



DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Periodo Anual de Sesiones 2023 - 2024

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, 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 cuarta sesión ordinaria de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de fecha martes 19 de setiembre de 2023, con 15 votos a favor, de los congresistas CAVERO ALVA, Alejandro; OBANDO MORGAN, Auristela; ALCARRAZ AGUERO, Kira; ARRIOLA TUEROS, José; BELLIDO UGARTE, Guido; CAMONES SORIANO, Lady (con reserva); CERRÓN ROJAS, Waldemar; CUETO ASERVI, José;; GUTIÉRREZ TICONA, Paul; HUAMÁN CORONADO, Raúl (con reserva); JUÁREZ GALLEGOS, Patricia; JULÓN IRIGOÍN, Elva; REVILLA VILLANUEVA, César¹; YARROW LUMBRERAS, Norma; y, ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos.

Votaron en abstención los congresistas: DOROTEO CARBAJO, Raúl; ECHEVARRÍA RODRÍGUEZ, Hamlet; PAREDES GONZALES, Alex; PARIONA SINCHE, Alfredo; y, TAIPE CORONADO, María.

No se registraron votos en contra.

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 Comisión

¹ Luego de su votación a favor, precisó que era con reserva.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

principal, y a la Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como comisión secundaria.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

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

Antes de empezar el análisis, es necesario reparar en la existencia de otros proyectos de ley presentados al Congreso que tuvieran por objeto el fortalecimiento del artículo 59 de la Constitución Política del Perú, así como modificar los artículos 46, 49 y 78 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Para ello, se detalla a continuación un recuento de los proyectos de ley ingresados durante los periodos 2011-2016 y 2016-2021:

Cuadro 1
Proyectos de ley ingresados que tengan por objeto el fortalecimiento del artículo 59 de la Constitución Política del Perú
Periodo 2011-2016 y 2016-2021

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
0602/2011-CR	REFORMA CONST.59°/PROMOCIÓN DE MICRO EMPRESAS,	Propone modificar el artículo 59° de la Constitución, incluyendo la promoción de las micro empresas, cooperativas y demás formas asociativas de organización económica solidaria.	Al Archivo por Acuerdo de Consejo Directivo N.º 19-2016-2017/CONSEJO-CR
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	Archivo por Acuerdo del Consejo Directivo N.º 19-2021-2022/CONSEJO-CR
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	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 por Acuerdo del Consejo Directivo N.º 19-2021-2022/CONSEJO-CR

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

	COOPERATIVAS		
--	--------------	--	--

Fuente: Página web del Congreso de la República.

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado 2023-2024.

Cuadro 2

Proyectos de ley ingresados que tengan por objeto modificar los artículos 46, 49 y 78 de la
Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Período 2011-2016 y 2016-2021

PROYECTO DE LEY	TÍTULO	SUMILLA	ÚLTIMO ESTADO
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

Fuente: Página web del Congreso de la República

Elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la
Gestión del Estado 2023-2024

2.2. Opiniones solicitadas y recibidas

a) Opiniones solicitadas por escrito

Se solicitó opinión a los siguientes especialistas:

Cuadro 3

Opiniones solicitadas respecto del Proyecto de Ley 4952/2022-CR

OFICIO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE ENVÍO
1253-2022- 2023/CDRGLMGE- GR	Presidencia del Consejo de Ministros - PCM	Alberto Otárola Peñaranda	25/05/2023
1254-2022- 2023/CDRGLMGE- GR	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	Luis Fernando Helguero Gonzalez	25/05/2023
1255-2022- 2023/CDRGLMGE- GR	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales - ANGR	Rohel Sánchez Sánchez	25/05/2023

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

1256-2022- 2023/CDRGLMGE- GR	Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE	Dennys Cuba Rivera	25/05/2023
1472-2022- 2023/CDRGLMGE- GR	Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC	Crisólogo Cáceres Valle	19/07/2023

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

b) Opiniones recibidas²

Se recibió opinión de los siguientes especialistas:

Cuadro 4
Opiniones recibidas respecto del Proyecto de Ley 4952/2022-CR

CARTA/ OFICIO	ENTIDAD	NOMBRE	FECHA DE REGISTRO
Carta N.º 90- 2023/DE/COMEXP ERU	Sociedad de Comercio Exterior del Perú - ComexPerú	Jessica Luna Cárdenas	22/05/2023
Carta N.º 252- 2023/SNI-PRES	Sociedad Nacional de Industrias - SNI	Jesús Salazar Nishi	30/05/2023
Carta ANACAB- 032/2023	Asociación Nacional de Cadenas de Boticas - ANACAB	Elizabeth Caveró	13/06/2023
Carta S/N	Asociación de Empresarios Gamarra Perú	Susana Saldaña Ramos	13/06/2023
Informe N.º 000474-2023- OAJ/INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI	Monica María Díaz García	28/06/2023
Oficio N.º 220- 2023- GEG/INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI	Ever Miró García Rodríguez	28/06/2023

