



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Proyecto de Ley **4952/2022-CR**, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Vigésimotercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 20 de junio de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Caveró Alva, Aguinaga Recuenco, Juárez Gallegos, Tudela Gutiérrez y Castillo Rivas (en reemplazo del congresista Alegría García); del voto en contra de los congresistas Quito Sarmiento, López Ureña, Soto Palacios, Echaíz de Núñez Izaga, Cutipa Ccama y Pablo Medina; de la abstención de los congresistas Paredes Gonzales y Echeverría Rodríguez.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley **4952/2022-CR**, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, fue presentado por el congresista Hernando Guerra García Campos del grupo parlamentario Fuerza Popular, ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 10 de mayo de 2023, y fue decretado el 15 de mayo de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como primera Comisión.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

2.1. Proyectos de ley sobre el fortalecimiento del artículo 59 de la Constitución Política del Perú.

Proyectos de ley sobre modificación de los artículos 46, 49 y 78 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Cuadro 1-A

Proyectos de ley sobre el fortalecimiento del artículo 59 de la Constitución Política del Perú.¹

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
1873/2017-CR	REFORMA CONST.59/RECONOCE EXPRESAMENTE LA PROMOCIÓN DE LAS MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS (MYPES)	Propone modificar el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, que reconoce expresamente la promoción de las Micro y Pequeñas Empresas (MYPE)	Archivo
2685/2017-CR	LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, PARA RECONOCER EXPRESAMENTE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y PROMOCIÓN DE LAS COOPERATIVAS	Propone ley de reforma del artículo 59 de la Constitución Política del Perú, para reconocer expresamente la igualdad de oportunidades y promoción de las cooperativas	Archivo

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023.

¹ Considerado hasta el 26 de julio de 2021.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Cuadro 1-B

Proyectos de ley modificación de los artículos 46, 49 y 78 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
130/2000-CR	Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto Ley Orgánica de Municipalidades	Archivo
372/2000-CR	Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto Ley Orgánica de Municipalidades	Archivo
757/2000-CR	Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto Ley Orgánica de Municipalidades	Archivo
1071/2000-CR	Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto Ley Orgánica de Municipalidades	Archivo
1224/2000-CR	Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades	Proyecto Ley Orgánica de Municipalidades	Archivo
12898/2001-CR	MUNICIPALIDADE S: L.27972/FACULTA D SANCIONADORA A LOS GOB.LOCALES	Propone modificar el artículo 46° de la Ley núm. 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que precisa la facultad sancionadora a los Gobiernos Locales para los comedores, clubes de madres, comités de vasos de leche y otros que reciben apoyo de "Programas de Complementación Alimentaria".	Archivo
00049, 00133, 00191, 00234, 00430, 00497, 00630, 00791, 00819, 00861, 00886, 00976, 00998, 01051, 01199, 01218, 01264, 01332, 01368, 01715, 01716, 01757, 01818, 01840, 01854, 01888,	Municipalidades: Ley Orgánica de Municipalidades	Ley Orgánica de Municipalidades	Ley 27972

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

01893, 01955,		
02025, 02107,		
02187, 02192,		
02279, 02284,		
02287, 02321,		
02336, 02375,		
02416, 02417,		
02445, 02511,		
02517, 02567,		
02587, 02641,		
02646, 02743,		
02768, 02822,		
02856, 02866,		
02883, 02887,		
02919, 02966,		
02968, 02975,		
02987, 03011,		
03061, 03191,		
03280, 03313,		
03315, 03317,		
03318, 03356,		
03360, 03367,		
03413, 03436,		
03453, 03458,		
03483, 03485,		
03495, 03499,		
03519, 03537,		
03567, 03706,		
03711, 03712,		
03713, 03719,		
03722, 03758,		
03812, 03883,		
03897, 03903,		
03928, 04008,		
04019, 04072,		
04106, 04137,		

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

04168, 04171, 04181, 04194, 04229, 04231, 04232, 04258, 04286, 04298, 04326, 04260, 04256, 04101, 03234, 01794, 02360, 02303, 02389, 01460, 01929, 00085, 01508, 01549, 02191, 02220, 02932, 01847, 03057, 03096, 04040, 04058, 04459, 04550, 04567, 04806, 04848, 04958, 04967, 05017, 05093, 04968, 05863, 05835, 05840, 05931, 05469, 05834, 02940, 04858, 04859, 04860, 02519, 02733 (2001-2006)			
03014/2008-PE	MUNICIPALIDADE S: L.27972/INCORPO RA ART.77°-A LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADE S	Propone incorporar el artículo 77°-A a la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a la impugnación de resoluciones emitidas por alcaldes distritales.	Archivo
3100/2013-CR	Municipalidades: L..27972/incorpora art.77-a ley	Propone incorporar el artículo 77-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, respecto a la impugnación de resoluciones emitidas por alcaldes distritales.	Archivo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

a) Opiniones solicitadas por escrito

Se solicitó opinión a los siguientes especialistas:

Cuadro 2

Opiniones solicitadas respecto del proyecto de ley 4952/2022-CR

OFICIO	PROYECTOS	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
2872-2022-2023-CCR/CR	4952	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Daniel Ysau Maurate Romero	25/05/2023
2873-2022-2023-CCR/CR	4952	Ministro de Economía y Finanzas	Alex Alonso Contreras Miranda	25/05/2023
2874-2022-2023-CCR/CR	4952	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	Daniel Ysau Maurate Romero	25/05/2023
2874-2022-2023-CCR/CR	4952	Defensor del Pueblo	Josué Gutiérrez Condor	25/05/2023
2875-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual	Karín Cáceres Durango	25/05/2023
2876-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEX	Julia Torreblanca Marmanillo	25/05/2023
2877-2022-2023-CCR/CR	4952	Gerente General del Instituto Peruano de Economía IPE	Diego Macera Poli	25/05/2023
2878-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo Económico	Christian Guzmán Napuri	25/05/2023
2879-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Administrativo	Juan Carlos Morón Urbina	25/05/2023
2880-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Administrativo	Jorge Danos Ordoñez	25/05/2023
2881-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Constitucional	Baldo Kresalja Rosello	25/05/2023
2882-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Constitucional	Ernesto Blume Fortini	25/05/2023

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

2883-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Constitucional	Ángel Delgado Silva	25/05/2023
2884-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Constitucional	Dante Paiva Goyburu	25/05/2023
2885-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Administrativo	Hebert Tassano Velaochaga	25/05/2023
2886-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidenta de la Cámara de Comercio de Lima	Rosa Buena Lercari	25/05/2023
2887-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú -AMPE	Dennys Cuba Rivera	25/05/2023
2884-2022-2023-CCR/CR	4952	Especialista en Derecho Constitucional	Dante Paiva Goyburu	25/05/2023
2925-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidenta de la Asociación de Cadenas de Boticas	Elizabeth Caverio Cairo	31/05/2023
2926-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Asociación Peruana de Empresarios de la Panadería y Pastelería	Pio Pantoja Soto	31/05/2023
2927-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Asociación de Bodegueros del Perú	Andrés Choy Li	31/05/2023
2928-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Asociación de Centros Comerciales del Perú	Juan José Calle Quiros	31/05/2023
2929-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente del Gremio Retail de la Cámara de Comercio de Lima	Leslie Passalacqua Walter	31/05/2023
2930-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Asociación Empresarial Gamarra	Susana Saldaña Ramos	31/05/2023
2931-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidenta de Ahora Perú	Blanca Chávez Chávez	31/05/2023
2932-2022-2023-CCR/CR	4952	Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias	Jesus Salazar Nishi	31/05/2023

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

b) Opiniones recibidas²

- A la fecha, se recibió la opinión de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú, por Carta 91-2023/DE/COMEXPERU de fecha 18 de mayo de 2023, suscrita por Jessica Luna Cárdenas, Directora Ejecutiva de Comex, por la cual hacen llegar su posición sobre el proyecto de ley materia de análisis, que propone regular la clausura de establecimientos comerciales por parte de las entidades administrativas a fin de evitar actuaciones arbitrarias y mitigar los riesgos de corrupción y abusos de autoridad, y con ello fortalecer las libertades de empresa y comercio reconocidas en la Constitución Política del Perú.³

Además, esta entidad considera que resulta de suma importancia que se establezcan marcos normativos que contribuyan a que el Estado cumpla con su rol constitucional de estimular la creación de riqueza y de garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, así como brindar oportunidades de superación a las pequeñas empresas en todas sus modalidades.⁴

La Sociedad de Comercio Exterior del Perú coincide con la exposición de motivos del proyecto de ley, pues enfatizan que en muchas oportunidades infracciones leves y de carácter subsanable, son el pretexto para ordenar el cierre de comercios y cometer actos de corrupción. La clausura debe ser una medida de ultima ratio en casos de peligro inminente para las personas; y debiéndose recurrir a las multas para el resto de las infracciones administrativas.⁵

²Hasta el día, lunes 12 de junio de 2023 a las 16:00 horas.

³ Carta 91-2023/DE/COMEXPERU de fecha 18 de mayo de 2023

⁴ Como se detalla literalmente en la Carta 91-2023/DE/COMEXPERU de fecha 18 de mayo de 2023

⁵ De acuerdo con la Carta 91-2023/DE/COMEXPERU de fecha 18 de mayo de 2023

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Para esta entidad, la normativa actualmente no solo genera que el Estado interfiera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de la libertad de los agentes económicos, lo que origina que emprendedores y empresarios se vean expuestos a riesgos de abuso de autoridad, cuando las autoridades alegan presuntos incumplimientos normativos que, en la mayoría de los casos, no lo justifican.⁶

Comex, de esa manera, considera que el Proyecto incidirá en la reducción de la informalidad, los abusos de autoridad y a establecer reglas más predecibles para los emprendedores en un momento en el que se necesita fomentar la participación del sector privado como motor de la economía, por lo que apoya la iniciativa legislativa.

- Por Carta 253-2023-SNI- PRES de fecha 29 de mayo de 2023, debidamente suscrita por Jesús Salazar Nishi, la Sociedad Nacional de Industrias remite opinión por la cual considera que el Proyecto de Ley materia de análisis se encuentra debidamente justificado técnico y legalmente, por lo que brinda su opinión favorable al mismo y remite los siguientes comentarios:
 - La clausura de establecimientos comerciales por fines distintos a la protección de la vida o la salud de las personas impacta negativamente en la permanencia de empresa formales en el mercado.⁷
 - Este tipo de clausura ha sido utilizada de manera indiscriminada, sin haber realizado el test de proporcionalidad, los juicios de adecuación, de necesidad, y de proporcionalidad en sentido estricto o de ponderación.⁸

⁶ Ibidem.

⁷ Según Carta 253-2023-SNI- PRES de fecha 29 de mayo de 2023

⁸ De acuerdo con lo remitido en la Carta 253-2023-SNI- PRES de fecha 29 de mayo de 2023

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- La falta de regulación a nivel legislativo ha generado discrecionalidad por parte de los gobiernos locales, los cuales entienden de manera diferenciada el alcance de sus funciones. Esto genera que las empresas tengan que destinar recursos adicionales en la gestión y adecuación frente a una serie de disposiciones que deberían ser similares.⁹
 - Por lo que, considera esta institución, que cualquiera de estas medidas debe limitarse a los casos en que peligra la vida, la salud, o la seguridad de las personas.¹⁰
-
- Por Carta 51 ABP/DS-23 de fecha 6 de mayo de 2023, de la Asociación de Bodegueros del Perú – ABP, suscrita por su presidente, Andrés Choy, expresa su posición favorable al proyecto de ley mediante el cual se propone regular la clausura de los establecimientos comerciales por parte de las entidades públicas en los procesos administrativos con la finalidad de mitigar las actuaciones arbitrarias que generan riesgos de corrupción y abuso de autoridad.
 - Por Carta de la Unión de Gremios de Restaurantes del Perú, de fecha 8 de junio de 2023, suscrita por José Luis Silva Martinot, manifiestan su opinión favorable al Proyecto de Ley 4952/2022-CR.
 - Por Carta de la Asociación Nacional de Cadenas de Boticas -ANACAB, de fecha 9 de junio de 2023, suscrita por Elizabeth Caverro, Gerente General de dicha asociación, manifiestan su opinión favorable al Proyecto de Ley 4952/2022-CR.
 - Por Carta de la Asociación Empresarial Gamarra Perú, de fecha 13 de junio de 2023, suscrita por Susana Saldaña Ramos, presidenta de dicha asociación, manifiestan su opinión favorable al Proyecto de Ley 4952/2022-CR.

⁹ Como lo refiere la Carta 253-2023-SNI- PRES de fecha 29 de mayo de 2023

¹⁰ Ibidem.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- Por Carta 36- ASPANPE de fecha 13 de junio de 2023, suscrita por el presidente de la Asociación Peruana de Empresarios de la panadería y pastelería, manifiestan su opinión favorable al Proyecto de Ley 4952/2022-CR.

2.3. Opiniones ciudadanas

A la fecha, consta en la web del Congreso de la República que han llegado trescientas cuarenta y cinco (345) opiniones ciudadanas, la mayoría a favor del Proyecto de Ley N.º 4952/2022-CR, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú.¹¹ Varias de estas opiniones han sido transcritas literalmente de la página web de participación ciudadana del Congreso de la República.¹²

MARCO ANTONIO CANESSA RAMIREZ

06/06/2023

Proteger la constitución

CARLOS ARTURO FLORIAN IKEHARA

06/06/2023

Este proyecto fortalecerá a la empresa privada de la arbitrariedad contra los excesos aplicados en la actual ley

JORGE LUIS GONZALEZ ANGULO

06/06/2023

La libertad de empresa debe ser fortalecida

CARLOS JOSE GANDOLFO LOPEZ DE ROMAÑA

06/06/2023

Es necesario aprobar esta norma. En la mayor parte de los casos, los gobiernos locales usan sus facultades coercitivas para extorsionar, no para lograr que las normas se cumplan.

¹¹ Hasta el día, miércoles 12 de junio de 2023 a las 00:00 horas.

¹² Como figura en la sección de opinión ciudadana de la página digital del Congreso de la República en el enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/4952>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

MARIA DEL PILAR BETALLELUZ MURILLO

06/06/2023

Los reglamentos contribuyen a establecer fronteras más claras y un mejor entendimiento entre las autoridades y sociedad civil. El Comercio está sujeto a obligaciones, pero también derechos en la medida que ofrecen un servicio a la comunidad y son fuente de trabajo.

