2003-AI/TC. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html
[2] Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. T. III. Pág. 226. Lima: PUCP, 1999.

serán desarrollados por la ley. La libertad de empresa, comercio e industria en realidad son varias libertades expresadas bajo la forma de una sola. La libertad de empresa consiste en la posibilidad de manejar libremente la actividad empresarial dentro de los marcos de la Constitución y la ley. La empresa es una entidad que toma decisiones libremente sin ofender al Derecho. Es una libertad específica porque la vida empresarial (aún la de la empresa individual) tiene características, requisitos y procedimientos propios que deben ser respetados, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones socio-empresa; socios entre sí; empresa con otras empresas."[3]

A su vez, en la STC 008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional señaló clara y sucintamente sobre la libertad de empresa:

"Consagrada por el artículo 59° de la Constitución, se define como la facultad de poder elegir la organización y efectuar el desarrollo de una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios.

La libertad de empresa tiene como marco una actuación económica autodeterminativa, lo cual implica que el modelo económico social de mercado será el fundamento de su actuación, y simultáneamente le impondrá límites a su accionar.

Consecuentemente, dicha libertad debe ser ejercida con sujeción a la ley -siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce."[4]

Sobre los límites volveremos en breve.

Como se apreciará más adelante en la sustentación de este proyecto, se trata de una ley que permite el cumplimiento de este deber estatal de garantizar la libertad de empresa, ya que acorde al marco legal que desarrolla, protege este derecho fundamental, y así, permite que las personas vinculadas a la

[3] Rubio Correa, (...) Op. Cit. Pág. 227.
[4] La sentencia está disponible en https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html

organización empresarial, o como las llama el proyecto de ley, "establecimientos comerciales", puedan ejercer con normalidad el rubro del negocio, lo cual además estimula la creación de riqueza, mandato que también se encuentra expresamente mencionado en el citado artículo constitucional.

En cuanto a la libertad de comercio, ésta ya estaba reconocida y expresamente mencionada desde la Constitución peruana de 1823 y en las sucesivas cartas políticas. Rubio Correa manifestaba, respecto de este derecho fundamental, que:

> *"La libertad de comercio tiene que ver con la libre circulación de bienes y servicios incluido el dinero. Es una libertad también específica porque la circulación puede presentar diversos problemas de naturaleza jurídica: ingreso legal o ilegal de mercancías de un país a otro; problemas tributarios provenientes de las transacciones; problemas de propiedad de los bienes que circulan; problemas de registro; responsabilidades por los bienes materia de la transacción; problemas de daños y perjuicios variados provenientes de alteraciones en el debido cumplimiento de las obligaciones de unas partes con otras, etc."*[5]

El Tribunal Constitucional en una sentencia ya clásica, mencionó sucintamente que:

> *"Establecida en el artículo 59° de la Constitución, [la libertad de comercio] se trata de la facultad de elegir la organización y* ***llevar a cabo una actividad ligada al intercambio de mercaderías o servicios, para satisfacer la demanda de los consumidores o usuarios****. Debe ejercerse con sujeción a la ley.*
>
> ***Tal libertad presupone el atributo de poder participar en el tráfico de bienes lícitos, así como dedicarse a la prestación de servicios al público*** *no sujetos a dependencia o que impliquen el ejercicio de una profesión liberal."*[6] (énfasis nuestro)

Y de manera especialmente importante, el artículo 59° establece los límites constitucionales del ejercicio de estas libertades de empresa, comercio e industria, porque su ejercicio no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas, siendo estas las únicas limitaciones constitucionalmente

[5] Rubio Correa, (...) Op. Cit. Pág. 227.
[6] Sentencia recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC, que se encuentra disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html

reconocidas, lo que se debe desarrollar en la ley, de igual manera, razonablemente y protegiendo y garantizando las libertades mencionadas:

> *"La moral puede ser entendida como la que puede apreciarse en el sentimiento promedio de la población para distinguir lo malo de lo bueno, y teniendo en cuenta* ***también los principios asentados del Derecho, particularmente los derechos humanos****.*
>
> ***No siempre será fácil distinguir lo moral de lo inmoral. En estos casos la duda deberá favorecer a la libertad****. Desde luego, estamos hablando de una duda real y a la que se llega con buena fe.*
>
> ***Las libertades no pueden ir contra la salud de las personas. Hay aspectos que son claramente contrarios a ella como el tráfico de drogas, o el daño al entorno ambiental. Hay otros casos más discutibles****, por lo menos en términos sociales, cómo el uso de tóxicos tolerados: alcohol y tabaco son tal vez los mejores ejemplos. Hay que recordar que según el artículo 8 de la Constitución, el Estado regula el uso de tóxicos sociales.*
>
> ***La seguridad pública es la garantía de que las personas no sufrirán daños provenientes de su vida cotidiana en la sociedad. Los envenenamientos o intoxicaciones públicos; el peligro físico de ser muerto o herido, etc., son atentados contra la seguridad pública que pueden provenir del ejercicio de estas libertades****."*[7] (énfasis nuestro)

En el mismo sentido, como lo señala Flores Nano, uno de los temas más recurrentes en la materia de la libertad de empresa, ha sido el de los limites a las potestades de la administración en cualquiera de sus niveles, para poder ejercer e imponer regulación.