² Hasta el día 13 de septiembre de 2023, a las 15:39 horas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Informe N.º 066-2023-SUNASS-DPN	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS	Christiam Miguel Gonzales Chávez & Edwin Francisco Paca Palao	28/06/2023
Oficio N.º 380-2023-SUNASS-GG	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - SUNASS	Manuel Fernando Muñoz Quiroz	28/06/2023
Oficio N.º 016-2023-MUP	Mypes Unidas del Perú - MUP	Esperanza Tafur Huamán & Daniel Hermoza Negreiros	28/06/2023
Carta Asociación PYME Perú 77-2023	Asociación de Gremios de la Pequeña Empresa del Perú - Asociación PYME Perú	Ana María Choquehuanca	28/06/2023
Oficio N.º 117-2023-A/MM	Municipalidad Distrital de Miraflores	Carlos Fernando Canales Anchorena	28/06/2023
Oficio N.º 168-2023-A/MM	Municipalidad Distrital de Miraflores	Carlos Fernando Canales Anchorena	03/07/2023
Oficio N.º 54-2023-MPC	Municipalidad Provincial del Cusco	Luis Beltrán Pantoja Calvo	11/07/2023
Oficio N.º 705-2023-MINCETUR/DM	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo - MINCETUR	Juan Carlos Mathews Salazar	24/08/2023
OFICIO N.º 422-2023-A/MM	Municipalidad Distrital de Miraflores	Carlos Fernando Canales Anchorena	31/08/2023

Fuente y elaboración: Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado 2023-2024

- Mediante Carta N.º 90-2023/DE/COMEXPERU, de fecha 18 de mayo de 2023, la Sociedad de Comercio Exterior del Perú - ComexPerú manifiesta su opinión favorable respecto del proyecto de ley. Sobre el particular, considera 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. De esta manera, suscriben lo expresado en la Exposición de Motivos del proyecto de ley, en tanto señala que, en muchas ocasiones, infracciones muy leves y fácilmente subsanables (formales o administrativas) sirven de excusa a funcionarios para ordenar el cierre de tiendas y cometer actos de corrupción, por lo que la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

clausura debería ser una medida de última ratio en caso de peligro inminente para las personas, debiéndose recurrir a las multas para el resto de las infracciones administrativas.

Además, manifiesta que no se oponen al estricto rol fiscalizador del Estado, mas consideran fundamental la limitación de la discrecionalidad con la que cuentan las autoridades administrativas para clausurar establecimientos comerciales temporalmente. Señalan que la normativa actual no solo genera que el Estado interfiera arbitraria e injustificadamente en el ámbito de libertad de los agentes económicos, sino que viene ocasionando que emprendedores y empresarios se vean expuestos a riesgos de abuso de autoridad y corrupción por parte de funcionarios que disponen la clausura de sus establecimientos alegando presuntos incumplimientos normativos que, en la mayoría de los casos, no lo justifican.

Expresan que contribuiría a reducir la informalidad, los abusos de autoridad y a establecer reglas más predecibles para los emprendedores, en favor del fomento de la participación del sector privado como motor de la economía.

- Mediante Carta N.º 252-2023-SNI-PRES, de fecha 29 de mayo de 2023, la Sociedad Nacional de Industrias - SNI manifiesta su opinión favorable, en tanto limita el uso de la medida complementaria de cierre temporal. Señalan que, en experiencia de sus asociados, 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 empresas formales en el mercado, generando un perjuicio directo en sus trabajadores, así como a los vecinos de la localidad. Si bien se trata de una facultad reconocida en la legislación, esta ha sido utilizada de manera indiscriminada, sin haber realizado el test de proporcionalidad y los juicios de adecuación, necesidad y proporcionalidad. Consideran que una medida de cierre debe limitarse para casos en los que peligra la vida, la salud o la seguridad de las personas, siendo necesario que se regule, también, los procedimientos para su ejecución y posterior levantamiento de las observaciones.