FLAVIO MARTIN GUTIERREZ CASTILLO

06/06/2023

Totalmente de acuerdo.

MANUEL EDUARDO VALDEZ MUELLE

06/06/2023

Es muy importante que la ley esté de acuerdo a la realidad y que los funcionarios estén al servicio de la ley y no abusando y extorsionando a la población emprendedora

ROSANA MARIA PERSIVALE DE STENNING

06/06/2023

La Amenaza a clausura se presta a abuso de autoridad y corrupción. Otro tema es que las reglas no son claras ni transparentes y se prestan no siempre de forma equitativa.

GISSELL MARIA ROHDE GORIN

06/06/2023

Se debe evitar el cierre arbitrario de establecimientos, fortalecer la ley de libre comercio y empresa para reducir el cierre arbitrario y que los empresarios no estén en manos de funcionarios corruptos.

JAVIER EFRAIN QUICAÑO RODRIGUEZ

06/06/2023

Un proyecto necesario para promover la libertad de empresas, la reactivación económica y evitar los abusos y extorsiones de mafias y malos funcionarios

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

LUIS ALBERTO BRAMBILLA SPARKS

06/06/2023

Totalmente de acuerdo. Las Municipalidades se han convertido en los principales extorsionadores

RICARDO ANDRES PALACIOS BERTOLOT

06/06/2023

Es positiva, contribuirá a fortalecer el emprendimiento formal y frenar la cadena de corrupción de pequeña escala (aunque con muchos pequeños funcionarios involucrados). Un inicio también en la lucha anticorrupción.

ALFREDO ESPINOZA PALOMINO

06/06/2023

A favor.

DEVORAH PATRICIA AYSANO VALVERDE

06/06/2023

Es necesario parar los abusos de las municipalidades

PERCY EDUARDO BOJORQUEZ SMITH

06/06/2023

Necesitamos proteger a la población y castigar a los criminales

MARK BENJAMIN TERZANO ROBINO

06/06/2023

La pequeña empresa con menos de 100 empleados ocupa el 95% de nuestra economía. Debemos apoyarlos con eso eliminaríamos la pobreza bien rápido.

HELEN POCOMUCHA ROMERO

06/06/2023

Apoyo el proyecto de ley ya que algunos inspectores hacen abusos administrativos y piden luego de dinero

JOHN JOHN HOYLE COSENTINO

06/06/2023

A favor

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

LUIS CLARENCE JORGE SALAZAR STEIGER

06/06/2023

Es necesario para reactivar la economía.

ADELBERTO DOMINIK MULLER CARO

06/06/2023

Creo que es bueno pues respeta los derechos de las partes y evita el abuso

MARIA JOSE BALEN ROSSELLO

06/06/2023

Debemos parar evitar el abuso de los agentes del orden que desaniman la inversión privada a cambio de favores por regulación tan estricta que no se aplica a todo el Perú.

FERNANDO JOSE DE LA PUENTE ARBAIZA

06/06/2023

A favor

LAURA ADRIANA ESTELA DEL SOLAR SANTA CRUZ

06/06/2023

Muy importante para evitar cierres arbitrarios que atentan contra los peruanos emprendedores.

CÉSAR AUGUSTO QUINTANA GIRALDO

06/06/2023

Adecuado para el desarrollo económico individual y social con respeto a las leyes, pero con todas las garantías y seguridades que ellas deben proporcionar para el libre desempeño de los emprendedores sin el temor de sufrir abusos dictatoriales a través de agentes corruptos por algunos vacíos de la ley, de lo cual se aprovechan instituciones e individuos inescrupulosos para coaccionar, amenazar y extorsionar en beneficio propio perjudicando a personas, empresas y a la sociedad en general.

MARIA ELENA RAZZETO RODRIGUEZ DE SCHERMAN

06/06/2023

Apoyo fortalecer el artículo 59 de la constitución Política del Perú, libertad de las empresas y comercio, estamos cansados de todos los corruptos que

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

quieren beneficiarse para sí mismos y no dejan que nuestro Perú salga de esta crisis que nos metieron.

CECILIA CONROY HERBOZO

06/06/2023

Las fiscalizaciones buscan encontrar errores que no existen solo para pedir coimas y si uno no acepta, multan y cierran tu negocio Esto lo hacen solo con el fin de pedir dinero

JAVIER ARTURO REATEGUI CEVALLOS

06/06/2023

Es muy oportuno ahora que nuevas Autoridades de Gobiernos Regionales y Locales han asumido Funciones. Algunos de Ellos premunidos de Autoridad han cometido abusos en los cierres temporales de Locales comerciales. Deben ser acotadas sus Capacidades y Funciones en beneficio del Interés Y seguridad Pública.

MARCOS VIZQUERRA MOLINA

06/06/2023

De acuerdo

RUBEN SANCHEZ VILLANUEVA

06/06/2023

Soy emprendedor y, además, trabajador de una cadena de restaurantes, Pastelería San Antonio. Cada año no solo debo provisionar montos inmensos para atender los caprichos de los fiscalizadores que, a su criterio, nos piden adecuaciones, modificaciones y mejoras en nuestras instalaciones, sino que lo hacen con carácter coactivo si es que mencionamos que su criterio no calza con la ley o las normas. Cada año son entre S/. 50mil y S/. 100mil soles para estos efectos, inviable para cualquier negocio, poco sostenible para uno grande. En mi experiencia como emprendedor, esto generó no solo un sobre endeudamiento a título personal para sobrevivir, sino, sobrecostos que finalmente, luego de 12 años de negocio, me hicieron cerrar.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ROBERTO ROTHSCCHILD FERNANDEZ

06/06/2023

Es necesario que la fiscalización de las municipalidades se ubique en un marco predecible y que busque el bien de las comunidades incluyendo a la empresa y sus empleados. Las municipalidades hoy ven las sanciones como un ingreso de caja para sostener su flujo de dinero por lo que es un incentivo negativo y termina en lo que tenemos hoy: criterios antojadizos y en muchos casos abusivos, y muy diferentes dependiendo del municipio, algo que no permite tener un adecuado nivel operativo de control y auditoría interna cuando tiene negocios en diferentes distritos.

CLARA MARIA SUSANNE NOLTENIUS AURICH

06/06/2023

Esta iniciativa es un freno contra la corrupción y la extorsión.

EDUARDO RAFAEL PINTO RAMIREZ

06/06/2023

La empresa cualquiera que sea su tipo es la célula que genera inversión y trabajo para los peruanos, debe contar con todos los mecanismos que les sean favorables para su desarrollo y se debe evitar todo lo que bloquee o impida su normal desarrollo.

PEDRO MARTIN MARINO ROSELL GRIJALBA

06/06/2023

Muy importante

FRANK CLAUDIO ROJO FUENTES

06/06/2023

Es una importante iniciativa para establecer un correcto procedimiento en los casos de clausura de establecimientos comerciales, a fin de evitar actuaciones arbitrarias de autoridades competentes y mitigar los riesgos de corrupción dentro del aparato estatal.

BRADY DANIEL VASQUEZ PINO

06/06/2023

Creo que ya es tiempo que hagamos las cosas correctas respetándonos mutuamente y es necesario esta medida porque hay muchos comercios y

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

dueños de los mismos muy abusivos. también se debería legislar para quitarles lo sueldos de millonarios que tienen los congresistas holgazanes y en si todos los que viven de nuestros impuestos que por cierto es un robo de cuello blanco, no es posible que cuando te esfuerzas en el trabajo dando más horas de las habituales para ganar más el impuesto de la Quinta categoría más te quita, no es justo. Los congresistas deben estar allí por vocación de servicio para servir a su país y así ganarse los aplausos y reconocimientos, no para servirse de nosotros.

JOSE DONATO RAVINES ATUNCAR

06/06/2023

Me parece muy bueno. Ante tantos terribles proyectos de ley que pululan en este congreso, rescato los proyectos buenos como este.

JENNY MORENO CASTILLO

06/06/2023

Me parece bien, agilizar toda actividad financiera y comercial entre los peruanos, debemos destrabar y agilizar todo proceso. Así como también se debe achicar el estado de tanto burocracia y mediocridad. Estado pequeño y eficiente.

LILIAM JULISSA FALLA HIDALGO

06/06/2023

Necesitamos mover la economía del Perú, agilizando los proyectos y su ejecución con transparencia.

CARLOS ARMANDO DE LA FLOR TIRADO

06/06/2023

La discrecionalidad con la que actúan las municipalidades es un riesgo a la inversión y una fuente de corrupción permanente. Cada municipalidad define la TUPA y los criterios para sancionar los comercios. No hay seguridad jurídica de poder reclamar nuestro justo derecho cuando te clausuran y te obligan a pagar la multa para poder levantar la clausura. Llegan los viernes en la tarde cuando no hay posibilidad de defensa, y te amenazas con la clausura durante el fin de semana, siendo Restaurantes, esto es dañarlos irremediablemente. Por esto y muchas experiencias negativas, es fundamental este proyecto de Ley. A favor Sr presidente de la Comisión.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

CARLOS MANUEL ALCANTARA DELGADO

06/06/2023

No se puede usar la autoridad de una Municipalidad para cerrar drásticamente todo un centro comercial sin dar antes la posibilidad de levantar las observaciones.

FERNANDO MALAGA JIMENEZ

06/06/2023

A favor. Gran iniciativa.

CARLOS ORLANDO PINGO HUIMAN

06/06/2023

Totalmente a favor de cualquier ley que vele por los derechos del consumidor, ya que a pesar de las leyes que tenemos actualmente, la empresa privada de una u otra forma encuentra la manera de tergiversar dicha ley, esto en contra de los derechos del consumidor.

ROBERT JOEL GÁRATE HERRERA

06/06/2023

Es un proyecto favorable, nadie debe imponer mediante coacción y otra índole al derecho del trabajo

JUAN JOSE SANTIAGO SECADA SALAMANCA

06/06/2023

Necesario

RAUL ANTONIO PASTOR LASO

06/06/2023

Mas empresa privada menos estado

CLAUDIA VIDAURRAZAGA LOPEZ DE ROMAÑA

06/06/2023

favorable sobre el proyecto de ley contra las clausuras ilegales y arbitrarias de establecimientos comerciales, que tanto daño le hace a la economía de nuestro país.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

GISELLE MARIE DURAND PODESTA

06/06/2023

DE ACUERDO CON LA PROPUESTA DE INTEGRIDAD

ALFREDO ENRIQUE SALAZAR MAURER

06/06/2023

A favor.

VALERIA ANGELICA CRESPO LIZARRAGA

06/06/2023

A favor del proyecto de ley contra las clausuras ilegales y arbitrarias de establecimientos comerciales, que tanto daño le hace a la economía de nuestro país.

KAREN VERONICA BUENO SCHIMON

07/06/2023

Estoy a favor de apoyar este proyecto. El rol del estado debe ser el de apoyar y promover el trabajo de los empresarios y no de interferir o bloquear y menos si es de manera arbitraria.

JEAN PAUL COHN COLOMA

07/06/2023

Fortalecerá la economía

INES SALAZAR DIEZ CANSECO

07/06/2023

Los emprendedores trabajamos mucho, somos los que empujamos al desarrollo, damos trabajo, y pagamos impuestos. Debemos apoyar al emprendedor, no extorsionarlo y tratar de buscar cualquier ley que perjudique para maltratarlo. Sin empresarios no hay crecimiento y no hay Perú.

JOSE ANTONIO JARAMILLO FINN

07/06/2023

De acuerdo con el proyecto en términos generales

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

MICHEL LUIS STEIERT DELGADO

07/06/2023

Mi opinión es favorable. Los establecimientos comerciales son el pulmón de la economía. Deben ser reglamentados, pero su clausura no puede darse de manera arbitraria e ilegal como se hace actualmente

MAURICIO BEDOYA VALDIVIA

07/06/2023

Si queremos mejorar el gobierno debe dejar a los empresarios hacer lo que saben, dejar de lado tantas trabas y abaratar, quitar la estabilidad laboral, que, en vez de promover el empleo formal, lo desincentiva.

VERONICA DEL PILAR VALDEZ LADRON DE GUEVARA

07/06/2023

A favor; debemos parar los abusos de autoridad. Y sobre todo cuando no tienen ninguna base que solo afectan a seguir generando a los Comercios a seguir avanzando en la generación de bienestar y empleo

ANDRE RICHTER ALLEN

07/06/2023

Estoy completamente a favor. Es muy necesario tener estabilidad. Nos han clausurado arbitrariamente más de una vez. Cada clausura es empezar de 0.

MARIA PIA TOLA BAMBERGER

07/06/2023

Totalmente a favor

GINO RENATO ODAR GALINDO

07/06/2023

Es justo

MICHELLE ALESSANDRA HORNA FALLA

07/06/2023

Las empresas pequeñas deberían recibir todo el apoyo, pero solo nos ponen trabas. El Perú no progresa porque al peruano no se le deja trabajar. Mientras más honesto el peruano peor le va.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

HUMBERTO MANUEL NORIEGA TEJERO

07/06/2023

Me parece una excelente iniciativa este proyecto de ley y buscar siempre una fiscalización justa y transparente.

JAVIER LUIS CHAVEZ OLIVIERI

07/06/2023

Estoy completamente a favor. Hay un abuso constante de Municipalidades y otras entidades. Clausurar negocios muchas veces por errores o faltas que se pueden subsanar atenta contra la economía y trabajo no solo de los propietarios de los negocios sino de los trabajadores también.

CARLOS GONZALO CALMET URTEAGA

07/06/2023

Favorecerá la lucha contra la corrupción, la extorsión y las clausuras ilegales de negocios y empresas.

HERTZ ABT DE LA CRUZ

07/06/2023

Necesitamos brindar las facilidades al emprendedor para formalizarse y controlar el abuso excesivo de la fuerza.

VICTOR FRANCISCO PALMA VALDERRAMA

07/06/2023

MUY FAVORABLE. DEBE APROBARSE A LA MAYOR BREVEDAD

MARGARETH PUJAY HUETE

07/06/2023

De acuerdo con el proyecto.

ALICIA GIANINA FIGARI MENDIZABAL

07/06/2023

Todos los empresarios y trabajadores necesitamos una ley que los proteja y permita que la gente salga adelante

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ANTONIO ANAYA UREÑA

07/06/2023

Estoy a favor del proyecto de ley.