Como lo señala la citada jurista en el caso Benavides García, referido a la autorización de funcionamiento municipal, el Tribunal Constitucional estudió la problemática de los requisitos que podría establecer limites para el ejercicio del derecho a la libertad de empresa.[8] De ese modo en la Sentencia del Tribunal

[7] Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. T. III. Pág. 229-230. Lima: PUCP, 1999.
[8] Flores Nano, Lourdes. La Economía Social de Mercado. Pasado, Presente y Futuro. Instituto Pacifico. Diciembre 2015. Primera Edición. Pp. 276.

Constitucional STC N° 02802-2005-AA, uno de cuyos fundamentos estableció un precedente vinculante, estableció:

> "*La libre voluntad de crear una empresa es un componente esencial del derecho a la libertad de empresa, así corno el acceso al mercado empresarial. Este derecho se entiende, en buena cuenta, como la capacidad de toda persona de poder formar una empresa* ***y que esta funcione sin ningún tipo de traba administrativa****, sin que ello suponga que no se pueda exigir al titular requisitos razonablemente necesarios, según la naturaleza de su actividad. En ese aspecto, por ejemplo, las municipalidades son competentes, según lo señala la Constitución en su artículo 195.°, inciso 8), concordante con el inciso 4) del citado artículo, para "desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley"; es decir, en el ámbito municipal, la libertad de empresa deberá ejercerse sobre dicha base constitucional,* ***de lo que se concluye que el desenvolvimiento del derecho a la libertad de empresa estará condicionado a que el establecimiento tenga una previa permisión municipal****."*[9] (énfasis nuestro)

III. PROBLEMÁTICA

El movimiento Integridad detectó un problema central que incide en la vida diaria de los establecimientos comerciales formales a nivel nacional. Su diagnóstico empírico se recoge a continuación:

> *"El poder del Estado – cuando es mal utilizado – se convierte en una fuerza represora que facilita la corrupción y la extorsión; debilitando o entorpeciendo el ambiente de negocios y fomentando la informalidad. Limitar la discrecionalidad del uso de este poder es esencial para evitar la arbitrariedad con la que pueden actuar las entidades y los funcionarios que forman parte del aparato estatal.*

[9] Sentencia del Tribunal Constitucional del EXP. 2802-2005-PA/TC, Fundamento 4, En: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02802-2005-AA.pdf

La experiencia ha demostrado que las clausuras temporales de establecimientos comerciales se ha convertido en un mecanismo mal utilizado que facilita la extorsión y la corrupción, mayormente de emprendedores, micro y pequeñas empresas; que ven muchas veces en riesgo su continuidad en el mercado y se ven forzadas a huir a la informalidad.

Cada día miles de inspectores salen a las calles a fiscalizar establecimientos comerciales y son pocas las veces en las que no encuentran alguna observación, alguna imperfección o algún error de parte de los administrados. ***El problema en todos estos casos es la desproporcionalidad de las medidas que adopta el Estado para reprimir estas conductas supuestamente infractoras de las normas****."*

"La pared está sucia, la luz no enciende, el inodoro está malogrado, falta un anuncio en la pared, entre otras"; son infracciones que hoy sirven para justificar la clausura de establecimientos comerciales bajo el supuesto incumplimiento de normas de seguridad y sanidad reglamentarias.

Infracciones sumamente leves sirven de excusa a funcionarios inescrupulosos para ordenar la evacuación de clientes, el cierre de tiendas y el pegado de carteles de clausura en sus puertas; para luego enorgullecerse ante cámaras de televisión y posar para fotos que comparten en sus redes sociales; acusando a empresas formales de incumplir normas muchas veces contrarias a la ley, sin reparar en el daño a reputacional [del local y las pérdidas económicas que ocasionan al emprendedor].

Las medidas de clausura temporal de establecimientos comerciales –que debieran ser excepcionales y aplicables únicamente cuando está en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas o de la propiedad– se han convertido en una forma de extorsión que busca privar a empresas y emprendedores del derecho a defenderse frente al abuso.

Tras la clausura temporal de un establecimiento comercial, los administrados se ven obligados a pagar multas para poder reabrir sus locales, sin tener –en la práctica– la posibilidad de defenderse. El costo de mantener un local clausurado mientras dura un proceso de impugnación a nivel administrativo,

hace que este mecanismo de defensa sea inviable debido a su extrema onerosidad.

El mensaje que el sistema normativo vigente está dando a los emprendedores y empresarios es el de resignarse al abuso de autoridad. *"No apeles", "No te defiendas", "Acepta la infracción, aunque no corresponda". "Paga la multa por más abusiva que sea", "Obedece sin cuestionar".* Porque apelar o denunciar a los funcionarios responsables, solo alarga los procesos de reapertura y acrecienta el daño económico de las empresas."

No está mal que el Estado fiscalice a quienes realizan actividad comercial. Lo que está mal es que todo el sistema legal que debe permitir a las empresas defenderse frente a errores, abusos de autoridad y excesos de poder haya devenido en inservible frente a las medidas de clausura dictadas para forzar el pago de multas, a cambio de reabrir prontamente locales cerrados indebidamente.