Respecto del artículo 1 del proyecto de ley, sugiere que se revise el sustento del término de "municipalidad", a fin de que se precise si aplica a todas las entidades administrativas. Indica que, si se mantiene en el objeto de la norma a todas las entidades, se deberían incluir las regulaciones de aquellas, las cuales deberían ser modificadas para adecuarse a los alcances de esta Ley.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Respecto del numeral 5.7 del artículo 1 del proyecto de ley, considera que debería eliminarse la referencia a que los establecimientos cuenten con accesos independientes para no aplicar la clausura temporal en todo el establecimiento, dado que el que el establecimiento no cuente con accesos independientes no debe ser condición para no imponer una clausura temporal en todo el establecimiento, y solo respecto del área en la que se produzca el incumplimiento.

Respecto del numeral 6.2 del artículo 6 del proyecto de ley, señala que la referencia al vencimiento de los contratos de alquiler es innecesaria.

Además, sugiere incorporar las siguientes disposiciones, a fin de limitar la discrecionalidad de los funcionarios municipales:

"El vencimiento de un Certificado ITSE no da lugar a una Clausura Temporal, salvo que ello implique un grave peligro para la vida, la salud o la seguridad de las personas. No proceden las Clausuras Temporales de Establecimientos Comerciales que tienen en trámite de renovación sus Certificados ITSE."

"El vencimiento de una Autorización no da lugar a una Clausura Temporal, salvo que ello implique un peligro para la vida, la salud o la seguridad de las personas. no proceden las Clausuras Temporales de Establecimientos Comerciales que tienen en trámite de renovación sus Autorizaciones."

Con base en dichas precisiones, busca limitar la discrecionalidad con la que cuentan diversas autoridades administrativas para clausurar establecimientos comerciales, para que opere únicamente en aquellos casos en que exista una situación que lo justifique, es decir, cuando se ponga en inminente peligro la vida, salud o seguridad de las personas. Además, considera que, si lo que se desea es fomentar la actividad empresarial, la generación de riqueza y los puestos de trabajo, los establecimientos comerciales no deben ser clausurados por temas formales, o administrativos que resulten subsanables.

- Mediante Carta ANACAB-032/2023, la Asociación Nacional de Cadenas de Boticas - ANACAB, de fecha 9 de junio de 2023, manifiesta su respaldo al proyecto de ley, el cual contribuye a generar un mejor clima para las inversiones que nuestro país necesita. Al respecto, señala que los establecimientos comerciales de todo tipo, incluidas las boticas, enfrentan diariamente clausuras temporales de sus negocios por infracciones muy leves y fácilmente subsanables, generando un alto nivel de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

pérdidas a empresas que aún luchan por recuperarse de los efectos de la pandemia. Indica también que no se opone a que las autoridades cumplan el rol fiscalizador que les corresponde, mas precisa que este no puede ser discrecional e ilimitada, dado que esta resta predictibilidad a quienes quieren emprender un negocio y trabajar honestamente.

- Mediante Oficio S/N, la Asociación de Empresarios Gamarra Perú, de fecha 13 de junio de 2023, manifiesta su respaldo al proyecto de ley en tanto la corrupción y el abuso de autoridad que está enquistado en determinadas entidades administrativas genera un grave perjuicio a las mypes, pymes y grandes empresas en el Perú, cuando lo que se requiere es que las instituciones del Estado sean impulsores y aliados de las empresas para el crecimiento del país y no en una posición contraria.
- Mediante Oficio N.º 000220-2023-GEG/INDECOPI, de fecha 22 de junio de 2023, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI remite el Informe N.º 000474-2023-OAJ/INDECOPI, por el cual manifiesta que, conforme a las definiciones propuestas por el proyecto de ley, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas - CEB, podría ser competente para conocerlas, en tanto limitaciones y/o prohibiciones que restringen el desarrollo de actividades económicas, además de considerarse como medidas de prevención y no de sanción, ampliando su ámbito de competencia para pronunciarse sobre su legalidad y carencia de razonabilidad.

Asimismo, señala, respecto del numeral 5.2 del artículo 5 del proyecto de ley, que la posibilidad de ordenar la medida de clausura temporal por parte de los gobiernos locales cuando el titular no acredite la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial en el cual realiza su actividad económica no considera lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, los cuales no exigen acreditar la legitimidad para poseer el establecimiento comercial para obtener una licencia de funcionamiento, lo cual es concordante con reiterados pronunciamientos del Indecopi, quien ha declarado que constituye una barrera burocrática ilegal dicha exigencia. Este aspecto, que incluye una exigencia no considerada en la ley mencionada, buscaría evitar que los propietarios de los establecimientos comerciales se vean afectados por inquilinos morosos o precarios, lo cual no es concordante con el objetivo descrito en el texto del Proyecto. Sin perjuicio de ello, esta no constituye una medida adecuada para solucionar el problema identificado, por lo que sugiere analizar la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

necesidad de su exigencia o, de ser el caso, determinar la existencia de otras alternativas adecuadas para lograr dicha finalidad.