CLAUDIA MERCEDES CAMINO DENTONE

07/06/2023

Me parece buenísimo impedir que las municipalidades clausuren un negocio sin más ni más así que apoyo al 100

LUCY MONICA MATAYOSHI DIAZ

07/06/2023

Estoy a favor de luchar contra las cláusulas ilegales que afectan la economía de los peruanos

CARLOS AUGUSTO DIAZ TANAKA

07/06/2023

Necesitamos seguir fortaleciendo las leyes para incentivar más el trabajo en el país.

JORGE LUIS AUGUSTO GARCIA RODRIGUEZ

07/06/2023

Muchos nos quedamos sin empleo formal durante la pandemia y tuvimos que independizarnos o iniciar emprendimientos sobreviviendo del día a día. Esto nos ha traído varias consecuencias, entre ellas nuestra salud mental perjudicada. Cerrar negocios o emprendimientos sin dar chance a que la gente sobreviva o mejore su calidad de vida, en plena crisis económica y en medio de esta ola de violencia criminal, es un atentado aberrante a nuestros derechos a ganarnos la vida. Por eso estoy a favor de este proyecto de ley.

DENISE ADRIANNA CHAVEZ FLORES

07/06/2023

A favor

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ALFONSO JAVIER ALVAREZ TOLA

07/06/2023

A favor. Los municipios a través de sus trabajadores extorsionan a las empresas a través de cierres injustos a empresas formales. Casi contrario con la informalidad.

GLORIA MARIA ARCE SANCHEZ

07/06/2023

El Estado debe velar por el desarrollo y fortalecimiento de la Micro, pequeña, mediana y gran empresa, porque ellos son el motor de cualquier país. Así que debe garantizar a su población con medidas claras que está con los que queremos que nos dejen invertir y trabajar en paz. He visto de cerca el abuso que cometen los que dicen ser autoridad, pareciera que solo buscan entorpecer nuestro crecimiento y eso debe ser frenado.

ROBERT RODRIGUEZ MACEDO

07/06/2023

Excelente proyecto, para viabilizar, agilizar las inversiones de las empresas...

BRUNO COELLO AVANZINI

07/06/2023

De acuerdo a nuestra constitución, el proyecto debe aprobarse en favor a la libertad de empresa.

LUCCIA CLAUDIA REYNOSO PAZ

07/06/2023

Necesario. Tengo varios clientes que vienen sufriendo estos abusos

ENRIQUE PASCUAL ORTIZ GARRIDO

07/06/2023

En el caso de un bar, creo que esa ley puede causar alguna repercusión a la hora de cerrar un establecimiento que causa delincuencia y contaminación ambiental, de esos hay miles en el Perú y nadie hace nada (pienso que esa ley los ampararía) a futuro cierres

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

JOSE ALFREDO TELLO ECHEVERRIA

07/06/2023

Estoy de acuerdo con la ley.

RICARDO GUILLERMO YAGUI MOSCOSO

07/06/2023

Estoy de acuerdo con el proyecto de ley, mucho abuso de las municipales, chantajea con el cierre de los locales comerciales por motivos irrisorios.

RODRIGO LAZARTE MOLINA

07/06/2023

Sumamente necesario para evitar abusos de las Municipalidades y extorsiones de multas.

JHON DEYVI TICONA CHOQUE

07/06/2023

Crear mecanismos que luchen contra la informalidad y mejores tratos al sector formal, con mayor apoyo

GABRIEL JORGE EUGENIO LANATA WATSON

07/06/2023

¡Por fin un proyecto de ley con el cual, como empresario, me puedo sentir plenamente identificado!

ALBERTO GUILLERMO MALATESTA AULESTIA

07/06/2023

Estoy a favor de fortalecer las libertades

ANTHONY THOMAS LAUB BENAVIDES

07/06/2023

Proyecto fundamental para el crecimiento de la economía, promoción de la creación de empresas y cuidado del centro de labores de ciudadanos.

JAIME RICARDO DUPUY ORTIZ DE ZEVALLOS

11/05/2023

Las clausuras tienen que ser una alternativa de última ratio. Debe primar la posibilidad de mantener abiertos los comercios, salvo situaciones de suma

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

gravedad, para beneficio de consumidores y emprendedores, sobre todo pymes.

GABRIEL ALFONSO COSTA LEÓN-VELARDE

11/05/2023

Es de felicitar. A favor en casi todo y es solo un primer paso para reducir la frondosidad y lastre del Estado para el desarrollo empresarial. Ojalá existiese desde el Ejecutivo o Legislativo una Comisión que estudie la aparatología estatal de barreras para ir las desmontando. La mejor iniciativa fue al inicio del gobierno de PPK que llamó a un equipo de profesionales adhoc para analizar y emitir propuestas. La mayoría no vieron luz por enfrentamiento políticos congresales, pero una muy importante fue los cambios a las arbitrariedades de INDECI. Lamentablemente con el incendio de Larcomar y la prensa unidimensional junto a otros grupos de interés sin experiencia ni entendimiento empresarial se retrocedió lo avanzado. Una Observación y más abajo una idea de Propuesta que integre esta iniciativa. Observación Art5º Núm. 5.3 "(...)que puedan ser subsanadas por el titular durante la inspección, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección (...) Comentario: No es realista en la gran mayoría de casos. Este inciso es casi una venia a que proceda la clausura temporal (CT) ¿Por qué no se contempla en ningún artículo un breve procedimiento bien claro y definido sobre advertencias (*), acciones, plazos de subsanación, descargos y PROGRESIVIDAD o ESCALABILIDAD de sanciones? Es decir, no puede proceder CT si no ha existido con anterioridad una advertencia (-s) dentro de una normatividad simple y razonable (para que no sea parte de "hecha la ley hecha la trampa") Propuesta: Se mencionó lo de "Hecha la ley..." Considero que la "trampa" sigue subsistiendo y subyace en el poder omnímodo de INDECI. Igual o mayor que la arbitrariedad municipal (y muchas veces corrupción relacionada desde el fiscalizador hasta funcionarios) es la del INDECI. Analicen los cientos de casos donde una vez subsanadas sus observaciones vuelven a los meses a aumentarlas. La iniciativa de esta ley es muy positiva, pero puede optimizarse si se regula también a INDECI.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

VICTOR ZURITA

11/05/2023

Hay establecimientos que no CALIBRAN sus máquinas de expendio: por ejemplo, los grifos. Por esta razón, venden menos de la medida oficial. Esta circunstancia no implica un riesgo a la seguridad ni pone peligro la vida, sino que más bien perjudica al cliente y beneficia indebidamente al vendedor. Toma tiempo contratar el servicio de calibración Según el proyecto de Ley ¿los inspectores podrán disponer del cierre temporal del establecimiento hasta que calibren apropiadamente máquinas?

JORGE EDUARDO LAZARTE MOLINA

05/06/2023

Muy necesario para reducir los casos de corrupción y extorsión en el país.

JORGE LUIS ECHEVARRIA CAVALIE

07/06/2023

Cerrar un negocio de cualquier tipo debe ser la medida más grave y la que se emplea en el último de los casos, por ejemplo, en caso de riesgo inminente a la vida, se debe procurar en lo posible permitir subsanar las faltas en plazos suficientes y oportunos sin necesidad de cerrar el local a menos que esto sea inevitable por riesgo inminente contra la vida el cuerpo y la salud. Las empresas formales no necesitan más trabas para trabajar y poder tributar, necesitamos fomentar la formalidad en lugar de desalentarla.

HERNAN EDUARDO MALPARTIDA BANDINI

07/06/2023

Los municipios de manera absolutamente discrecional hacen operativos para cerrar locales por cualquier razón, con esto, muchas veces buscan el pago de multas o coimas para evitar el cierre. Los emprendedores están completamente a merced de los inspectores, que al tener el poder para cerrar locales de manera indefinida, no tienen opción más que ceder a las presiones o pagar la multa. Este PL debe parar esta arbitrariedad y generar un entorno de negocios que favorezca el emprendimiento y la formalidad.

DANIEL CONSTANTINO LUZA AMESQUITA

07/06/2023

Estoy de acuerdo con la iniciativa de Ley porque beneficiará a muchas pymes

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

LORENZO MARIO CANEPA RICKETTS

07/06/2023

Favorecer y fortalecer la libertad de empresa genera riqueza, no solo para el emprendedor, sino para todos los peruanos, pues pagan impuestos, contratan ciudadanos, hacen crecer la economía y fortalecen la soberanía nacional (no existe país pobre que pueda defender contundentemente su soberanía, requiere recursos que el Socialismo del Siglo XXI no provee). La empresa genera riqueza, bienestar y la posibilidad de defenderse de los países enemigos.

JUAN FELIPE CISNEROS ASIAN

07/06/2023

Permitirá dar predictibilidad a las actuaciones de los funcionarios públicos, así como evitar la interrupción de las actividades económicas.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 4952/2022-CR, propone 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 o la seguridad de las personas.¹³ Para esto, propone una norma que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú y las Libertades de Empresa y Comercio, con siete artículos que regulan el objeto, la finalidad, definiciones, el ámbito de aplicación, la clausura temporal, la clausura definitiva y la imposición de multas. Asimismo, propone la modificación de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades donde se modifica el tercer párrafo del artículo 46, el primer párrafo del artículo 49 y el artículo 78, y la incorporación del artículo 49-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

El antecedente de la citada iniciativa se origina en la Carta S/N de fecha 21 de abril de 2023 remitida por la Asociación Integridad dirigida al despacho del Congresista

¹³ Exposición de motivos del Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

proponente Hernando Guerra García, en donde se desarrolló y se hace suya dicha propuesta a pedido expreso de dicho colectivo. En consecuencia, en este dictamen también se reflejará parte sustancial de la propuesta de dicha Asociación, lo que se deja expresa y reiteradamente señalado.¹⁴

IV. MARCO JURÍDICO

- Constitución Política del Perú
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento
- Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

V. ANÁLISIS TÉCNICO

5.1 Cumplimiento de requisitos de admisibilidad establecidos en el Reglamento del Congreso.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 75 y en lo pertinente del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 4952/2022-CR reseña una exposición de motivos donde se señalan los problemas a los que procura dar solución y sus fundamentos, los antecedentes legislativos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y formula también su respectivo análisis costo-beneficio, además contiene la concordancia y vinculación de la iniciativa legislativa con el Acuerdo Nacional, y a la Agenda Legislativa de acuerdo a la Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR, con las firmas correspondientes tanto del portavoz como de otros miembros del grupo parlamentario Fuerza Popular.

¹⁴ Antecedentes del Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

5.2 Análisis del contenido de la propuesta de ley

A. Identificación de problema

La iniciativa legislativa materia de estudio, identifica y propone solución a los siguientes problemas, señalados en el cuadro a continuación:

Cuadro 3

Problemas legislativos advertidos en la propuesta de ley en estudio y los mecanismos de solución

Problemas	Mecanismo de solución
Se detectó problemas que inciden en la vida diaria de los establecimientos comerciales formales a nivel nacional, pues el poder del Estado se viene convirtiendo en una fuerza represora que facilita la corrupción, la extorsión, debilitando, o entorpeciendo el clima de negocios, lo que también fomenta la informalidad.¹⁵	Limitar la discrecionalidad del uso de este poder, evitará la arbitrariedad con la que pueden actuar algunas entidades y funcionarios de cierto nivel del aparato estatal.¹⁶
La afectación a la libertad de empresa claramente estipulada en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú.	Señalar de manera objetiva y específica las causales de sanción, por clausura o multa de establecimientos comerciales, en un determinado ámbito del Estado.

Fuente: Proyecto de Ley 4952/2022-CR materia de estudio

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022- 2023

¹⁵ De la problemática descrita en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR

¹⁶ Ibidem

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Ahora bien, en el Cuadro 4 siguiente, se ha extraído de manera literal el análisis que contiene el proyecto de ley materia de estudio, donde además se observa la dimensión inicial de la propuesta, su relación con las demás normas legales vigentes actualmente, que desarrollan cotidianamente diversos aspectos de las libertades de comercio y empresa; así como también el cuadro muestra de manera literal las observaciones del despacho proponente.

Cuadro 4

Cuadro comparativo del proyecto de ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú y las libertades de empresa y comercio. Proyecto de ley 4952/2022-CR y las normas conexas vigentes.¹⁷

¹⁷ Cuadro literal tomado del Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL ARTICULO 59 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU Y LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO. PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR		
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.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N.º 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	Texto Único Ordenado de la Ley N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N.º 018-2008-JUS Artículo 12.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el	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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

riesgos de corrupción y abuso de autoridad dentro del aparato estatal, de modo que se fortalezca las libertades de empresa y comercio.	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 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."	
---	--	--

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General Decreto Supremo N.º 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.¹⁸
(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.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N.º 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 el que cuenta y se analiza la vulnerabilidad. La institución competente para	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.º 163-2020-PCM. Eventualmente sujeto también a Procedimiento de Ejecución Coactiva.

¹⁸ De acuerdo con la idea de Laguna de Paz, José Carlos. La autorización administrativa. Editorial Aranzadi. Navarra. 2006 p. 53

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	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 N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N.º 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 N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N.º 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 N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N.º 018-2008-JUS Artículo 12.- Actos de ejecución forzosa. Los actos de ejecución forzosa regulados en el	También reseñada en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva DECRETO SUPREMO N.º 018-2008-JUS

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	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;	
(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.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Decreto Supremo N.º 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.º 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva Decreto Supremo N.º 018-2008-JUS
	Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General	De acuerdo con el ámbito establecido en Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS	Decreto Supremo N.º 004-2019-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.º 27444 o la norma que la sustituya.	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 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.	

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	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 con 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 N.º 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 N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N.º 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	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 N.º 018-2016-SA

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	permanente, en la que se 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.º 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	Texto Único Ordenado de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de	Definición utilizada en el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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.	Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N.º 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.	de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada Decreto Supremo N.º 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 N.º 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 conexas.
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 N.º 004-2019-JUS Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N.º	Ambas normas explican el ámbito de aplicación, que se resume en la propuesta de este artículo

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada DECRETO SUPREMO N.º 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.	
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 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		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 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 de que el poseedor devenga en precario. Esta situación no aplica a quienes

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 que antecede. 5.6 El levantamiento de la medida de clausura temporal debe ser realizada dentro de		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
--	--	--

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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.		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, 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		El procedimiento administrativo sancionador debe ser respetado en su integridad, previo a la aplicación de una clausura definitiva.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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.		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 incurrir en responsabilidad civil, administrativa y penal.		La clausura temporal inhabilita la imposición de multas administrativas a resultados 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.