Esta realidad obedece, principalmente, a la falta de normas generales que regulen las clausuras temporales de establecimientos comerciales como medidas preventivas, y que proscriban que sean usadas como mecanismos de sanción administrativa en sustitución de multas pecuniarias.

Las normas que facultan a las diversas autoridades administrativas a clausurar establecimientos comerciales de manera temporal son en extremo amplias y discrecionales. Al mismo tiempo, las restricciones para aplicarlas resultan insuficientes para limitar los abusos de autoridad. Es justamente por ello que este proyecto de ley deviene en indispensable.

El artículo 256° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que la autoridad que tramita el procedimiento puede disponer, en cualquier momento, la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final.

Si bien el mismo artículo establece que las medidas que se adopten deberán ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretende garantizar en cada supuesto concreto; y que no se pueden dictar medidas de carácter provisional que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de sus

derechos; se trata de restricciones que suelen ser pasadas por alto en la mayoría de los casos.

En el mismo sentido, no se cumple por parte de muchas autoridades municipales la intimación de cumplimiento espontaneo, como así lo establece el numeral 4 del artículo 205 de la Ley 27444 de acuerdo a su Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS:

> *"Artículo 205.- Ejecución forzosa*
> *Para proceder a la ejecución forzosa de actos administrativos a través de sus propios órganos competentes, o de la Policía Nacional del Perú, la autoridad cumple las siguientes exigencias:*
> *(...)*
> *4. Que se haya requerido al administrado el cumplimiento espontáneo de la prestación, bajo apercibimiento de iniciar el medio coercitivo específicamente aplicable.*
> *(...)"*

Esta disposición es recurrentemente incumplida, y que conlleva necesariamente la obligación del órgano administrativo que formaliza y emite un mandato, previamente levante un acta con la intimación o llamado al cumplimiento espontaneo. Si un órgano fiscalizador emite una resolución ordenando una clausura, la resolución se notifica e íntima a su cumplimiento, si no se accede ser remite los actuados al ejecutor coactivo para que efectué un cierre forzoso. De ahí que la intimación podría realizarse en el mismo acto de notificación de la resolución, ese solo acto administrativo permitiría un periodo de subsanación, y un plazo que no detendría la actividad económica sin perjudicar económicamente al titular de la autorización respectiva.

Asimismo, señala la motivación de Integridad:

> *"La Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, reconoce en su artículo 49° que la autoridad municipal "...puede ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o*

produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario."

La misma ley orgánica, en su artículo 78°, establece que los municipios:

"...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."

En la carta de la citada asociación se señalaba enfáticamente que la propuesta tiene por objeto regular las medidas de clausura de establecimientos comerciales que vienen generando múltiples casos de corrupción por parte de funcionarios inescrupulosos, que abusan de la amplia discrecionalidad que les conceden las normas legales vigentes. Ello lo expresaban en tanto la clausura temporal de establecimientos comerciales se ha convertido en una de las principales formas de abuso que muchas veces deriva en una forma de extorsión con la que cuentan las autoridades para obtener recursos económicos ilegalmente de emprendedores y empresas; poniendo en grave riesgo su continuidad y permanencia en el mercado.

IV. PROPUESTA LEGISLATIVA

Por lo expuesto, corresponde ahora establecer cuáles son los elementos de la nueva propuesta y qué impacto tendrían en el régimen actual de las clausuras de establecimientos comerciales. Ello se señala, a continuación, en un cuadro que permite ver el artículo o inciso propuesto en la fórmula legal, su relación o conexidad con la ley o reglamentación que a la fecha existe sobre el citado tema, y la razón de la modificación propuesta, de ese modo se sustenta en cada ocasión, en qué consiste la propuesta.

PROYECTO DE LEY QUE REGULA LAS MEDIDAS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES		
Texto del proyecto de ley	**Normas conexas vigentes**	**Comentarios -Observaciones**
Artículo 1°. – Objeto La presente Ley tiene por objeto fortalecer las libertades de empresa y comercio establecidos en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la regulación de la clausura de establecimientos comerciales, de manera temporal o definitiva, por parte de todas las entidades administrativas, incluyendo gobiernos locales, gobiernos regionales, gobierno central, organismos reguladores, organismos constitucionalmente autónomos y cualquier otra entidad que forme parte de la administración pública.	Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N° 018-2008-JUS Artículo 1.- Objeto de la Ley La presente Ley establece el marco legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo, constituye el marco legal que garantiza a los Obligados al desarrollo de un debido procedimiento coactivo."	El Proyecto de Ley busca regular exclusivamente las medidas de clausura que puedan ocurrir de manera temporal o definitiva. Estas medidas también se encuentran reguladas en la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva.
Artículo 2°. – Finalidad La finalidad de la Ley es evitar actuaciones arbitrarias por parte de las entidades administrativas y mitigar los riesgos de corrupción y abuso de autoridad dentro del aparato estatal, de modo que se fortalezca las libertades de empresa y comercio.	Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N° 018-2008-JUS Artículo 12.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el presente capítulo son los siguientes: "(...) c) Demoliciones, construcciones de cercos o similares; reparaciones urgentes en edificios, salas de espectáculos o locales públicos, clausura de locales o servicios; y, adecuación a reglamentos de urbanización o disposiciones municipales o similares, salvo regímenes especiales; (...)" -Artículo 13.- Medidas cautelares previas. (...) " 13.7 El ejecutor coactivo, por disposición de la entidad, podrá ejecutar las medidas y disposiciones necesarias para el caso de paralizaciones de	Finalidad es regular la racionalidad del inciso c del artículo 12 de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, así como las medidas cautelares previas reguladas en el 13.7 de la misma norma.