Respecto del numeral 5.5 del artículo 5 del proyecto de ley, señala que no considerar el vencimiento de los Certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) como causal de clausura de establecimientos comerciales, supondría desconocer lo establecido por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, con el riesgo de que dicho certificado pierda su carácter de obligatorio, reduciendo el grado de cumplimiento del deber de renovar este documento.

En lo relativo al numeral 5.6 del artículo 5 del proyecto de ley, señala que la CEB sería competente para evaluar la legalidad y/o carencia de razonabilidad. Sin perjuicio de ello, señala que la indicación de levantar la clausura temporal "dentro de las 48 horas siguientes" resulta ambigua, dado que no se precisa si dicho plazo incluiría también los días considerados inhábiles para la Administración Pública, lo cual generaría incertidumbre en los administrados respecto a cuándo habría operado efectivamente el silencio administrativo positivo, o si el cómputo del plazo sería solo en días hábiles o también incluiría días inhábiles. Por ello, sugieren precisarlo.

Además, manifiesta que el Análisis Costo-Beneficio (ACB) del proyecto de ley no identifica ningún costo para los agentes económicos involucrados, incluido el Estado, no incluyendo tampoco evidencia bibliográfica o empírica que sustente los supuestos beneficios que se generaría por su aplicación. Al respecto, sugieren complementarlo precisando a los sujetos involucrados, además de ampliar el listado. Asimismo, sugieren hacer referencia a experiencia y normativa internacional en la materia, a efectos de aportar evidencia respecto a la problemática identificada y a la solución propuesta.

- Mediante Oficio N.º 380-2023-SUNASS-GG, de fecha 22 de junio de 2023, la Superintendencia Nacional de los Servicios de Saneamiento - SUNASS remite el Informe N.º 066-2023-SUNASS-DPN, por el cual manifiesta la inviabilidad parcial del proyecto de ley, en tanto comprende, dentro de su alcance, a la SUNASS, organismo regulador al cual no le corresponde la verificación del funcionamiento de los establecimientos comerciales.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

- Mediante Oficio N.º 016-2023-MUP, de fecha XX de junio de 2023, Mypes Unidas del Perú - MUP manifestó su opinión favorable al proyecto, dado que permitirá evitar actuaciones arbitrarias y abuso de autoridad por parte de autoridades municipales y otros órganos estatales, materializados en indiscriminados cierres temporales de establecimientos por parte de funcionarios públicos, que en muchas ocasiones proceden de manera injustificada y cometiendo excesos, alegando presuntos incumplimientos normativos. Invoca a la regulación de la clausura de locales comerciales, a fin de evitar procedimientos excesivos, imponer límites a la administración pública y reducir la corrupción.
- Mediante Carta Asociación PYME Perú 77-2023, de fecha XX de junio de 2023, la Asociación de Gremios de la Pequeña Empresa del Perú - Asociación PYME Perú manifestó su opinión favorable al proyecto.
- Mediante Oficios N.º 117-2023-A/MM, 168-2023-A/MM, y 422-2023-A/MM, de fechas 26 de junio, 01 de julio y 22 de agosto, respectivamente, la Municipalidad Distrital de Miraflores expresa su opinión desfavorable al proyecto de ley, dado que vulnera las prerrogativas municipales para preservar y asegurar la vida, salud y tranquilidad de los vecinos, al restringir la aplicación de medidas provisionales ante incumplimientos sanitarios, de seguridad, de defensa civil y de salubridad, entre otros, que pondrían en alto riesgo a los vecinos y visitantes. Además, manifiesta que la iniciativa busca promover la informalidad, la ilegalidad y los malos emprendimientos que realizan actividad económica al margen de la normativa municipal y nacional, además de modificar de forma negativa la ley orgánica de municipalidades en beneficio de grandes grupos económicos.
- Mediante Oficio N.º 215-2023-SG-MPC, de fecha 10 de julio de 2023, la Municipalidad Provincial del Cusco manifiesta su opinión desfavorable al proyecto de ley, dado que vulnera la autonomía administrativa, económica y política de los gobiernos locales, debilitando los esfuerzos de estos en su lucha contra la informalidad comercial, presentando un serio riesgo para el bienestar de los ciudadanos.
- Mediante Oficio N.º 705-2023-MINCETUR/DM, de fecha 23 de agosto de 2023, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo manifiesta que este aborda materias que no son del Viceministerio de Comercio Exterior, por lo que no corresponde emitir opinión al respecto, recomendando solicitar opinión al Ministerio de Justicia y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Derechos Humanos, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Producción
y Presidencia del Consejo de Ministros.