Fuente: Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Ahora bien, también como parte del análisis de esta parte, en el cuadro 5 a continuación se ha elaborado un comparativo de la ley orgánica de municipalidades vigente, con la propuesta del proyecto en estudio, de modo que se puedan apreciar con facilidad los cambios que sobre las sanciones y la clausura propone el proyecto:

Cuadro 5

Comparativo de la Ley Orgánica de Municipalidades y el PL 4952

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES 27972 Y LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PARA ESTA LEY ORGANICA DEL PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL ARTICULO 59 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU Y LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO. PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR	
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES	
LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES, LEY 27972	PROYECTO DE LEY
"ARTÍCULO 46.- SANCIONES (...) 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 46.- SANCIONES (...) 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. No cabe imponer clausuras temporales como medidas de sanción. (...)"
ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN	ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 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.- SUJECCIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA "(...) 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	ARTÍCULO 78.- SUJECCIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA "(...) 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 haya sido modificados, así como las demás leyes

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

de defensa civil, o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario.	de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales."
	Incorporación del 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 temporal se impone conforme a las leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales".

Fuente: Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972 y el Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

B. Elementos esenciales de la Economía Social de Mercado

De acuerdo con lo que resume una estudiosa de la Economía Social de Mercado, la especialista Flores Nano, los forjadores de la ESM salen de la Escuela de Friburgo, que reunió a varios académicos bajo la conducción de Erwin Von Beckerath; y dicha concepción se denominó ordoliberalismo.¹⁹

Para Flores Nano el ordoliberalismo: "Tiene como meta superior la libertad individual en una economía de mercado con competencia perfecta."²⁰ Esta

¹⁹ Lourdes Flores Nano. La Economía Social de Mercado. Pasado, presente, y futuro. Instituto Pacífico 2015 Pp. 15

²⁰ Literal de Lourdes Flores Nano. La Economía Social de Mercado. Pasado, presente, y futuro. Instituto Pacífico 2015 Pp. 15

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

idea permitiría hacer posible lograr una distribución del ingreso con relación a la productividad y asimismo lograr un alto desarrollo a nivel ocupacional.²¹

La teoría económica, como señala Flores, asimila un influjo ético: la concepción humanista.²² De ese modo, como afirma literalmente Resico²³, Müller Armack, Wilhem Ropke, Alexander Rustow y los integrantes de la Escuela de Friburgo; Walter Eucken, Leonhard Miksch, Franz Bohm, se convirtieron en los motores de la Economía Social de Mercado, y apoderados de lo que se denominó humanismo, económico y social.²⁴ Para Resico, estos pensadores llevaron a cabo una síntesis entre los aspectos resaltantes y valiosos de la tradición política y económica del liberalismo, pero asimismo recogían una fuerte fundamentación ontológica de la dignidad de la persona humana.²⁵

Como incide Marcelo Resico, la Economía Social de Mercado es un modelo económico que pretende aglutinar la eficiencia del mercado con un marco de justicia social. Para el citado especialista, el Estado tiene un rol fundamental en la economía, que busca corregir a través de una regulación indispensable cuando es necesario el funcionamiento del mercado para evitar sus distorsiones y promover el bienestar social. De ahí que, el Estado debe actuar con base en el principio de subsidiariedad, es decir, intervenir

²¹ Expresado por Lourdes Flores Nano. La Economía Social de Mercado. Pasado, presente, y futuro. Instituto Pacífico 2015 Pp. 15

²² Expresado por Lourdes Flores Nano. La Economía Social de Mercado. Pasado, presente, y futuro. Instituto Pacífico 2015 Pp. 17

²³ Resico, Marcelo F. Introducción a la Economía Social de Mercado. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2010. Pp. 144 En: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=22412104-f255-886e-178f-8b32bf5bce06 – Resico Marcelo F. Introducción a la Económica Social de Mercado, Fundación Konrad Adenauer, 2011, Rio de Janeiro p. 117 citado por Lourdes Flores Nano. La Economía Social de Mercado. Pasado, presente, y futuro. Instituto Pacífico 2015 Pp. 18

²⁴ Lourdes Flores Nano. La Economía Social de Mercado. Pasado, presente, y futuro. Instituto Pacífico 2015 Pp. 18

²⁵ Ibidem

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

cuando sea necesario y de acuerdo con unas reglas muy específicas y respetando la independencia y autonomía de los agentes económicos. Asimismo, el Estado también debe respetar el Estado de derecho y su propio marco legal, es decir, la trama jurídica que regula la actividad económica y defiende los derechos de las personas al protegerlas.²⁶

Asimismo, prosigue Resico indicando que dentro de este sistema económico el Estado desempeña distintas funciones en la economía, como la contratación sobre bienes públicos para aprovisionar al Estado en los mismos, la regulación absolutamente necesaria de los mercados, la redistribución mediante el gasto público y la inversión social como política pública de la renta, la estabilización macroeconómica y desarrollando la actividad promotora del desarrollo. Estas funciones deben efectuarse con criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad, buscando un verdadero equilibrio entre el mercado y el Estado.²⁷

De ese modo, de la mano del mismo autor, podemos encontrar como definición de la Economía Social de Mercado al modelo económico que brinda una alternativa frente al neoliberalismo y al estatismo, que se fundamenta en una visión integral de la persona humana y que requiere de sus ciudadanos de una cultura política y social que le de valor a la responsabilidad, la participación y la solidaridad.²⁸

En el plan nacional, debe mencionarse que nuestro Tribunal Constitucional define el régimen económico constitucional en el Perú, con la economía

²⁶ En Resico, Marcelo F. Introducción a la Economía Social de Mercado. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2010. Pp. 141 y ss. En:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=22412104-f255-886e-178f-8b32bf5bce06

²⁷ Resumen de lo que expresa Resico, Marcelo F. Introducción a la Economía Social de Mercado. - 1a ed. - Buenos Aires: Konrad

Adenauer Stiftung, 2010. Pp. 141 y ss. En:

https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=22412104-f255-886e-178f-8b32bf5bce06

²⁸ Ibidem.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

social de mercado, en el Fundamento 16 de la Sentencia STC 008-2003-AI/TC, dejando claramente sentado que:

"(...) 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. Herhård 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". (Juergen B. Donges. Sistema económico y Constitución alemana. En: Constitución y Economía, Madrid: 1977). (...)”²⁹

Y en el mismo fundamento, explica el TC:

"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

²⁹ Fundamento 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú STC 008-2003-AI/TC. En: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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."³⁰

C. El artículo 59 de la Constitución Política del Perú y su importancia central en el desarrollo socioeconómico nacional

"Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza 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 públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades."

Manifiesta Walter Gutiérrez, en relación con el sistema establecido en nuestra Constitución, que la actividad económica se manifiesta básicamente en la empresa privada, que son los agentes económicos privados quienes organizan y dirigen en el mercado el proceso económico. Esos agentes privados del mercado son quienes sostienen el crecimiento económico creando riqueza, y el Estado por su parte debería generar las condiciones para que el mercado reciba toda esta actividad con plena normalidad. De ahí que la función del Estado sea reguladora.³¹

³⁰ Fundamento 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional del Perú STC 008-2003-AI/TC. En: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

³¹ Walter Gutiérrez Camacho. La Constitución Comentada. Coordinadores Manuel Muro Rojo. Arturo Crispín Sánchez. Gaceta Jurídica. Cuarta Edición. Tomo II Pp. 373

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Bernales, asimismo, expresa que la primera parte de este artículo constitucional impone el deber al Estado en la economía de estimular la creación de riqueza, y refiere que la iniciativa privada es la consecuencia de la garantía que ofrece el Estado mediante la libertad de empresa, comercio e industria.³²

Martin – Retortillo Baquet, citado por los autores peruanos Kresalja y Ochoa, expresa que la libertad económica es uno de los grandes principios de orden económico de la civilización occidental y jurídicamente inspira todo el derecho patrimonial. "La libertad económica es sin duda alguna la fórmula actualizada de la libertad de comercio e industria, cuyo reconocimiento generalizado arranca también con la revolución francesa". En definitiva, dice Martín Retortillo constituye una expresión más del derecho de libertad.³³

Kresala y Ochoa en el mismo sentido señalan que es fundamental conocer la libertad de empresa; "(...) pues en ella se sustenta la consecución de uno de los objetivos que la Constitución vigente asigna al sistema económico: la defensa de la competencia económica entre empresas en particular y agentes económicos en general, como vía adecuada para el logro de mejoras en el nivel de vida de los ciudadanos"³⁴

Prosiguen ambos especialistas indicando que nuestros textos constitucionales han tomado históricamente en cuenta el derecho individual del ser humano a realizar actividades económicas, teniendo en claro su incidencia y repercusión para el beneficio de la comunidad y la sociedad,

³² Bernales Ballesteros E. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Quinta Edición. Constitución y Sociedad. Rao Editora. 1999. Pp. 354

³³ Martin Retortillo Baquer Sebastián. Derecho Administrativo Económico. Madrid. La Ley. 1988. Pp. 125-126, citado por Kresalja y Ochoa en Derecho Constitucional Económico Tomo I. Economía Social de Mercado y derechos económicos fundamentales. PUCP. Fondo Editorial. 2020 pp. 465

³⁴ Literal de Kresalja y Ochoa en Derecho Constitucional Económico Tomo I. Economía Social de Mercado y derechos económicos fundamentales. PUCP. Fondo Editorial. 2020 pp. 469

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

cumpliendo con el requisito de ser compatibles con el interés público, y que del mismo ejercicio de esas actividades se otorgará un bienestar al resto de los ciudadanos.³⁵

A decir de Kresalja y Ochoa, citando a Correa – Henao en una amplia reflexión, cita lo siguiente:

"Los derechos fundamentales son las piezas del sistema en torno de las cuales gira el entendimiento de las normas en general, de las instituciones, del ejercicio de las competencias y ahora también de las libertades: una importancia que se expresa en ser ellos los bienes jurídicos que contemplan los ámbitos más apreciados y que por tanto menos se pueden restringir y más han de ser protegidos por el Estado.

La trascendencia del asunto es directamente proporcional a la dificultad de una respuesta cerrada y cierta de lo que hace a un derecho algo fundamental para el Ordenamiento. El proceso de constitucionalización de las libertades y derecho, nutrido del decurso de la historia, por la cultura y por hechos singulares, ha dado lugar a que los contornos de lo fundamental sean imprecisos, y en ese tanto amplios deban ser los espacios de la configuración jurídica sujetos a las improntas sociales, a las ideologías, a las mayorías políticas elegidas democráticamente. Cuestionar si la libertad de empresa es un derecho fundamental no es por tanto solo un argumento radical de interés para la academia y la teoría jurídica. Es un asunto que busca determinar cuánto de veras se salvaguarda y en qué medida, con qué grados de libertad negativa y positiva, de igualdad y de prestación de mínimos vitales, eso de ser libre económicamente y eso de serlo en lo básico o esencial, según el Derecho Supremo del Estado. Un asunto cuya

³⁵ Tomado de Kresalja y Ochoa en Derecho Constitucional Económico Tomo I. Economía Social de Mercado y derechos económicos fundamentales. PUCP. Fondo Editorial. 2020 pp. 469

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

*racionalidad pende del valor intenso o débil que se dé a la Constitución, de que sea un "derecho constitucional" o declarado con el rango normativo más alto y que tales condiciones derivan: la necesidad de preservar que las relaciones económicas, en la estructura subjetiva de los derechos que se ejercen y en su función de ensamble constitucional, permitan el ejercicio de la libertad en aquello que resulta constitucionalmente indispensable para la persona humana y para el conjunto social"*³⁶

En razón ello, frente a los problemas descritos en la problemática del proyecto de ley, y frente a cualquier exceso de la administración pública que pueda afectar el ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos el de libertad de empresa, que debe ser protegido con la finalidad de cautelar la generación de riqueza, finalmente deriva en el bienestar general de la sociedad, por lo que debe cautelarse este derecho frente la posibilidad de actuaciones irregulares de la administración pública.

Como lo expresa la Sentencia del Expediente 4293-2012-PA/TC:

" (...) no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en un Estado de Derecho (artículo 3 de la Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular a la observancia de los derechos fundamentales. Aún a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos administrativos tanto los derechos

³⁶ Correa – Henao, Magdalena. Libertad de Empresa en el Estado social de Derecho. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2008, p 290. Citada por Kresalja y Ochoa en Derecho Constitucional Económico Tomo I. Economía Social de Mercado y derechos económicos fundamentales. PUCP. Fondo Editorial. 2020 pp. 469

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc., así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).³⁷

D. Síntesis sobre el desarrollo e importancia de la actividad económica del Perú de los últimos años

Como lo señala Jaramillo y Silva- Jauregui: "el Perú ha logrado grandes avances en su desarrollo, con tasas de crecimiento altas, baja inflación, estabilidad macroeconómica, gran acumulación de reservas internacionales, reducción de la deuda externa, obtención del grado de inversión, superávits fiscales, reducción de pobreza y otros avances importantes en indicadores sociales y de desarrollo".³⁸

Asimismo, varias entidades internacionales señalan que el rápido desarrollo económico del Perú se debe a las reformas implementadas desde los años 90, que han logrado una transformación socioeconómica notable y exitosa.³⁹ Así pues, desde la década de los noventa, las políticas llevadas a cabo por los gobiernos de Alberto Fujimori, Alejandro Toledo, Alan García, Ollanta Humala, y Pedro Pablo Kuczynski, (el resto de los presidentes aún se encuentra en evaluación) han tenido un impacto positivo en el crecimiento económico y han asegurado una expansión económica durante largos periodos.