	obra, demolición o reparaciones urgentes, suspensión de actividades, clausura de locales públicos, lanzamiento o toma de posesión u otros actos de coerción o ejecución forzosa, vinculados al cumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer, y siempre que la fiscalización de tales actividades sea de competencia de la entidad y se encuentre en peligro la salud, higiene, seguridad pública y necesidad pública, así como en los casos en los que se vulneren las normas sobre urbanismo y zonificación."	
Artículo 3°. – Definiciones Para efectos de la presente Ley se tendrán en consideración las siguientes definiciones: (i) Autorización: es todo acto administrativo que emite una entidad en favor del titular en el marco de la legislación vigente, para la realización de actividades en un Establecimiento Comercial, sujetas a control y fiscalización.	Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo 1. - Concepto de acto administrativo 1.1 Son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta	-Conexa con la norma comparada. La autorización es un acto administrativo por medio del cual la administración permite a los particulares el ejercicio de actividades que están sujetas a control y fiscalización.[10]
(ii) Certificado ITSE: es el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones que emiten las municipalidades en el marco del Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por D.S. N° 002-2018-PCM, o las normas que lo sustituyan.	Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N° 163-2020-PCM Artículo 2.- Definiciones e) Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones ITSE. - Actividad mediante la cual se evalúa el riesgo y las condiciones de seguridad de la edificación vinculada con la actividad que desarrolla, se verifica la implementación de las medidas de seguridad con	Reseñada de manera específica en el TUO de la Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N° 163-2020-PCM. Eventualmente sujeto también a Procedimiento de Ejecución Coactiva.

[10] De acuerdo a la idea de Laguna de Paz, Jose Carlos. La autorización administrativa. Editorial Aranzadi. Navarra. 2006 p. 53

	el que cuenta y se analiza la vulnerabilidad. La institución competente para ejecutar la ITSE debe utilizar la matriz de riesgo, aprobada por la entidad competente en la materia, para determinar si la inspección se realiza antes o después del otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento.	
(iii) Clausura: es la medida de clausura que impide el ingreso de personas a un Establecimiento Comercial, dictada por un funcionario o Entidad en el marco de la presente Ley.	Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO Nº 018-2008-JUS Artículo 12.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el presente capítulo son los siguientes: c) Demoliciones, construcciones de cercos o similares; reparaciones urgentes en edificios, salas de espectáculos o locales públicos, clausura de locales o servicios; y, adecuación a reglamentos de urbanización o disposiciones municipales o similares, salvo regímenes especiales; (...)	Reseñada en el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO Nº 018-2008-JUS
(iv) Clausura Definitiva: es la Clausura que dicta una Entidad como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador.	Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO Nº 018-2008-JUS Artículo 12.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el presente capítulo son los siguientes: c) Demoliciones, construcciones de cercos o similares; reparaciones urgentes en edificios, salas de espectáculos o locales públicos, clausura de locales o servicios; y, adecuación a reglamentos de urbanización o disposiciones municipales o similares, salvo regímenes especiales;	También reseñada en el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO Nº 018-2008-JUS

(v) Clausura Temporal: es la Clausura que dicta un funcionario o Entidad como medida preventiva, única y exclusivamente cuando en riesgo inminente la vida o la salud de las personas.	Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Decreto Supremo N° 018-2008-JUS Artículo 12.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el presente capítulo son los siguientes: c) Demoliciones, construcciones de cercos o similares; reparaciones urgentes en edificios, salas de espectáculos o locales públicos, clausura de locales o servicios; y, adecuación a reglamentos de urbanización o disposiciones municipales o similares, salvo regímenes especiales;	También reseñada en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Decreto Supremo N° 018-2008-JUS
vi) Entidad o Entidades: es toda entidad de la administración pública, entendiéndose como tal a las señaladas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 o la norma que la sustituya.	Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General Decreto Supremo N° 004-2019-JUS Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública: 1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos; 2. El Poder Legislativo; 3. El Poder Judicial; 4. Los Gobiernos Regionales; 5. Los Gobiernos Locales; 6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía. 7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales, y programas estatales, cuyas actividades se	De acuerdo al ámbito establecido en Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

	realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y, 8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia. Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada.	
(vii) Establecimiento Comercial: es todo establecimiento en el que se realicen actividades comerciales, industriales y/o administrativas; para el que se requiera contar con una Licencia de Funcionamiento.	Reglamento de la Ley N° 30200, Ley que promueve el auxilio oportuno al público en los centros comerciales DECRETO SUPREMO Nº 018-2016-SA Artículo 3: 3.4. Establecimiento Comercial: Es el inmueble, parte del mismo o una instalación o construcción en el que un proveedor debidamente identificado desarrolla sus actividades económicas de venta de bienes o prestación de servicios a los consumidores. Texto Único Ordenado de la Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo Nº 163-2020-PCM Artículo 2.- Definiciones Para los efectos de la presente Ley, se aplicarán las siguientes definiciones: b) Establecimiento. - Inmueble, parte del mismo o instalación determinada con carácter de permanente, en la que se	Definición también utilizada en el Reglamento de la Ley N° 30200, Ley que promueve el auxilio oportuno al público en los centros comerciales Decreto Supremo Nº 018-2016-SA