2.3. Opiniones ciudadanas

A la fecha, consta en la web del Congreso de la República que han llegado trescientas sesenta y tres (363) opiniones ciudadanas, de las cuales trescientas cuarenta y siete (347) se pronunciaron a favor del Proyecto de Ley N.º 4952/2022-CR, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú.³⁴

2.4. Mesas de Trabajo

Con ánimo de implementar los estándares de mejora regulatoria, e incluso superar los estándares establecidos por el artículo 75º del Reglamento del Congreso, la Comisión implementó la consulta pública, en el marco de su evaluación, en los términos del numeral 5 del artículo 5 del Decreto Legislativo N.º 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de mejora de la Calidad Regulatoria. Si bien se trata de un estándar no imponible al proceso parlamentario, esta comisión se halla comprometida con la mejora de la calidad regulatoria y la implementación del análisis de impacto regulatorio.

Es con base en lo anterior que, a efectos de recibir mayor información por parte de los agentes involucrados, con la finalidad de evaluar los impactos que pueda generar el proyecto materia de dictamen, así como recibir aportes, sugerencias, comentarios e ideas que puedan nutrir su análisis, la Comisión organizó diversas mesas de trabajo, las cuales se describen a continuación:

a) Mesa de trabajo con los representantes del sector empresarial y gobiernos locales

Con fecha 04 de septiembre de 2023, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado se reunió con los representantes de diversos gremios empresariales en la Sala Fabiola Salazar Leguía, para escuchar sus opiniones y

³ Hasta el día 13 de septiembre de 2023, a las 15 :39 horas.

⁴ 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 MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

comentarios sobre el Proyecto de Ley N.º 4952/2022-CR, que regula las Clausuras en los Establecimientos Comerciales.

A dicha reunión asistieron los siguientes representantes del sector empresarial: Asociación Civil por la Integridad, Asociación Nacional de Cadenas de Boticas - ANACAB, MileniumGroup, Asociación de Clínicas Particulares - ACP, Asociación de Bodegueros del Perú, Asociación Empresarial Gamarra Perú, Asociación Peruana de Empresarios de la Panadería y Pastelería - ASPAN, Sociedad de Comercio Exterior del Perú - ComexPerú, AHORA Perú, Unión de Gremios y Asociaciones de Restaurantes, Asociación PYME PERÚ, Comité de Restaurantes de la Sociedad Nacional de Industrias - SNI, Cámara de Comercio de Lima, Asociación de Centros Comerciales y de Entretenimiento del Perú - ACCEP, AHORA Perú, Asociación Peruana de Farmacias - ASPEFAR, Supermercados Peruanos, Cámara Nacional de Turismo del Perú - CANATUR, Asociación Peruana de Empresarios de la Belleza - APEB, Asociación de Ferreteros del Perú.

En esta, expresaron su preocupación por que el Proyecto sea prontamente dictaminado por la Comisión y aprobado por el Congreso para regular y precisar los supuestos por los cuales puede imponerse la clausura de los establecimientos comerciales, evitando actuaciones arbitrarias y mitigando los riesgos de corrupción y abuso de autoridad dentro del Estado, fortaleciendo las libertades de empresa y comercio. Señalaron que, si bien era necesario que las municipalidades continúen fiscalizando a las empresas, estas funciones debieran darse en un marco de proporcionalidad, razonabilidad y presumiendo la buena fe del empresario.

b) Mesa de trabajo con los representantes de los gobiernos locales

Con fecha 06 de septiembre de 2023, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, acompañado del expresidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, y proponente del Proyecto, se reunió con los representantes de diversos gobiernos locales en la Sala Miguel Grau Seminario, para escuchar sus opiniones y comentarios sobre el Proyecto de Ley N.º 4952/2022-CR, que regula las Clausuras en los Establecimientos Comerciales.

A dicha reunión asistieron los representantes de la Municipalidad Distrital de San Borja, la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco, la Municipalidad Provincial de Cusco, la Municipalidad Distrital de San Isidro, la Municipalidad Distrital de San

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Bartolo, la Municipalidad Distrital de Barranco, Municipalidad Distrital de Breña, la Municipalidad Distrital de Miraflores, y la Municipalidad Distrital de San Miguel.