³⁷ STC Expediente 4293-2012-PA/TC citada por Luis Castillo Córdova. Constitución y Tribunal Constitucional. 2021. Zeta Grupo Editorial. Pp. 217

³⁸ Idea literal de Jaramillo, F. y C. Silva-Jáuregui(eds.) (2012): Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente, Banco Mundial, Perú. Pp. 1

³⁹ En parte de las notas y actualización sobre la información de Jaramillo, F. y C. Silva-Jáuregui(eds.) (2012): Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente, Banco Mundial, Perú Pp. 1

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Drinot explica que el auge global de mercancías, la alta demanda de materias primas por China, que a su vez incide en los minerales peruanos que se exportan, así como una implementación institucional bajo un marco sólido del Ministerio de Economía y Finanzas, así como del Banco Central, han contribuido a un crecimiento económico expansivo desde 1990, y con mucha más fuerza desde el año 2000, de ahí que el Perú sea visto como un éxito en América Latina, donde mostraba tasas de crecimiento del producto bruto interno de alrededor del 6%. Estas cifras de crecimiento han producido importantes beneficios para la ciudadanía, permitiendo reducir la pobreza durante la última década. A la par, contribuyó al crecimiento de la clase media, principalmente urbana y al desarrollo de nuevas formas de consumo que han transformado gran parte del Perú Urbano.⁴⁰

A niveles prepandemia, el INEI expresaba la situación económica peruana así: "Es así que, en los últimos 27 años (1993 y 2019) la economía peruana logró un crecimiento promedio anual de 4,8%; en los últimos diez años (2010-2019) la economía creció a una tasa interanual de 4,5% y en los últimos cinco años (2015-2019) se expandió a un promedio anual de 3,2%."⁴¹

El Instituto Peruano de Economía a través de su gerente, Diego Macera Poli, dio a conocer un documento el 27 de mayo de 2022 denominado: "El Rol del Estado en el capítulo económico de la Constitución Política del Perú", en el cual se presentaron los siguientes hechos:

⁴⁰ Paulo Drinot (Editor). El Perú en Teoría. Instituto de Estudios Peruanos. Serie Perú Problema 52. 2017. Pp. 13

⁴¹ Datos INEI, en: <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-las-ultimas-7-decadas-economia-peruana-crecio-a-un-promedio-anual-de-38-12180/#:~:text=Es%20as%C3%AD%20que%2C%20en%20los,anual%20de%203%2C2%25>.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- Las reformas estructurales de los años noventa crearon las bases de la recuperación económica; luego de varias décadas perdidas, el Perú tuvo un fuerte crecimiento desde inicios del año 2000.⁴²
- El Perú pasó de ser el país con el menor ritmo de crecimiento económico, a liderar el crecimiento regional en el periodo 1993-2021.⁴³
- La expansión económica del Perú durante las últimas décadas ha tenido soporte en los siguientes pilares de competitividad:
 - Responsabilidad macroeconómica.
 - Apertura al mundo.
 - Libertad económica.
 - Rol del Estado.
 - Democracia e instituciones.⁴⁴
- Los cambios en el régimen económico implementados a inicios de la década de los noventa permitieron fortalecer la institucionalidad económica del país y establecer un marco atractivo para la inversión privada:
 - Independencia del Banco Central de Reserva del Perú
 - Rol subsidiario del Estado.
 - Apertura de inversiones
 - Libertad de contratación⁴⁵

⁴² Datos del Instituto Peruano de Economía – IPE a través de su gerente Diego Macera Poli dio a conocer un documento el 27 de mayo de 2022 denominado: "El Rol del Estado en el capítulo económico de la Constitución Política del Perú"

⁴³ Datos del Instituto Peruano de Economía – IPE a través de su gerente Diego Macera Poli dio a conocer un documento el 27 de mayo de 2022 denominado: "El Rol del Estado en el capítulo económico de la Constitución Política del Perú"

⁴⁴ Datos del Instituto Peruano de Economía – IPE a través de su gerente Diego Macera Poli dio a conocer un documento el 27 de mayo de 2022 denominado: "El Rol del Estado en el capítulo económico de la Constitución Política del Perú"

⁴⁵ Datos del Instituto Peruano de Economía – IPE a través de su gerente Diego Macera Poli dio a conocer un documento el 27 de mayo de 2022 denominado: "El Rol del Estado en el capítulo económico de la Constitución Política del Perú"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- Sin la implementación de los cambios regulatorios que favorecieron al desarrollo de la inversión privada, el Perú habría crecido anualmente 1.5 puntos porcentuales menos en los últimos 25 años. De esta manera, los niveles de ingreso por habitante a los que llegó el Perú en el 2018 habrían sido hasta 15 inferiores a los observados.
- En una de sus conclusiones, el IPE señala un triángulo de pendientes con cambios legislativos y regulatorios de segunda generación.⁴⁶

A la luz de las cifras reseñadas rápidamente, se aprecia que el crecimiento económico del Perú es fundamental para la creación de riqueza, y con él además del bienestar de millones de peruanos, la consolidación de un Estado con una recaudación que permita que realice sus funciones de manera eficiente y que le permita llevar a cabo la atención de servicios de manera real que este tiene encomendado por Ley.

Desde ese punto de vista, el proyecto de Ley en análisis, es uno de esos cambios legislativos que mitigará el abuso de determinadas autoridades en el ejercicio de la fiscalización, lo que incidirá directamente en que distintos establecimientos comerciales puedan seguir adelante con sus tareas productivas, generando más riqueza para más peruanos.

E. Breve comentario sobre la informalidad y su relación con el desarrollo de las libertades económicas

Nuestro marco de derecho debe ser claro, predecible, objetivo y que no genere más costos necesarios para el cumplimiento de sus finalidades, por

⁴⁶ Datos del Instituto Peruano de Economía – IPE a través de su gerente Diego Macera Poli dio a conocer un documento el 27 de mayo de 2022 denominado: "El Rol del Estado en el capítulo económico de la Constitución Política del Perú"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

lo que es evidente que en consecuencia la normativa no debería generar externalidades en su aplicación.

Como señala el INEI en el resumen de PRODUCCIÓN Y EMPLEO INFORMAL EN EL PERÚ, Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2018:

"La economía informal tiene dos dimensiones distintas y a la vez complementarias: el sector y el empleo. El sector informal se refiere a las unidades productivas no constituidas en sociedad que no se encuentran registradas en la administración tributaria. El empleo informal hace referencia a aquellos empleos que no gozan de beneficios estipulados por ley como seguridad social, gratificaciones, vacaciones pagadas, etc."⁴⁷

Asimismo, en una publicación especializada del BCRP, se recoge que la informalidad es un fenómeno complejo, complicado y de múltiples dimensiones que tiene distintas causas y consecuencias. Entre las primeras se pueden ubicar altos costos y trámites para encontrar el camino de la formalización, la ausencia de beneficios e incentivos para efectuarla, el bajo nivel de fiscalización y correctos procedimientos de sanción por parte del Estado, la ausencia de calidad y amplitud de cobertura de los servicios públicos, el bajo o ausente nivel educativo y la falta entre sus ciudadanos de una cultura tributaria, entre otros motivos. De las consecuencias se pueden señalar la inestabilidad y precariedad laboral y social, el delito de evasión tributaria, la competencia desleal, la incertidumbre y vulnerabilidad frente a los riesgos económicos, sanitarios o ambientales, entre otros efectos.⁴⁸

⁴⁷ INEI. PRODUCCIÓN Y EMPLEO INFORMAL EN EL PERÚ

Cuenta Satélite de la Economía Informal

2007-2018. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1701/libro.pdf

⁴⁸ De las ideas de Norman Loayza. Causas y consecuencias de la informalidad en el

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, el 76.8% de personas tiene un empleo de carácter informal, en consecuencia, no reciben beneficios sociales establecidos por ley, ni tampoco son personas que contribuyan en el sistema tributario. El porcentaje mayor de empleos de carácter informal se aglutina en las MYPE, Micro y Pequeñas Empresas, las que conforman el 95% del empresariado a nivel nacional y aportan con el 40% del Producto Bruto Interno del país. La mayoría de estas MYPES se pueden ubicar en sectores productivos del país como la agricultura, la construcción, la pesca, los servicios, la industria, y la minería. No podemos dejar de lado un dato coyuntural y económico muy importante: la pandemia por COVID 19 incidió directamente en el crecimiento de la informalidad en el país, reduciendo principalmente los ingresos de las MYPES, llevando a muchas de ellas a su salida del mercado. De ahí que toda esta situación, hace necesario no solo para mantener el crecimiento económico del país, sino como una medida para la formalización laboral y empresarial, afinar una estrategia para mejorar las condiciones de vida de nuestra población, de manera conjunta con la reactivación económica del país. Una forma, una medida legal para proseguir con estos objetivos, es regular de manera objetiva, justa y correcta el régimen de clausura de establecimientos comerciales, estableciendo criterios coherentes, claros y transparentes para su sanción y su levantamiento, de la misma forma establecer las medidas eficientes para dejar de lado y mitigar sancionando las conductas abusivas y arbitrarias de parte de corporaciones ediles, autoridades o funcionarios públicos.⁴⁹

Perú. Revista Estudios Económicos. BCRP. En: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>

⁴⁹ En parte de las ideas del Proyecto de Ley 4952/2022-CR.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

F. Las licencias de funcionamiento y sus características centrales según la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento vigente

La definición de 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.⁵⁰ (Artículo 3, TUO 28976)

Se encuentran obligados a tramitar y obtener licencia de funcionamiento, las personas naturales, jurídicas o entes colectivos, nacionales o extranjeros, incluyendo empresas o entidades del Estado, 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 actividades⁵¹. (Artículo 4, TUO 28976)

Los aspectos que evalúan las municipalidades para otorgar la licencia de funcionamiento son: la zonificación y compatibilidad de uso; y las condiciones de seguridad en Defensa Civil, cuando dicha evaluación le corresponda a la municipalidad. Cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior⁵². (Artículo 6, TUO 28976)

Los requisitos máximos que puede exigir una municipalidad para otorgar la licencia de funcionamiento son los establecidos en el artículo 7 de dicha norma, entre ellos de manera especial son exigibles:

- La copia simple del título de profesional en el caso de servicios relacionados con la salud.

⁵⁰ Artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

⁵¹ Artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

⁵² Artículo 6 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- Informar en la declaración jurada sobre el número de estacionamientos de acuerdo a la normativa vigente.
- Copia simple de la autorización sectorial respectiva en el caso de aquellas actividades que conforme a Ley la requieran de manera previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento.
- Copia simple de la autorización expedida por el Ministerio de Cultura, conforme a la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación. A Excepción de los casos en que el Ministerio de Cultura haya participado en las etapas de remodelación y monitoreo de ejecución de obras previas inmediatas a la solicitud de la licencia del local por el cual se solicita la licencia.⁵³ (Artículo 7, TUO 28976)

El plazo máximo que maneja una municipalidad para otorgar una licencia de funcionamiento se otorga dentro del marco de un único procedimiento administrativo, el mismo que para las edificaciones calificadas con nivel de riesgo bajo o medio está sujeto a aprobación automática y para edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto y muy alto, es de evaluación previa con silencio administrativo positivo. Las municipalidades se encuentran obligadas a realizar acciones de fiscalización posterior de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General o norma que la sustituya. (Artículo 8, TUO 28976) (Concordado con los artículos 32 y ss. de la Ley 27444)⁵⁴

La licencia de funcionamiento tiene un periodo de vigencia indeterminada. Sin embargo, las licencias de funcionamiento tendrán vigencia temporal cuando así sea requerido expresamente por el administrado. (Artículo 12, TUO 28976)⁵⁵

⁵³ Artículo 7 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

⁵⁴ Artículo 8 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Artículo 32 y ss. del TUO de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁵⁵ Artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Las municipalidades deben poner a disposición del administrado el plano de zonificación vigente, así como los procedimientos de cambio de zonificación que estuvieran en trámite, el Índice de uso de suelos, la estructura de costos del procedimiento para la obtención de una licencia de funcionamiento. Las solicitudes y formularios que sean exigidos para el trámite de una licencia de funcionamiento. (Artículo 18, TUO 28976)⁵⁶

Las municipalidades determinan los costos para obtener la licencia de funcionamiento. La tasa por licencia de funcionamiento debe reflejar el costo real del procedimiento que le genera a la municipalidad tramitar dicho procedimiento.

Es oportuno mencionar que la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento ha sido modificada en distintas oportunidades con la finalidad de simplificar y racionalizar en favor del administrado la obtención de la licencia de funcionamiento, siendo esta una finalidad clara de favorecimiento de la libertad de empresa y de comercio. De otro lado, se encuentra la clausura, como sanción administrativa que impide el ingreso y el desarrollo de las operaciones de los establecimientos comerciales, por lo que es pertinente y necesario regular de manera coherente y objetiva las condiciones y procedimientos involucrados para la clausura de establecimientos comerciales de manera temporal o definitiva por parte de las entidades municipales en el marco de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, La Ley 28976, Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento y la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades.

⁵⁶ Artículo 18 del Texto Único Ordenado de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

G. Las potestades y la fiscalización de los Gobiernos Locales sobre las actividades de libertad de empresa y comercio: legalidad, discrecionalidad y no arbitrariedad

Señala Mendoza Ugarte que en el ámbito municipal, como en todo el ámbito público y sobre todo dentro del derecho administrativo, rige el principio de legalidad o primacía de la ley, por lo que la administración o los agentes públicos deben subordinar su actuación a lo que establece la Ley. Así, evidentemente, para la administración pública, "lo que no está permitido, ha de entenderse prohibido", por lo que Mendoza Ugarte en relación con su propio enunciado expresa:

"De esa forma toda autoridad solamente puede actuar en la medida que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, ya que toda decisión o actuación administrativa debe encontrar un refrendo en la propia ley que le sirve de cobertura y que en última instancia la legitima".⁵⁷

Para el mismo autor, los agentes públicos no pueden evaluar potestativamente si cumplen o no el acatar el mandato de la ley para cada caso concreto, y un funcionario público no puede basar su actuación en su iniciativa o interés.