	desarrollan las actividades económicas con o sin fines de lucro.	
(viii) Funcionario: es el servidor público o cualquier persona que ejerza funciones administrativas en una Entidad - o por delegación - bajo cualquier régimen laboral o contractual.	Ley 30057 – Ley del Servicio Civil - SERVIR Artículo 3. Definiciones a) Funcionario público. Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.	Definición que además converge en varios textos normativos a lo largo del derecho público en nuestra legislación.
(ix) Inspección: es toda visita de inspección, inopinada o no, que realizan las Entidades y/o Funcionarios en el marco de sus atribuciones legales.	Ibidem	Definición de carácter general también para establecer el significado de Inspección ITSE Reseñada de manera específica en el artículo 2 inciso e, del TUO de la Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N° 163-2020-PCM. Eventualmente sujeto también a Procedimiento de Ejecución Coactiva.
(x) Ley: es la presente ley que regula las medidas de Clausura de Establecimientos Comerciales.	Definición para efectos de esta Ley	Definición para efectos de esta Ley.
(xi) Licencia de Funcionamiento: es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en el marco de la Ley N° 28976 y sus normas reglamentarias o las que las sustituyan.	Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N° 163-2020-PCM Artículo 3.- Licencia de funcionamiento La licencia de funcionamiento es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas.	Definición utilizada en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N° 163-2020-PCM

(xii) Titular: es el responsable del funcionamiento de un Establecimiento Comercial en calidad de propietario, arrendatario, administrador o cualquier otra forma jurídica permitida por la legislación vigente.	Texto Único Ordenado de la Ley Nº 26979 - Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Artículo 2.- Definiciones. Para efecto de la presente ley, se entenderá por: b) Obligado: Toda persona natural, persona jurídica, sucesión indivisa, sociedad conyugal, sociedad de hecho y similares, que sea sujeto de un procedimiento de ejecución coactiva o de una medida cautelar previa.	Norma conexa.
Artículo 4. – Ámbito de aplicación La presente Ley es de aplicación a todas las Entidades y Funcionarios de la administración pública, quienes se encuentran obligados a observar sus disposiciones bajo responsabilidad civil, penal y administrativa.	Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General TÍTULO PRELIMINAR Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley DECRETO SUPREMO Nº 004-2019-JUS Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada DECRETO SUPREMO Nº 163-2020-PCM 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.	Ambas normas explican el ámbito de aplicación, que se resume en la propuesta de este artículo
Artículo 5. – Clausuras Temporales 5.1. La Clausura Temporal de un Establecimiento Comercial procede única y exclusivamente como medida preventiva, cuando existen circunstancias al interior o exterior de un Establecimiento		Esta es la propuesta concreta para la aplicación de clausuras temporales por parte de las entidades y otras formas de gobiernos, restringiéndose como medida preventiva a circunstancias relacionadas a la puesta en peligro inminente a la

Comercial que ponen en peligro inminente la vida o la salud de las personas; siempre que las circunstancias que los generen sean insubsanables al momento de la Inspección. 5.2. Procede clausura temporal por parte de la municipalidad cuando el titular no acredite la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial. 5.3 No procede la clausura temporal cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas por el titular durante la inspección, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección. Los funcionarios y entidades están prohibidas de imponer clausura temporal por la infracción de normas de carácter administrativo que no representen un peligro inminente para la vida o la salud de las personas. 5.4 Toda clausura temporal debe ser registrada a través de video o fotografía, por parte de los funcionarios, con el consiguiente levantamiento de acta de la legalidad de la clausura dentro de las24 horas de realizada. 5.5 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 que antecede. 5.6 El levantamiento de la medida de clausura temporal debe ser realizada dentro de las 48 horas siguientes a la fecha en la que el infractor acredite formalmente haber subsanado las observaciones que dieron lugar a la Clausura. En caso de		vida o la salud de las personas, y siempre y cuando las circunstancias que causen este supuesto de hecho sean insubsanables al momento de los actos de fiscalización. El acto administrativo de clausura temporal se aplica a una situación de derecho civil en caso que el poseedor devenga en precario. Esta situación no aplica a quienes aun cuando sus contratos de arrendamiento están vencidos, demuestran fehacientemente la continuación del cumplimiento de sus obligaciones como inquilinos. Se da una propuesta que permite la no aplicación de medidas sancionadoras de clausura cuando la administración no ha requerido el cumplimiento espontáneo de las obligaciones del administrado frente a estos supuestos. Del mismo modo, no procede la clausura temporal cuando las circunstancias que así lo habilitan desaparecen durante la inspección. La sanción de clausura temporal es de aplicación restringida. Acreditación bajo documento de la realización del acto de clausura, así como la formalización del acta de clausura dentro del plazo de las 24 horas. El transcurso del plazo de la autorización no habilita bajo ninguna forma la sanción de clausura temporal, salvo la puesta en peligro de la vida o la salud de las personas. De la misma forma, la renovación de las autorizaciones impide la sanción de clausura temporal, salvo el supuesto citado anteriormente. La subsanación administrativa del levantamiento de clausura temporal se efectúa a las 48 horas de su acreditación por el infractor sancionado. Opera un silencio administrativo positivo en favor del obligado. La sanción de clausura temporal se aplica estrictamente en los establecimientos comerciales,