En esta reunión, los representantes de los gobiernos locales expresaron su preocupación por las disposiciones del Proyecto, argumentando que vulneraría el Principio de Autoridad y desarmaría a los gobiernos locales respecto de la posibilidad de hacer efectiva la fiscalización y sanción de la ilegalidad y la informalidad. Algunos representantes reconocieron que era necesario buscar "un punto medio" entre las posiciones de los gremios y algunos gobiernos locales. Se dio el ejemplo de algunas municipalidades en las cuales solo era posible el cierre de un local con la autorización del alcalde o el gerente municipal, a efectos de mitigar el incentivo de los fiscalizadores para clausurar establecimientos comerciales a cambio de pagos indebidos.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 4952/2022-CR, propone limitar la discrecionalidad de la que ostentan autoridades administrativas para imponer la medida de clausura de establecimientos comerciales, suscribiéndola exclusivamente a aquellos casos en que exista una situación de peligro sobre la vida, la salud y la seguridad de las personas.

Así, propone fortalecer el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, así como las Libertades de Empresa y Comercio, a través de siete artículos que regulan el objeto, la finalidad, definiciones, el ámbito de aplicación, los tipos de clausura y supuestos en los que proceden, así como la imposición de multas. Del mismo modo, propone modificar el artículo 46, el primer párrafo del artículo 49 y el artículo 78 de la Ley N.º 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, incorporando también el artículo 49-A.

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

V. REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD ESTABLECIDOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO

De acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y en lo pertinente del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, en lo que respecta a la formalidad de la exigencia del cumplimiento de requisitos para la presentación de propuestas legislativas, se puede apreciar que el Proyecto de Ley 4952/2022-CR reseña una exposición de motivos que describe los problemas públicos que busca resolver, y señala sus objetivos. Igualmente cuenta con un acápite relativo al efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, otro donde se describe el análisis costo-beneficio correspondiente, siendo concordante con el Acuerdo Nacional, y a la Agenda Legislativa según 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.

VI. ANÁLISIS TÉCNICO

A. Identificación del Problema

Según la Exposición de Motivos del proyecto, existe un *"problema central que incide en la vida diaria de los establecimientos comerciales formales a nivel nacional"*, el cual diagnostica a partir de lo siguiente:

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

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

Cada día miles de inspectores salen a las calles a fiscalizar establecimientos comerciales y son pocas las veces en las que no encuentran alguna observación,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

*alguna imperfección o algún error de parte de los administrados. **El problema en todos estos casos es la desproporcionalidad de las medidas que adopta el Estado para reprimir estas conductas supuestamente infractoras de las normas.***

(...).

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

El problema, entonces, según el proyecto, radica en la desproporcionalidad de las medidas con las que los inspectores y fiscalizadores reprimen conductas supuestamente infractoras de las normas, imponiendo clausuras de establecimientos comerciales discrecionalmente. Ante el riesgo de los emprendedores, micro y pequeñas empresas de continuar operando en el mercado, estos excesos se convierten en una oportunidad que facilita la corrupción y la extorsión, debilita y entorpece el ambiente de negocios, fomentando la informalidad.

La arbitrariedad en su imposición señala la propuesta, se ha convertido en una forma de extorsión que busca privar a las empresas y emprendedores del derecho a defenderse frente al abuso, viéndose obligados a pagar multas para poder reabrir sus locales, sin tener herramientas prácticas para defenderse. El cese de ingresos y la generación de costos administrativos y legales conlleva a que el ejercicio de la defensa legal sea inviable.

Es con base en lo anterior que el proyecto propone que la clausura temporal de establecimientos temporales sea una medida preventiva, de carácter excepcional y aplicable cuando esté en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas o de la propiedad.

En ese sentido, el presente dictamen abordará, en primer lugar, la normativa vigente que regula las clausuras de establecimientos por parte de los gobiernos locales. En segundo lugar, se analizará si efectivamente los gobiernos locales actúan de forma arbitraria y desproporcional en la aplicación de este tipo de medidas, y los efectos que ello genera en el sector empresarial.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

En tercer lugar, se evaluará la viabilidad e idoneidad de la propuesta que plantea como solución, el proyecto de ley en estudio o si existen otras medidas menos gravosas que pudieran resolver el problema.