Prosigue Mendoza, citando a Morel Ocaña Luis, señalando que: "Conforme al principio de legalidad, todo organismo y agente público va a contar con una específica esfera de actividad que le resulta propia y que se va a encontrar delimitada por la norma constitutiva de la misma, la que a su vez

⁵⁷ Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 23

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

atribuye determinadas competencias que incluyen titularidades activas y pasivas necesarias para su desenvolvimiento."⁵⁸

Es necesario pasar a revisar una definición sobre potestad administrativa, sobre la que Muñoz Machado expresa: "las potestades suponen poderes generales de actuación conferidos por el ordenamiento jurídico, cuya titularidad no implica la existencia de otros sujetos obligados, sino simplemente, potencialmente afectados y sometidos a dicha potestad de la que pueden derivar beneficios (una regulación favorable), perjuicios (una nueva tributaria), o situaciones neutrales o indiferentes (la administración en el ejercicio de su potestad de organización)"⁵⁹

A su vez, cabe dejar establecido también, que si bien los agentes públicos solo pueden actuar respecto de los administrados si la Constitución y la ley le brindan las facultades para ello, bajo el principio de legalidad este no determina que los funcionarios no puedan ser premunidos de potestades regladas y potestades discrecionales, para que la actividad administrativa pueda tener un rango de eficacia.⁶⁰

Así, las potestades, como lo señala Mendoza Ugarte son clasificadas en:

- Potestades regladas: De carácter imperativo, limitan a la administración a la verificación del supuesto de hecho en la realidad.⁶¹

⁵⁸ Morell Ocaña, Luis. Curso de Derecho Administrativo. Editorial Aranzadi, tercera edición. Pamplona 1998, Tomo I. p. 142 citado por Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 24

⁵⁹ Muñoz Machado, Santiago. Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público. General. Thompson Civitas. Madrid. 2004. Tomo I p 511 citado por Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 25

⁶⁰ De la idea de Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 26

⁶¹ Clasificación de Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 26

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- Potestades discrecionales: De carácter permisivo, donde se le otorga a la administración la posibilidad de actuar de acuerdo con un determinado parámetro de la forma más conveniente en cada caso concreto brindándole diversas formas de acción y actuación, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley.⁶²

Asimismo, Armando Mendoza explica como la administración tiene la potestad de autotutela, es decir, puede declarar su propio derecho, e incluso tiene la potestad de ejecutar su decisión en caso de que exista resistencia de los particulares, y se basta a sí mismo para ejecutar su propio derecho. Es la propia Administración que protege sus intereses sin necesidad de un tercero, es una facultad de carácter extraordinaria y exorbitante puesto que a ningún particular o sujeto de derecho se le exonera de recurrir a los tribunales. De ese modo, para la administración la autotutela es la regla general y solo le excluye por ley expresa.

García de Enterría -citado por Mendoza Ugarte- sobre la noción de autotutela expresa que: "La Administración esta capacitada como sujeto de derecho para tutelar por sí misma sus propias situaciones jurídicas, incluso sus pretensiones innovativas del *status quo*, eximiéndose de este modo de la necesidad, común a los demás sujetos de recabar una tutela judicial. La administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias; sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad (...), de modo que las mismas suponen por sí solas el cumplimiento. (...). Pero tampoco si ese cumplimiento es desatendido por quienes resulten obligados al mismo necesita la Administración recabar respaldo judicial para imponer coactivamente dicho cumplimiento, sino que

⁶² Clasificación de Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 26

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ella misma puede imponer con sus propios medios coactivos la ejecución forzosa ⁶³

Como expresa Mendoza Ugarte, la potestad de autotutela es otorgada a la administración de manera privilegiadamente excepcional para poder resolver sus propias situaciones jurídicas mediante la posibilidad de declarar su propio derecho y ejecutarlo a los particulares directamente y sin intermediación del Poder Judicial.⁶⁴

Prosigue Mendoza Ugarte cuando explica que, la autotutela tiene dos manifestaciones: la autotutela declarativa y la autotutela ejecutiva. García de Enterría explica que la autotutela declarativa significa que todos los actos administrativos, son ejecutorios, salvo que la ley así lo excluya, obligan a su inmediato cumplimiento, aunque otro sujeto discrepe sobre su legalidad.⁶⁵ Esto no significa que dentro del Estado de Derecho no existen ni sujetos, ni materias o ejercicios de derechos exoneradas del control judicial, la Administración se sujeta al Estado de Derecho y a esta regla, donde cualquier persona que se vea perjudicada por cualquier acto o conducta de la Administración, puede someter a esta última a juicio por parte de los órganos judiciales, aunque este control es posterior. La vía de revisión de estos actos es el proceso contencioso administrativo, que siempre actúa de manera ulterior.⁶⁶

⁶³ García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomas Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Civitas. Madrid, 1986, Tomo I, p. 476 citado por Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 28

⁶⁴ Armando Mendoza Ugarte. Ibidem Pp. 28

⁶⁵ García de Enterría, Eduardo y Fernández Tomas Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Civitas. Madrid, 1986, Tomo I, p. 478 citado por Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 29

⁶⁶ Ibidem. Pp. 29.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

La autotutela ejecutiva, como lo expresa Ramón Parada, es el paso de la administración a los hechos, del comportamiento material el pasar al uso de la coacción frente a terceros⁶⁷, para el ejercicio de la coacción administrativa, la administración se encuentra exenta de la solicitud de auxilio judicial, entendiéndose si es que no se excede del marco normativo en un Estado de derecho, como un uso legítimo de la coacción.⁶⁸

Debemos mencionar, como lo señala Mendoza Ugarte, las diferencias entre la ejecución forzosa y la coacción directa, ya que si bien la ejecución forzosa implica el uso de la violencia a efectos de dar cumplimiento a un acto administrativo, exige siempre dos elementos: a) un acto administrativo previo que actúa como título de ejecución, la que le da forma y contenido a la actuación administrativa posterior, y b) el uso de la fuerza por la Administración para lograr la ejecución material de lo así establecido en el acto administrativo.⁶⁹

Luego, para Mendoza Ugarte, la coacción directa fue una creación de Otto Mayer, y supone la inexistencia de un acto administrativo previo que ejecutar y si determina una actuación directa en contra de una situación objetivamente irregular y contraria al ordenamiento jurídico. Agirreazkuenaga dice que: "el objeto de la coacción directa no es imponer o ejecutar una sanción sino restaurar el orden público o la seguridad que se ha visto alterada o puesta en peligro."⁷⁰ Concluye Mendoza Ugarte que, mientras la

⁶⁷ Ramón Parada. Derecho Administrativo I. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, decima quinta edición, Madrid, 2004. p. citado por Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 30

⁶⁸ Armando Mendoza Ugarte. Ibidem Pp. 30

⁶⁹ Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 43

⁷⁰ Iñaki Agirreazkuenaga. La Coacción Administrativa Directa. Civitas. Ediciones. S.L. Madrid, 1990 p 400 citado por Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 44

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ejecución forzosa tiene un acto administrativo que lo respalda, la coacción directa es simple ejecución material. De ese modo la coacción directa siempre será excepcional, con un elemento de urgencia que es el elemento habilitante externo; no hay coacción directa sin urgencia.⁷¹

Asimismo, Mendoza Ugarte realiza una observación para los sectores de la administración que han extendido los alcances de la coacción directa a supuestos en los que no existe necesidad de una actuación inmediata. Es el caso de las clausuras que se ejecutan sin existir un acto administrativo previo y amparadas por la noción de peligro, o de moral y tranquilidad pública que no se corresponden ni a los hechos o la realidad, y que son usadas para tratar de justificar una arbitrariedad.⁷²

La Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972 establece en el artículo 46 en su capacidad sancionadora, cómo son las sanciones:

"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.

⁷¹ Mendoza Ugarte. Ibidem. Pp. 43, 44 y 45

⁷² Armando Mendoza Ugarte. La Ejecución Coactiva. Comentarios al TUO de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva. Jurista Editores. 2017. Pp. 46

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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."

De manera específica la Ley Orgánica de Municipalidades, señala las sanciones de clausura, retiro o demolición como así se estipula en el artículo 49 de esta Ley.

"ARTÍCULO 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN

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 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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

contravengan las normas legales, reglamentos y ordenanzas municipales."

Asimismo, podemos apreciar en el acápite de competencias y funciones específicas el artículo 78 de la Ley Orgánica de Municipalidades en donde se estipula:

ARTÍCULO 78.- SUJECCIÓN 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.

Como podemos apreciar, existe un marco normativo amplio, y como veremos en el siguiente punto, encontraremos varios ejemplos de la imposición de clausuras como sanción, las que han sido aplicadas bajo la potestad de autotutela por parte de los gobiernos locales sin acto administrativo previo, sino bajo la coacción directa, no como restablecimiento del orden, sino como sanción injustificada, por lo que es imperativo y necesaria la modificación de estas normas en la Ley Orgánica, a fin de detener el abuso por parte de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

autoridades municipales de la imposición de sanciones y multas desproporcionadas, que afectan la libertad de empresa, la libertad de comercio, y la dignidad de empresarios y trabajadores, que luego de aplicadas dichas sanciones ven mermados sus ingresos por la arbitrariedad, la corrupción y en algunos casos la extorsión, situaciones que no permiten seguir generando riqueza, y que en la situación actual de nuestra economía solo propician mas dilaciones a los agentes productivos y económicos que coadyuvan en la reactivación económica del país.

H. Breve reseña sobre casos de abuso de las autoridades a través de la clausura como sanción.

De las noticias aparecidas en medios, se apreciaría que la corrupción va construyendo un ilegal espacio en normas aplicables al ámbito municipal sobre clausuras y multas que permiten un amplio espectro discrecional a autoridades y funcionarios públicos, por lo que es necesario limitarlas, acotarlas, tomando en cuenta la preeminencia del principio de legalidad.

Como se señala en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, un caso muy conocido es donde funcionarios de la Municipalidad Provincial del Callao clausuraron el aeropuerto internacional Jorge Chávez, por incumplir la ordenanza municipal 026-2009 contra la discriminación por no cumplir con colocar en un lugar visible el cartel o aviso al público con el texto siguiente: "en este local está prohibido toda clase de discriminación"⁷³. Por esta desproporcionada medida, se afectó a cientos de pasajeros que trataban de tomar sus vuelos a los diferentes puntos del país.

De la misma forma, se recogió que el centro comercial Real Plaza Salaverry el día siete de enero fue clausurado por 24 horas, por un supuesto caso de discriminación,

⁷³ Noticia Gestión de fecha 25 de febrero de 2019 <https://gestion.pe/economia/empresas/municipalidad-callao-clausura-temporalmente-aeropuerto-jorge-chavez-259675-noticia/>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

lo que originó cientos de horas hombre no trabajadas y la pérdida de los ingresos para todos los comercios, establecimientos y trabajadores de dicho centro comercial.⁷⁴

También es importante recordar una de las últimas acciones municipales cuando se clausuró el 23 de mayo del 2023, el Centro Comercial Open Plaza Angamos de Surquillo por unas supuestas fallas en las medidas mínimas de seguridad.⁷⁵

En el mismo sentido Carlos Neuhaus, presidente de la Asociación de Centros Comerciales del Perú – ACCEP, señaló en RPP que frente a estas injustificadas acciones hay un patrón:

"Carlos Neuhaus, como presidente de la Asociación de Centros Comerciales del Perú – ACCEP rechazó la actitud de las municipalidades por los continuos cierres de estos establecimientos por supuestas faltas en medidas de seguridad. En ese sentido, aseguró que esto perjudica más a los trabajadores que laboran allí, así como las inversiones. "Muchas municipalidades están cerrándolos así: te dan 48 horas como sucedió en el Open de Surquillo y a las 7 horas lo clausuran. Por lo general, te cierran un fin de semana. El viernes entran, el sábado te revisan. Siempre hay una falla (en los locales), pero nada que vaya a poner en peligro: una tubería no está bien pintada o la puerta de salida no tiene un filete de caucho abajo. Son cosas que las corrigen durante la noche", explicó en el programa Economía Para Todos de RPP. Asimismo: Neuhaus afirmó que los centros comerciales pagan seguros importantes y son inspeccionados constantemente para cumplir con las normas de seguridad antes de operar y recibir a miles de compradores. "Yo creo que algunos alcaldes se han convertido en sheriffs. Estoy de acuerdo con los temas de seguridad y riesgos, pero también tener

⁷⁴ Noticia en el Trome de fecha 7 de enero de 2019. En: <https://trome.com/actualidad/jesus-maria-dispuso-cierre-temporal-real-plaza-salaverry-tratar-impedir-ingreso-anciano-nndc-109086/>

⁷⁵ Noticia de gestión de fecha 25 de mayo de 2023 <https://gestion.pe/peru/clausuran-open-plaza-angamos-de-surquillo-por-incumplir-normativas-noticia/?ref=gesr>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

*en cuenta cuántas personas trabajan en un centro comercial y creen (los municipios) que contra el 'grandazo' se van a ir, pero quienes pagan los platos rotos son los pequeños locatarios que no tienen las espaldas para resistir un cierre", añadió. El empresario señaló que estos cierres constantes se dan en Miraflores, Surquillo, Ate, Comas, entre otros distritos de Lima y regiones. Lamentó que con estas clausuras se perjudica la inversión privada."*⁷⁶

Son muchos los ejemplos que dan cuenta de este tipo de irregulares medidas que vienen tomando las municipalidades, y que no solamente son las empresas grandes las que sufren este tipo de abusos, pues son las Micro y Pequeñas Empresas quienes deben asumir "el exceso de discrecionalidad" por parte de los funcionarios públicos. Lo que se ha podido verificar en varios de estos casos es que lo que pretenden las municipalidades es motivar a través de estas clausuras temporales el pago de multas como condición previa para la reapertura de los establecimientos clausurados, para de esta manera lograr una recaudación para la entidad local.⁷⁷

En ese sentido, es primordial a través de esta propuesta de ley contemplar la posibilidad de realizar clausuras temporales de establecimientos comerciales única y exclusivamente cuando el funcionamiento de un establecimiento comercial coloca en peligro eminente la vida, la salud, la seguridad de las personas, o de la propiedad del local y que las causas que dan lugar a la clausura continúen vigentes.⁷⁸

I. Análisis sobre las propuestas técnicas y el articulado para resolver el problema.

⁷⁶ Declaraciones de Carlos Neuhaus de fecha 5 de junio de 2023. En: <https://rpp.pe/economia/economia/carlos-neuhaus-critica-constantes-clausuras-de-centros-comerciales-por-parte-de-las-municipalidades-noticia-1488585>

⁷⁷ De lo señalado en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR

⁷⁸ Como así lo manifiesta el Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Dada la amplitud de la fórmula propuesta, mediante un cuadro comparativo realizaremos ordenadamente un análisis técnico sobre cada una de las propuestas y las variaciones que mediante Texto Sustitutorio propone el presente dictamen:

Cuadro 6

Análisis del Texto Sustitutorio sobre Proyecto de ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura de establecimientos comerciales

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ANÁLISIS DEL TEXTO SUSTITUTORIO SOBRE PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR, LEY QUE FORTALECE LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO RECONOCIDAS EN EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ AL PRECISAR LAS CAUSALES DE CLAUSURA MUNICIPAL DE ESTABLECIMIENTOS.		
Texto del Proyecto de Ley 4952/2022-CR	Texto Sustitutorio Proyecto de Ley 4962/2022-CR	Análisis 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.	Artículo 1°. – Objeto El objeto de la ley es fortalecer las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la regulación de las condiciones y procedimientos para la clausura de establecimientos comerciales, de manera temporal o definitiva, por parte de las entidades de los gobiernos locales, en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.	El texto sustitutorio propone establecer el objeto de ley que es fortalecer las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la CPP mediante la regulación de las formas de clausura por parte de las entidades de los gobiernos locales en el marco de la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
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 2°. – Finalidad La finalidad de la ley es garantizar el ejercicio de las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la prevención y sanción de las actuaciones arbitrarias, corruptas o abusivas por parte de los gobiernos	Si bien la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como ordenanzas locales establecen lineamientos para evitar actuaciones arbitrarias, es importante recalcar esta finalidad pues a través del desarrollo de esta norma se

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	locales que afecten el funcionamiento de los establecimientos comerciales.	busca mitigar la presencia de abusos y corrupción en la actuación de autoridades y funcionarios en la aplicación de las medidas de clausuras de establecimientos
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.	Artículo 3°. – Definiciones Se establecen las siguientes definiciones de los términos utilizados en la ley, para delimitar su ámbito de aplicación y facilitar su comprensión e interpretación. (i) 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, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.	Con la finalidad de mantener la sistematicidad se define la licencia de funcionamiento acorde con la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento con la norma comparada.
	(ii) 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 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	Con la finalidad de mantener la sistematicidad se define 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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	competente en la materia, para determinar si la inspección se realiza antes o después del otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento.	
(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.	(iii) Certificado ITSE: Documento en el cual consta que el Establecimiento Objeto de Inspección cumple con las condiciones de seguridad.	Con la finalidad de mantener la sistematicidad de acuerdo con el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones- Decreto Supremo N 002-2018-PCM
(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.	(iv) Clausura: Cierre de establecimiento que impide el ingreso de usuarios o consumidores dictado por la municipalidad a través de una autoridad o funcionario municipal, en el marco de la presente ley.	Definición más precisa sobre la naturaleza de la clausura pues la definición propuesta por el proyecto de ley podría no aplicar a establecimientos sin atención presencial al público.
(iv) Clausura Definitiva: es la Clausura que dicta una Entidad como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador.	(v) Clausura Definitiva: es la clausura que dicta la municipalidad como sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador, o en el supuesto expreso que se señala en la ley de la materia.	Definición de este tipo de sanción como fruto de un procedimiento administrativo sancionador.
(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.	(vi) Clausura Temporal: es la clausura que dicta la municipalidad como medida administrativa preventiva, provisional y revocable, que se aplica exclusivamente en los supuestos dictados por esta ley, y normas sobre la materia.	Los supuestos de clausura temporal se fijan a través de esta ley y de manera concordada con lo establecido en la Ley 27444 Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

		y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
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.	(vii) Municipalidades: 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.	De acuerdo con el artículo I del Título Preliminar de la Ley 27972. Ley Orgánica de Municipalidades.
(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.	(viii) Establecimiento: Inmueble, parte del mismo o instalación determinada con carácter de permanente, en la que se desarrollan las actividades económicas con o sin fines de lucro.	Definición de acuerdo con la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento
(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.	(ix) 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 de acuerdo con la Ley 30057-Ley del Servicio Público-SERVIR
(ix) Inspección: es toda visita de inspección,	(x) Inspección: Acto administrativo de	Definición que se precisa a partir de las funciones de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

inopinada o no, que realizan las Entidades y/o funcionarios en el marco de sus atribuciones legales.	fiscalización que se lleva a cabo en el marco de la actividad administrativa de la municipalidad.	fiscalización que cumplen las municipalidades como lo estipula la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
(x) Ley: es la presente ley que regula las medidas de Clausura de Establecimientos Comerciales.	(xi) Ley: Es la presente 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.		Definido en el numeral (i) de este mismo artículo.
(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.	(xi) Titular: es el responsable del desarrollo de la actividad económica bajo la cual se emite la licencia de funcionamiento.	De acuerdo con la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
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.	4. Ámbito de aplicación. La presente ley se aplica a toda municipalidad y funcionarios de estas entidades que intervengan en el otorgamiento, fiscalización, o sanción de las licencias de funcionamiento de los establecimientos bajo sanción civil penal y administrativa.	Se mantiene el ámbito municipal con la finalidad de limitar la discrecionalidad de los funcionarios municipales en la aplicación de la clausura como sanción.
Artículo 5. Clausuras Temporales	Artículo 5. – Clausura Temporal	Esta es la propuesta concreta para la aplicación

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 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.	5.1 La clausura temporal procede como una medida preventiva que se adopta cuando se constata la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud o la propiedad de las personas, originado por el incumplimiento de las normas de seguridad en el establecimiento, que no puedan ser subsanados en el acto de inspección	de clausuras temporales por parte de las municipalidades, restringiéndose como medida preventiva a circunstancias relacionadas a la puesta en peligro inminente a la 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.
5.2. Procede clausura temporal por parte de la municipalidad cuando el titular no acredite la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial.	5.2. Procede cuando el titular no acredite contar con la licencia de funcionamiento según lo establecido en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y sus normas reglamentarias.	El acto administrativo de clausura temporal se aplica a una situación de derecho civil en caso de que el poseedor devenga en precario. Pero debe ser el poseedor quien acredita tener el mejor derecho de posesión del establecimiento.
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.	5.3. No procede la clausura temporal por el vencimiento o la renovación de las autorizaciones, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1. de esta norma. Las municipalidades y funcionarios están prohibidos 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.	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.
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	5.4 No procede la clausura temporal cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas por el titular o sus representantes, o cuando tales circunstancias	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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 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 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	hubieran desaparecido al término de la inspección. 5.5. Se ejecuta mediante el cierre del establecimiento comercial o del área afectada, según corresponda, con el uso de precintos u otros medios que impidan el acceso del público, previa grabación en video o toma de fotografías, y con el levantamiento del acta respectiva dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. 5.6. La clausura temporal se levanta dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha en que el titular subsane las observaciones que motivaron la medida y lo comuniquen formalmente a la entidad competente. Si la entidad no responde dentro del plazo señalado, la clausura queda sin efecto automáticamente. El plazo corre a partir de la fecha de ingreso de la documentación respectiva a través de la Mesa de Partes de la Municipalidad. 5.7 Cuando el establecimiento comercial tenga áreas independientes y accesos diferenciados, la clausura temporal solo se aplica sobre el área que genere el peligro inminente de acuerdo con los supuestos que esta ley expresamente establece, sin afectar el	habilitan desaparecen durante la inspección. La sanción de clausura temporal es de aplicación restringida. Se estipula la necesidad de 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 licencia de funcionamiento 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, solo en las áreas que pongan en peligro la vida y la salud de las personas, lo que habilita un
--	---	--

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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.	funcionamiento del resto del establecimiento	funcionamiento parcial del establecimiento para este supuesto.
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 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. También procede la clausura definitiva si el establecimiento no cuenta con licencia de funcionamiento.	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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 incurrir en responsabilidad civil, administrativa y penal.	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, cualquier notificación de cargo que inicia el procedimiento administrativo sancionador se comunicará 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 incurrir en responsabilidad.	La clausura temporal inhabilita la imposición de multas administrativas a resultados 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.
---	---	--

Como se aprecia del análisis los puntos 5 y 6 son los ejes medulares de esta propuesta. Resaltamos en este análisis el artículo 5 pues la redacción actual de la normativa al respecto ha sido el origen de la problemática abundantemente notada no solo en el proyecto de ley, sino en la realidad de miles de emprendedores de todo el país. Así esta es la propuesta concreta para la aplicación de clausuras temporales por parte de las municipalidades, circunscribiéndose como medida preventiva a circunstancias relacionadas a la puesta en peligro inminente, a la vida o la salud de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 también incide en una situación de derecho civil en caso de que el poseedor devenga en poseedor precario. debe ser el poseedor quien acredite tener el mejor derecho de posesión del establecimiento.

Dentro de la propuesta esta permite la no aplicación de medidas sancionadoras de clausura cuando la administración (municipalidad) 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, eso finiquita con la verificación en video y audio la posibilidad de abuso de funcionarios de cualquier corporación edil.

El transcurso del plazo de la licencia de funcionamiento, ni el vencimiento de sus requisitos, habilitan 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, 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.

Ahora bien, en el cuadro siguiente se muestra esquemáticamente lo que se acoge de la modificación de la ley orgánica de municipalidades:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Cuadro 7

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES 27972 Y LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PARA ESTA LEY ORGANICA DEL PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL ARTICULO 59 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL PERU Y LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO. PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR	
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES	
LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES, LEY 27972	TS DICTAMEN PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR
"ARTÍCULO 46.- SANCIONES (...) 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 46.- SANCIONES (...) 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. 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 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	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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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. (...)"	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.- SUJECCIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA "(...) 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.- SUJECCIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA "(...) 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 haya sido modificados, así como las demás leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales."
	Incorporación del artículo 49-A "Artículo 49-A.- Clausura Temporal

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

	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".
--	--

Por los fundamentos expuestos, a lo largo del desarrollo de este documento, y con la opinión favorable de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú, de la Sociedad Nacional de Industrias, de la Asociación de Bodegueros del Perú, y de la Asociación Peruana de Empresarios de la Panadería y Pastelería, esta Comisión recomienda aprobar la fórmula de texto sustitutorio propuesta sobre el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, la cual quedará redactada en los siguientes términos:

LEY QUE FORTALECE LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO RECONOCIDAS EN EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ AL PRECISAR LAS CAUSALES DE CLAUSURA MUNICIPAL DE ESTABLECIMIENTOS.

Artículo 1°. – Objeto

El objeto de la ley es fortalecer las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la regulación de las condiciones y procedimientos para la clausura de establecimientos comerciales, de manera temporal o definitiva, por parte de las entidades de los gobiernos locales, en el marco de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Administrativo General, la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 2°. – Finalidad

La finalidad de la ley es garantizar el ejercicio de las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la prevención y sanción de las actuaciones arbitrarias, corruptas o abusivas por parte de los gobiernos locales que afecten el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

Artículo 3°. – Definiciones

Se establecen las siguientes definiciones de los términos utilizados en la ley, para delimitar su ámbito de aplicación y facilitar su comprensión e interpretación.

- (i) **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, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- (ii) **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 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) **Certificado ITSE:** Documento en el cual consta que el Establecimiento Objeto de Inspección cumple con las condiciones de seguridad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- (iv) **Clausura:** Cierre de establecimiento que impide el ingreso de usuarios o consumidores dictado por la municipalidad a través de una autoridad o funcionario municipal, en el marco de la presente ley.
- (v) **Clausura Definitiva:** es la clausura que dicta la municipalidad como sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador, o en el supuesto expreso que se señala en la ley de la materia.
- (vi) **Clausura Temporal:** es la clausura que dicta la municipalidad como medida administrativa preventiva, provisional y revocable, que se aplica exclusivamente en los supuestos dictados por esta ley, y normas sobre la materia.
- (vii) **Municipalidades:** 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.
- (viii) **Establecimiento:** Inmueble, parte del mismo o instalación determinada con carácter de permanente, en la que se desarrollan las actividades económicas con o sin fines de lucro.
- (ix) **Funcionario:** 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.
- (x) **Inspección:** Acto administrativo de fiscalización que se lleva a cabo en el marco de la actividad administrativa de la municipalidad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- (xi) **Ley:** es la presente ley.
- (xii) **Titular:** es el responsable del desarrollo de la actividad económica bajo la cual se emite la licencia de funcionamiento.

Artículo 4. – Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a todas las municipalidades y funcionarios de estas entidades que intervengan en el otorgamiento, fiscalización, o sanción de las licencias de funcionamiento de los establecimientos bajo sanción civil penal y administrativa.

Artículo 5. – Clausura Temporal

- 5.1 La clausura temporal procede como una medida preventiva que se adopta cuando se constata la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud o la propiedad de las personas, originado por el incumplimiento de las normas de seguridad en el establecimiento, que no puedan ser subsanados en el acto de inspección
- 5.2. Procede cuando el titular no acredite contar con la licencia de funcionamiento según lo establecido en la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y sus normas reglamentarias.
- 5.3. No procede la clausura temporal por el vencimiento o la renovación de las autorizaciones, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1. de esta norma. Las municipalidades y funcionarios están prohibidos 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 No procede la clausura temporal cuando existan circunstancias que puedan

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

ser subsanadas por el titular o sus representantes, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección.

- 5.5. Se ejecuta mediante el cierre del establecimiento comercial o del área afectada, según corresponda, con el uso de precintos u otros medios que impidan el acceso del público, previa grabación en video o toma de fotografías, y con el levantamiento del acta respectiva dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes.
- 5.6. La clausura temporal se levanta dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la fecha en que el titular subsane las observaciones que motivaron la medida y lo comunique formalmente a la entidad competente. Si la entidad no responde dentro del plazo señalado, la clausura queda sin efecto automáticamente. El plazo corre a partir de la fecha de ingreso de la documentación respectiva a través de la Mesa de Partes de la Municipalidad.
- 5.7. Cuando el establecimiento comercial tenga áreas independientes y accesos diferenciados, la clausura temporal solo se aplica sobre el área que genere el peligro inminente de acuerdo con los supuestos que esta ley expresamente establece, sin afectar el funcionamiento del resto del establecimiento.

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

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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. También procede la clausura definitiva si el establecimiento no cuenta con licencia de funcionamiento.

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, cualquier notificación de cargo que inicia el procedimiento administrativo sancionador se comunicará 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 incurrir en responsabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

PRIMERA. – Modificación de los artículos 46, 49 y el 78 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 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 46.- Sanciones

(...)