no recibir respuesta formal dentro del plazo antes mencionado, la medida de clausura quedará sin efecto de forma automática. El plazo corre a partir de la fecha de ingreso de la documentación respectiva a través de la Mesa de Partes de la entidad. 5.7 Cuando las áreas de un establecimiento comercial sean divisibles y cuenten con accesos independientes, los funcionarios y entidades impondrán las clausuras temporales única y exclusivamente respecto de aquellas áreas en las que subsistan circunstancias que pongan en peligro inminente la vida o la salud de las personas; sin clausurar ni afectar aquellas áreas del establecimiento comercial que no representen peligro para la vida, la salud o la seguridad de las personas.		solo en las áreas que pongan en peligro la vida y la salud de las personas, lo que habilita un funcionamiento parcial del establecimiento para este supuesto.
Artículo 6. – Clausuras Definitivas 6.1. Las Clausuras Definitivas solo son procedentes como medidas de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador conforme a las normas contenidas en el Capítulo III del Título IV de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o las normas que modifiquen o sustituyan. 6.2. En ninguna circunstancia procede imponer clausura definitiva como medida correctiva o preventivas; salvo en los casos de revocación de licencias de funcionamiento, revocación de autorizaciones sectoriales o contrato de alquiler del establecimiento comercial vencido por más de 3 meses que resulten esenciales para el funcionamiento del establecimiento comercial, conforme a las leyes de la materia.		El procedimiento administrativo sancionador debe ser respetado en su integridad, previo a la aplicación de una clausura definitiva. Se dejan sin efecto las clausuras definitivas como medidas preventivas o correctivas, salvo los casos establecidos en la presente propuesta de ley. Eso, para cada administrado, contempla el cumplimiento de los requisitos fijados por las municipalidades correspondientes.
Artículo 7. – Imposición de multas		

7.1. Ninguna entidad o funcionario podrá imponer multas administrativas en los casos en que, como resultado de una Inspección, se haya dictado una clausura temporal. Las multas administrativas a consecuencia de una inspección solo podrán ser impuestas con posterioridad al levantamiento de la medida de clausura temporal, bajo responsabilidad. 7.2. En ningún caso se puede condicionar el levantamiento de una medida de clausura al previo pago de multas administrativas. Los funcionarios que así lo hacen incurren en responsabilidad civil, administrativa y penal.		La clausura temporal inhabilita la imposición de multas administrativas a resultas de una inspección. Estas sanciones pecuniarias solo podrán ser aplicadas con posterioridad al levantamiento de la clausura temporal. Los funcionarios que no cumplan con esta normativa están sujetos a responsabilidad. No hay condicionamiento para el levantamiento de clausuras temporales por el previo pago de sanciones pecuniarias. Los funcionarios que no cumplan con esta normativa están sujetos a responsabilidad.

Hasta aquí este extenso cuadro que recogió detalladamente cada norma propuesta con su normativa conexa y anotaciones de impacto legal y normativo. Asimismo, se aprecia en perspectiva la finalidad clara de la propuesta, que es velar por la libertad de empresa y comercio, en le marco de la economía social de mercado.

Se lee en la motivación del proyecto planteado por Integridad (exposición de motivos) que si la corrupción encuentra espacio en normas que otorgan una amplia capacidad discrecional a los funcionarios públicos, es preciso acotarlas y de acuerdo al principio de legalidad. Es por eso que urge implementar cambios normativos que restrinjan el poder de clausura a casos excepcionales, con el registro visual y fotográfico de la diligencia de fiscalización como medida disuasiva para los agentes municipales y evitar la comisión de abuso de autoridad.

Para ello se requiere limitar la discrecionalidad con la que cuentan autoridades administrativas para clausurar establecimientos comerciales únicamente en aquellos casos en que exista una situación que lo justifique, esto es, que ponga en grave peligro la vida, la salud, la seguridad de las personas

Cualquier otra causa debe ser descartada para motivar la clausura temporal de un establecimiento comercial, en tanto existen otro tipo de medidas menos gravosas que pueden servir para alcanzar la finalidad prevista. De esta manera, en todos aquellos casos en los que sea posible sancionar una infracción con multas, deberán preferirse estas por sobre las clausuras temporales de

establecimientos comerciales que resultan medidas extremadamente gravosas y atentatorias del derecho fundamental.

De no ser esto así, los administrados se verán expuestos diariamente a riesgos de abuso de autoridad por parte de entidades y funcionarios que, haciendo uso de su amplia discrecionalidad, considerarán "adecuado" clausurar un establecimiento comercial por supuestos incumplimientos de normas que no lo justifican.