B. Regulación sobre el funcionamiento y clausura de los establecimientos

La regulación sobre el funcionamiento de los establecimientos se halla contenida y desarrollada en la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, la cual regula el marco jurídico aplicable al procedimiento de otorgamiento de la licencia de funcionamiento, expedida por las municipalidades. Así, definida por el artículo 3 de la Ley, es la *"autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas."*

Esta es obligatoria, según su artículo 4, para todas *"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."* En otras palabras, es imprescindible contar con una licencia de funcionamiento para poder realizar, formalmente, una actividad económica, es decir, un giro, cualquiera fuera su naturaleza.

Para ello, las municipalidades, según su artículo 6, evaluarán, en principio, la zonificación y la compatibilidad de uso y las condiciones de seguridad de la edificación, siendo cualquier otro aspecto adicional materia de fiscalización posterior. La información que podrán exigir, sin embargo, deberá limitarse exclusivamente a la detallada expresamente por su artículo 7. Ello, precisamente, para eliminar la posibilidad de que los gobiernos locales impongan, en uso de su autonomía, requisitos adicionales que no fueren necesarios para el otorgamiento de dicha autorización.

De esta manera, y presentada la información detallada por la ley en la forma y modo que esta dispone, las municipalidades otorgarán la licencia de funcionamiento respectiva, *"en el marco de un único procedimiento administrativo"*. De realizarse la actividad en una edificación calificada con nivel de riesgo bajo o medio, la aprobación se dará automáticamente, mientras que, si se realiza en una calificada con nivel alto o muy alto, estará sujeta a evaluación previa con silencio

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

administrativo positivo. En cualquiera de los casos, dispone su artículo 8, las municipalidades se encuentran obligadas a realizar acciones de fiscalización posterior, según lo dispuesto en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o la que la sustituya.

Como se desprende de lo anterior, la competencia para otorgar las licencias de funcionamiento, así como para realizar la fiscalización respectiva e imponer las sanciones que correspondan recae en los gobiernos locales, es decir, en las municipalidades.

Al respecto, la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en su título IV, desarrolla las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales. En particular, el artículo 74º de dicha ley dispone que las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función de fiscalización y control en las materias de su competencia. Además, el inciso 3.6 del numeral 3 del artículo 79º dispone que constituye una función específica exclusiva de las municipalidades distritales *"normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias, y realizar la fiscalización de (...) apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación."* así como *"fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente"*, según el inciso 3.4 del numeral 3 del artículo 80º.

Naturalmente, dichas competencias fiscalizadoras se complementan con la capacidad sancionadora, regulada en el subcapítulo II de la misma ley.

Así, el artículo 46º dispone que *"las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes"*. En particular, *"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."* Estas sanciones, dispone el mismo artículo, podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias y clausura, entre otras.

Para dichos efectos, el artículo 49º de la Ley dispone que la autoridad municipal *"puede ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios cuando su funcionamiento está prohibido legalmente o constituye peligro o riesgo para la seguridad de las personas y la propiedad privada o la seguridad"*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

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."

Lo anterior se condice con el artículo 78, el cual dispone que las municipalidades *"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."*

De las normas revisadas se evidencia que la facultad de determinar el régimen de sanciones, y, por consiguiente, de establecer las causales de clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios recae exclusivamente en las municipalidades.

A este punto cabe señalar que el Registro Nacional de Municipalidades 2023 recoge la información, al 21 de agosto de 2023, de **1891 municipalidades provinciales y distritales**⁵, integradas en el directorio nacional de Municipalidades Provinciales y Distritales 2023.

Ello es relevante dado que, teniendo en cuenta la normativa revisada, existirían 1891 ordenanzas que regulan la materia. En otras palabras, 1891 dispositivos normativos regulan distintos regímenes de sanciones y, por tanto, distintas causales de clausura transitoria o definitiva, muchas de ellas sin sustento legal que justifique la razonabilidad y ecuanimidad de las conductas infractoras y de las sanciones respectivas.

En ese sentido, la dispersión y disparidad normativa local exige contar con una ley de carácter general que compile y sistematice la normativa que regula la imposición de clausuras transitorias y definitivas, detallando los supuestos de procedencia.

Esto se hace aún más urgente cuando existen situaciones en las cuales los gobiernos locales han clausurado establecimientos por la infracción de meras normas administrativas, sin representar peligro alguno para las personas. Tal es el caso, bien citado por la exposición de motivos del proyecto de ley, de la

⁵<https://www.gob.pe/renamu>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Municipalidad Provincial del Callao, cuyos funcionarios clausuraron temporalmente el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez el 25 de febrero de 2019, por no haber cumplido con colocar carteles indicando que *"está prohibido discriminar"*. Situación similar fue la de la Municipalidad Distrital de Jesús María, que clausuró un centro comercial por un supuesto caso de discriminación de un adulto mayor el 07 de enero del mismo año.