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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."**

SEGUNDA. Incorporación del artículo 49 – A, a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Se incorpora el artículo 49-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"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".

VI. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

El presente dictamen propone la modificación de los artículos 46, 49 y el artículo 78 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, como así lo ha dejado establecido el Proyecto de Ley 4952/2022-CR; asimismo, la incorporación del artículo 49-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

El cuadro que se recoge a continuación contiene la propuesta del presente dictamen de la parte referida a dicha ley:

Cuadro 8

LEY ORGANICA DE MUNICIPALIDADES, LEY 27972	TEXTO SUSTITUTORIO DEL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR
"ARTÍCULO 46.- SANCIONES (...) Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa,	"ARTÍCULO 46.- SANCIONES (...) Las sanciones que aplique la autoridad municipal podrán ser las de multa,

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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. (...)"	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. 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 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 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.- SUJECCIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA "(...)"	ARTÍCULO 78.- SUJECCIÓN A LAS NORMAS TÉCNICAS Y CLAUSURA "(...)"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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.	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 haya sido modificados, así como las demás leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales."
	"Incorporación del 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 temporal se impone conforme a las leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos comerciales".

Fuente: Constitución Política del Perú

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los beneficios del texto normativo que se propone aprobar se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 9

SUJETOS	BENEFICIOS
Empresas y MYPES	Mayor productividad y una mejora en la generación de ingresos. Desarrollo programado de labores. Menor posibilidad de pérdida de ingresos y jornadas laborales de los trabajadores. Menos incertidumbre en la posibilidad de pérdidas de ingresos y horas hombre trabajadas. Una mayor predictibilidad administrativa y por ende menos gastos judiciales.
Poder Judicial	Menor carga procesal en la materia de procesos contenciosos administrativos
Municipalidades	Una mayor predictibilidad en el ejercicio de sus potestades administrativas. Mayor actividad comercial en el distrito y la posibilidad de una mejor recaudación tributaria municipal.
Poder Ejecutivo	Mayor generación de riqueza. Una menor dilación en la reactivación de la economía. Un mayor incentivo para la formalización de MYPES, y de empleo

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

El siguiente cuadro muestra los posibles efectos desfavorables o costos cualitativos de la medida legislativa:

Cuadro 10

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

SUJETOS	COSTOS
Empresas y MYPES	No le genera mayores costos.
Poder Judicial	No le genera mayores costos
Municipalidades	Pérdida de una enorme discrecionalidad en su potestad sancionadora. Menor recaudación por concepto de multas.
Poder Ejecutivo	No le genera mayores costos.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Asimismo, esta Ley no demandará recursos monetarios de ninguna otra entidad del Estado, pues se implementará con los recursos públicos de sus presupuestos vigentes.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la aprobación del Proyecto de Ley 4952/2022-CR, con el siguiente Texto Sustitutorio:

LEY QUE FORTALECE LAS LIBERTADES DE EMPRESA Y COMERCIO RECONOCIDAS EN EL ARTÍCULO 59 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ AL PRECISAR LAS CAUSALES DE CLAUSURA MUNICIPAL DE ESTABLECIMIENTOS

Artículo 1°. – Objeto

El objeto de la ley es fortalecer las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la regulación de las condiciones y procedimientos para la clausura de establecimientos comerciales, de manera temporal o definitiva, por parte de las entidades de los gobiernos locales, en el marco de la Ley 27444, Ley del Procedimiento

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Administrativo General, la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Artículo 2°. – Finalidad

La finalidad de la ley es garantizar el ejercicio de las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Estado, mediante la prevención y sanción de las actuaciones arbitrarias, corruptas o abusivas por parte de los gobiernos locales que afecten el funcionamiento de los establecimientos comerciales.

Artículo 3°. – Definiciones

Se establecen las siguientes definiciones de los términos utilizados en la ley, para delimitar su ámbito de aplicación y facilitar su comprensión e interpretación:

- (xiii) **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, de acuerdo a lo estipulado en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.
- (xiv) **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 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.
- (xv) **Certificado ITSE:** Documento en el cual consta que el Establecimiento Objeto de Inspección cumple con las condiciones de seguridad.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

- (xvi) **Clausura:** Cierre de establecimiento que impide el ingreso de usuarios o consumidores dictado por la municipalidad a través de una autoridad o funcionario municipal, en el marco de la presente ley.
- (xvii) **Clausura Definitiva:** es la clausura que dicta la municipalidad como sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador, o en el supuesto expreso que se señala en la ley de la materia.
- (xviii) **Clausura Temporal:** es la clausura que dicta la municipalidad como medida administrativa preventiva, provisional y revocable, que se aplica exclusivamente en los supuestos dictados por esta ley, y normas sobre la materia.
- (xix) **Municipalidades:** 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.
- (xx) **Establecimiento:** Inmueble, parte del mismo o instalación determinada con carácter de permanente, en la que se desarrollan las actividades económicas con o sin fines de lucro.
- (xxi) **Funcionario:** Es un representante político o cargo público representativo, que ejerce funciones de gobierno en la organización del

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

Estado. Dirige o interviene en la conducción de la entidad, así como aprueba políticas y normas.

(xxii) **Inspección:** Acto administrativo de fiscalización que se lleva a cabo en el marco de la actividad administrativa de la municipalidad.

(xxiii) **Ley:** es la presente ley.

(xxiv) **Titular:** es el responsable del desarrollo de la actividad económica bajo la cual se emite la licencia de funcionamiento.

Artículo 4. – Ámbito de aplicación

La presente ley se aplica a todas las municipalidades y funcionarios de estas entidades que intervengan en el otorgamiento, fiscalización, o sanción de las licencias de funcionamiento de los establecimientos bajo sanción civil penal y administrativa.

Artículo 5. – Clausura Temporal

- 5.1 La clausura temporal procede como una medida preventiva que se adopta cuando se constata la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud o la propiedad de las personas, originado por el incumplimiento de las normas de seguridad en el establecimiento, que no puedan ser subsanados en el acto de inspección
- 5.2. Procede cuando el titular no acredite contar con la licencia de funcionamiento según lo establecido en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y sus normas reglamentarias.
- 5.3. No procede la clausura temporal por el vencimiento o la renovación de las autorizaciones, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1. de esta norma. Las municipalidades y funcionarios están prohibidos de imponer clausura

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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 No procede la clausura temporal cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas por el titular o sus representantes, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección.
- 5.5. Se ejecuta mediante el cierre del establecimiento comercial o del área afectada, según corresponda, con el uso de precintos u otros medios que impidan el acceso del público, previa grabación en video o toma de fotografías, y con el levantamiento del acta respectiva dentro de las veinticuatro horas siguientes.
- 5.6. La clausura temporal se levanta dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la fecha en que el titular subsane las observaciones que motivaron la medida y lo comuniqué formalmente a la entidad competente. Si la entidad no responde dentro del plazo señalado, la clausura queda sin efecto automáticamente. El plazo corre a partir de la fecha de ingreso de la documentación respectiva a través de la mesa de partes de la municipalidad.
- 5.7 Cuando el establecimiento comercial tenga áreas independientes y accesos diferenciados, la clausura temporal solo se aplica sobre el área que genere el peligro inminente de acuerdo con los supuestos que esta ley expresamente establece, sin afectar el funcionamiento del resto del establecimiento.

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 27444, Ley del Procedimiento

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

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. También procede la clausura definitiva si el establecimiento no cuenta con licencia de funcionamiento.

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, cualquier notificación de cargo que inicia el procedimiento administrativo sancionador se comunicará 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 incurrir en responsabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. – Modificación de los artículos 46, 49 y 78 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 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

"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."**

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.

SEGUNDA. Incorporación del artículo 49 – A, a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se incorpora el artículo 49-A a la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"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".



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 15:39:41-0500

Dese cuenta

Sala virtual de comisiones

Lima, 20 de junio de 2023



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 13:19:28-0500



Firmado digitalmente por:
GUERRA GARCIA CAMPOS
Hernando FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/06/2023 18:40:40-0500



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181740128 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 22/06/2023 15:41:18-0500

HERNANDO GUERRA GARCIA CAMPOS
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 11:19:43-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 12:19:00-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/06/2023 10:11:18-0500



Comisión de Constitución y Reglamento

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 22/06/2023 18:09:10-0500

Lima, 20 de junio de 2023

OFICIO N° 409-2022-2023-LAAG-CR

Señor

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. -

ASUNTO: Solicita Licencia.

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y, a la vez hacer de su conocimiento, que con fecha 15 de junio del año en curso, presenté a la Presidencia del Congreso de la República, el **OFICIO N°404-2022-2023-LAAG-CR** (RU 1177361), donde solicito licencia sin goce de haber desde el lunes 19 al viernes 23 de junio.

En ese sentido le envío dicho oficio adjunto y le solicito a usted considere mi **LICENCIA** por los motivos antes expuestos.

Sin otro particular, me despido de usted.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
ALEGRIA GARCIA Luis
Arturo FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/06/2023 07:56:41-0500

AAG/gdc





LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

Lima, 20 de junio de 2023

OFICIO N° 1122 -2022-2023-LAAC-CR

Señor congresista

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. —

De mi especial consideración:

Me dirijo a usted para saludarle cordialmente y, a la vez, solicitarle se me otorgue licencia por no participar de la VIGÉSIMA TERCERA SESIÓN ORDINARIA programada para hoy martes, 20 de los corrientes, por tener programado con antelación actividades propias de la función.

Sin otro particular; hago propicia la ocasión para expresarle las muestras de mi consideración y estima.

Atentamente,



LUIS ANGEL ARAGON CARREÑO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

LAAC/saa

Lima, 20 de junio del 2023

OFICIO N°0165-2023/WJCR-CR

Señor

HERNANDO GUERRA GARCIA CAMPOS

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Presente. –

Asunto : SOLICITO DISPENSA

De mi especial consideración.

Tengo el agrado de dirigirme a Usted, para hacerle llegar mi cordial saludo y, a su vez, solicitarle dispensa a la **Sesión Ordinaria N° 23 de la Comisión de Constitución y Reglamento** a realizarse el día 20 de junio del 2023, por encontrarme en otras actividades parlamentarias (Sesión Ordinaria de la Comisión de Economía, Banca y Finanzas y Sesión Ordinaria de la Comisión Transporte y Comunicaciones).

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal Atentamente,

Atentamente;



WALDEMAR JOSÉ CERRÓN ROJAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

WJC

Lima, 20 de junio de 2023

OFICIO N°438-2022-2023/D-ARFR-CON

Señor:

**HERNANDO GUERRA GARCIA
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO SOCIAL**

Presente. -

ASUNTO: Solicito licencia para la Sesión Ordinaria N° 23 de la comisión de Constitución y Reglamento

De mi especial consideración.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, a fin de saludarlo cordialmente y a su vez solicitar sirva considerar mi licencia a la sesión ordinaria N° 23 programada para el día de hoy, martes 20 de junio de 2023, por motivo de cruce de actividades previamente programadas por el despacho congresal a mi cargo y las comisiones en las que el suscrito es titular, el mismo que me imposibilita estar físicamente en esa importante sesión de vuestra comisión.

Por lo que agradeceré se sirva tener en cuenta la presente petición, por estar acorde al Reglamento de Congreso.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para renovarle las muestras de mi especial consideración, respeto y estima.

Atentamente,



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/06/2023 08:40:08-0500

.....
**ALEX FLORES RAMIREZ
CONGRESISTA**



LIC. GERMAN ADOLFO TACURI VALDIVIA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario del Perú 200: años de Independencia"

Lima, 19 de junio del 2023.

OFICIO N° 106-2023-/GATV-CR

Señor:

HERNANDO GUERRA GARCIA
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Presente. –

Asunto : SOLICITO LICENCIA

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo(a) cordialmente, y a la vez por medio del presente informarle que por motivos de actividades de representación ya agendadas con anterioridad en la ciudad de Ayacucho, solicito LICENCIA a fin de ausentarme a la Vigésimotercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, que se celebrará el martes 20 de junio del.

Agradeciendo la atención que brinde al presente, aprovecho la ocasión para renovarle los sentimientos de mi especial consideración y alta estima personal.

Atentamente,

LIC. GERMAN ADOLFO TACURI VALDIVIA
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
TACURI VALDIVIA German
Adolfo FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 19/06/2023 16:01:36-0500

Lima, 20 de junio de 2023

Oficio N° 1022-2022-2023-RLI-CR

Señor
HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento
Congreso de la República
Presente. -

Asunto: Solicito emitir voto en el
Predictamen recaído en el Proyecto de Ley
4952/2022-CR.

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez,
solicitar emitir mi voto en el siguiente punto:

- Predictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú. En el cual emito mi **Voto en Contra**.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para hacerle saber mis sentimientos de consideración y respeto.

Atentamente,



RUTH LUQUE IBARRA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Ramos Paulett, Julian Saul

De: cconstitucion@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 22 de junio de 2023 18:17
Para: Ramos Paulett, Julian Saul
Asunto: Precisión sobre el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Señor Saúl Ramos,

Conforme se encuentra señalado en el dictamen, el "Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos", la votación fue de 7 votos a favor 6 votos en contra y 2 abstenciones.

Luego de haberse cerrado la votación, la señora Congresista Ruth Luque presentó un documento donde realiza la consignación de su voto, situación que no varía el resultado sancionado en su momento por el presidente de la comisión.

Cabe destacar que la Vigésimotercera sesión ordinaria de la Comisión de Constitución fue carácter presencial y durante el llamado a votar sobre la materia tratada la Congresista no estuvo presente.

Atentamente,

Comisión de Constitución y Reglamento

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 22 de junio de 2023 16:55
Para: rpalomino@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: 87d465c0c41e911004685940b48bfae3.pdf;
d4bc58c9cbdbb68bc0b2bbee2fa91671.pdf;
54e4c0cae2146b561feaa38a78d533b8.pdf

[Solicitante]: rpalomino@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Se adjunta "Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece las libertades de empresa y comercio reconocidas en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú al precisar las causales de clausura municipal de establecimientos.", aprobada en la Vigesimotercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 20 de junio de 2023, en la cual se acordó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar lo acordado. Asimismo, de acuerdo al Reglamento del Congreso se ha consignado la rubrica del Secretario de la Comisión. Finalmente, se adjunta las licencias y consignación de voto presentadas.

[Fecha]: 2023-06-22 16:55:27

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.