Uno de los casos más bochornosos en los que se ha abusado de este poder fue protagonizado por la Municipalidad Provincial del Callao el 25 de febrero de 2019, cuando funcionarios ediles clausuraron temporalmente el aeropuerto internacional Jorge Chávez por no haber cumplido con colocar carteles indicando que "está prohibido discriminar".[11] En otra oportunidad, el 7 de enero de 2019, la Municipalidad de Jesús María clausuró todo un centro comercial por un supuesto caso de discriminación a un adulto mayor.[12]

Ejemplos como los anteriores abundan y de ellos no son víctima solamente las grandes empresas. Las micro y pequeñas empresas sufren constantemente del exceso de discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos. En la mayoría de los casos, lo que se busca con las clausuras temporales es motivar el pago de multas como condición para reabrir los locales clausurados, y de esta manera conseguir recursos para la entidad.

Teniendo esto en consideración, el presente proyecto de ley contempla la posibilidad de realizar clausuras temporales de establecimientos comerciales, única y exclusivamente cuando el funcionamiento de un establecimiento comercial pone en peligro inminente la vida, la salud, la seguridad de las personas o de la propiedad del local; y siempre que las causales que motivaron la clausura se mantengan vigentes. (...)

Limitar la clausura temporal de establecimientos comerciales a los supuestos antes mencionados, implica además prohibir que dicha medida se continue realizando en casos recurrentes, entre ellos, el término de la vigencia de los certificados de inspección técnica de seguridad en edificaciones (ITSE).

---

[11] Ver noticia: https://bit.ly/40FYxSm
[12] Ver noticia: https://www.munijesusmaria.gob.pe/cierran-real-plaza-salaverry-por-discriminacion-contra-un adulto-mayor/

Como es sabido, los certificados ITSE tienen una vigencia de dos años, al término de los cuales deben ser renovados. Sin embargo, los procesos de renovación son trámites administrativos engorrosos y complejos que muchas veces tardan varios meses en culminar. En la actualidad, el solo vencimiento del certificado ITSE es una causal de clausura del establecimiento, aun cuando no existan peligros ni riesgos para las personas. Ello carece de sentido y es una medida desproporcionada.

Si lo que queremos como Estado es fomentar la actividad empresarial, la generación de riqueza y de puestos de trabajo; los establecimientos comerciales no deben ser clausurados por temas formales o administrativos que resulten subsanables. Las clausuras deben ser una medida extrema a ser utilizada únicamente en casos de peligros inminentes para las personas; debiéndose recurrir a las multas para el resto de las infracciones administrativas, sean leves o graves.

Es por esta razón que, adicionalmente, el proyecto elimina la posibilidad de sancionar infracciones administrativas con clausuras temporales de establecimientos comerciales, toda vez que dichas infracciones pueden ser castigadas con multas pecuniarias que no restrinjan los derechos a la libertad de empresa, al trabajo y a la libertad de contratar de los [emprendedores] administrados."

De otro lado, la propuesta también pretende resolver una situación recurrente, como es el vencimiento del contrato de alquiler de los establecimientos comerciales en donde se deja de pagar la renta y el negocio sigue funcionando causando perjuicio al propietario del bien y poniendo en riesgo su derecho de propiedad, por ello en el numeral 5.2 se propone como causal de clausura temporal **la falta de acreditación de la legitimidad de posesión** del **inmueble**, con la finalidad que los contratos vencidos se regularicen en el breve plazo. En caso el vencimiento del contrato de alquiler sea mayor a tres meses, ameritará la clausura definitiva del establecimiento, toda vez que se trata del espacio físico donde se ejerce la actividad comercial, la medida se justifica en virtud de lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Orgánica de Municipalidades, según el cual la autoridad municipal puede ordenar la clausura definitiva de establecimientos cuando **su funcionamiento constituye peligro para la propiedad privada;** el vencimiento del contrato de alquiler del local pone en riesgo al propietario quien por el transcurso del tiempo, no sólo deja de percibir la renta de manera indefinida sino podría perder el inmueble o verse obligado a recurrir a

engorrosos procesos judiciales para su recuperación. Así como existe la necesidad de apoyar a los emprendedores para realizar sus actividades comerciales, también se debe salvaguardar los derechos de los propietarios de los establecimientos comerciales, quienes muchas veces con el esfuerzo de su trabajo adquirieron locales para generar una renta que les permita vivir dignamente.

En concordancia con las medidas contenidas en la presente iniciativa, es oportuno modificar el primer párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica de Municipalidades referido a las sanciones, para considerar como sanción la clausura **definitiva** y además eliminar la sanción de retención de productos y mobiliario, por cuanto se presta a que los emprendedores difícilmente puedan recuperar la mercadería retenida, la cual se suele dar por pérdida o caduca, generando mayores pérdidas a los emprendedores.

Así mismo, se modifica el primer párrafo del artículo 49 de la Ley Orgánica, para eliminar la clausura transitoria e incorporar el artículo 49-A para precisar que la clausura temporal de establecimientos comerciales constituye una medida preventiva, siempre que las circunstancias sancionables no puedan ser corregidas durante la inspección.

V. ANÁLISIS COSTO–BENEFICIO

En el análisis de Integridad se recoge lo siguiente:

> *"Este proyecto no genera costos económicos para el Estado. Se trata de una ley que se limita a regular los casos en los que proceden las clausuras temporales y definitivas de establecimientos comerciales, con la finalidad de mitigar los riesgos de corrupción y abusos de autoridad que sufren los administrados como consecuencia del amplio poder discrecional con el que cuentan las autoridades; sin que ello irrogue gasto administrativo alguno a instituciones públicas".*

En ese orden de ideas, la iniciativa pretende reducir la informalidad de los emprendedores, con reglas más justas para el manejo y gestión de sus negocios, en un momento en que la economía atraviesa por momentos difíciles en los que se requiere apoyar al sector privado como motor de la economía; con establecimientos clausurados con qué recursos se podría pagar la multa, es por ello por lo que la multa se puede pagar en la medida

que previamente se determine una infracción a través del respectivo proceso administrativo sancionador. Pues de por sí un establecimiento clausurado es una pérdida de ingresos para el administrado. Por ello, existen beneficios cualitativos y cuantitativos para los administrados.

En el grafico a continuación se muestra lo ya mencionado, complementado y presentado visualmente de manera sencilla:

	BENEFICIOS O VENTAJAS	PERJUICIOS O COSTOS NO CUANTITATIVOS
Estado Peruano	Favorecimiento de libertades económicas, como la libertad de empresa y de comercio.	Este proyecto no genera costos económicos para el Estado. No implica gasto administrativo a las empresas.
Establecimientos comerciales	La propuesta mitigará los riesgos de corrupción y abusos de autoridad que sufren los administrados como consecuencia del amplio poder discrecional con el que cuentan las autoridades.	Hay un costo en tiempo, porque los establecimientos comerciales desearán la vigencia pronta de la norma, pero ello requiere su debate y publicación, y posteriormente su implementación.
Emprendedores	Pretende reducir la informalidad de los emprendedores, con reglas más justas para el manejo y gestión de sus negocios. Esta normativa será un incentivo indirecto.	Hay un costo en tiempo, de mediano plazo.

VI. IMPACTO SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa, no vulnera ninguna norma vigente de la legislación nacional ni la Carta Magna, por el contrario, busca fortalecer el artículo 59° de la Constitución Política del Perú respecto al régimen económico y la generación de riqueza. Asimismo, va en concordancia con la Política Pública N° 18 del Acuerdo Nacional.

VII. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa crea un marco jurídico para las clausuras temporales, sin contravenir la Constitución Política, ni el ordenamiento jurídico, y modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, para que se pueda implementar la norma de manera eficiente.

A continuación, se muestra un cuadro comparativo que permite ver didácticamente la parte referida a la Ley orgánica de municipalidades versus la modificación propuesta, la que surtirá efectos en el ordenamiento legal, de ser aprobada la presente iniciativa:

Norma vigente Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto de ley que regula la clausura de establecimientos comerciales
RTÍCULO 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. A solicitud de la municipalidad respectiva o del ejecutor coactivo correspondiente, la Policía Nacional prestará su apoyo en el cumplimiento de las sanciones que se impongan, bajo responsabilidad.	Artículo 46, tercer párrafo: (...) Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa, **revocación** de autorizaciones o licencias, clausura **definitiva**, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras. **No cabe imponer clausuras temporales como medidas de sanción.** (...)
ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN La autoridad municipal puede ordenar <u>la clausura transitoria o definitiva</u> de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos	Artículo 49.- Clausura, Retiro o Demolición La autoridad municipal puede ordenar la clausura transitoria**, o definitiva de acuerdo al procedimiento administrativo sancionador en la ley de la materia**, de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad pública, o infrinjan las normas reglamentarias o de seguridad del sistema

perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario. La autoridad municipal puede ordenar el retiro de materiales o la demolición de obras e instalaciones que ocupen las vías públicas o mandar ejecutar la orden por cuenta del infractor; con el auxilio de la fuerza pública o a través del ejecutor coactivo, cuando corresponda. La autoridad municipal puede demandar autorización judicial en la vía sumarísima para la demolición de obras inmobiliarias que contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales.	de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario. (...)""
Actualmente no hay artículo 49-A	**Artículo 49-A.- CLAUSURA TEMPORAL** **La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal de establecimientos comerciales, como medida preventiva, cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente o constituya peligro inminente para la seguridad de las personas; siempre que las circunstancias sancionables no puedan ser corregidas durante la inspección. La medida de clausura temporales se impone conforme a las leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales.**
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.	Artículo 78 (...) 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 de establecimientos conforme a lo dispuesto en los artículos 46° y 49° de la presente ley, según hayan sido modificados, así como las demás leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales.**

VIII. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa se enmarca en el siguiente eje de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional N° **18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica,** que versa sobre

buscar la mejora en la competitividad de todas las formas empresariales, incluyendo la micro y pequeña empresa corresponde a un esfuerzo de todos toda la sociedad en especial del Estado como promotor de la inversión privada y de los emprendedores para dotar de un clima jurídico favorable y estable para la inversión, la gestión pública y privada. La medida:

a. Consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada;
b. Garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica;
c. Procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado;

Además, la presente iniciativa también guarda relación con la **Agenda Legislativa** del Congreso de la República para el periodo 2022-2023, específicamente con el **Objetivo 3: Competitividad del país:** Afirmación de la economía social de mercado y búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

Lima, mayo de 2023

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por:
MOYANO DELGADO Martha
Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/05/2023 18:18:28-0500