Lo mismo sucedió con la Municipalidad Distrital de Ate. Según una investigación del diario Perú21⁶, esta impuso el cierre del Real Plaza Puruchuco en marzo de 2023. El centro comercial, que recibe 40 mil visitantes diarios, fue clausurado temporalmente por los inspectores de la municipalidad. Así, tras tres inspecciones, en las cuales no se encontraron faltas, una funcionaria anotó las recomendaciones formuladas por sus antecesores como incumplimientos normativos, imponiendo el cierre. Este afectó a 250 negocios formales y más de 4,000 empleos directos e indirectos.

Evidentemente, la dispersión normativa y el alto grado de discrecionalidad de los gobiernos locales, que permite la arbitrariedad y desproporcionalidad en el ejercicio de sus competencias, aunada a la falta de disposiciones y estándares generales que regulen la imposición de cláusulas tanto temporales como definitiva, precisando los requisitos y procedimiento, hace necesario que el Estado emita una regulación de carácter general.

C. El Rol del Estado como garante de la libertad de empresa, comercio e industria

El artículo 59° de la Constitución Política del Perú de 1993 dispone que el Estado es garante de la libertad de empresa, comercio e industria, y estimula la creación de riqueza. Así, esta obliga al Estado a garantizar dicha libertad, la cual comprende, entre otros aspectos, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado, el cual comprende, a su vez, la libre concurrencia al mercado.

Al respecto, el Tribunal Constitucional señaló, en la sentencia recaída en el expediente N.º 01091-2011-AA FJ 17, que:

⁶ <https://peru21.pe/investigacion/municipalidad-de-ate-surquillo-clausura-la-operacion-cierre-de-la-nuevas-gestiones-municipales-noticia/>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

"(...) [E]l contenido de la libertad de empresa está determinado para cuatro tipos de libertades, las cuales terminan configurando el ámbito de irradiación de la protección de tal derecho (STC N° 43334- 2404-AA/TC, numeral 13):

En primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado, que significa libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresas y concurrencia al mercado.

En segundo término, la libertad de organización, que contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros.

En tercer lugar, está la libertad de competencia.

En último término está la libertad para cesar las actividades es libertad, para quien haya creado una empresa, o de disponer el cierre o cesación de las actividades cuando lo considere más oportuno".

La libertad de empresa -como bien desarrolla el Tribunal- comprende la libertad de creación de empresa y acceso al mercado, como primer componente, entendida como la libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre fundación de empresas y concurrencia al mercado. Naturalmente, la libertad de la concurrencia al mercado (o libertad de competencia) no implica únicamente garantizar el inicio de la actividad empresarial, sino también, como desarrolla en la sentencia recaída en el expediente N.º 3116-2009-AA FJ 9, garantizar *"el mantenimiento de la actividad empresarial en condiciones de libertad; así como la actuación, ejercicio o permanencia, en condiciones de igualdad, de la actividad empresarial y los agentes económicos en el mercado y la protección de la existencia de la empresa."*

En ese orden de ideas, el mandato de garantizar la libertad de empresa, en su dimensión de libertad de acceso al mercado, en el sentido de libre concurrencia al mercado, materializado en la garantía de continuar realizando la actividad empresarial en condiciones de libertad, no supone un mandato meramente nominal, sino que exige la realización de un cúmulo de actividades por parte del Estado destinadas a ese fin.

La facilitación y vigilancia de la libre competencia, el respeto a la propiedad e iniciativa privada, el respeto a la libertad contractual, así como la inmutabilidad de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

los contratos son garantías concordantes con dicho fin. La seguridad jurídica, el principio de legalidad en la actuación de la administración pública, la exigencia de disponer las infracciones en una norma con rango legal y la imposibilidad de sancionar hechos pasados con base en una norma posterior, mantienen la misma lógica.

No obstante, y respecto de la materia que compete al presente dictamen, la ausencia de una norma que estandarice y sistematice, con alcance general, las condiciones y supuestos para la aplicación de la clausura, genera una vulneración a dicha libertad constitucional.

Como se desprende tanto de la regulación revisada en el apartado anterior como de la jurisprudencia constitucional estudiada, el rol activo del Estado en aras de garantizar la libertad de empresa, exigido por la Constitución Política, hace necesaria la promulgación de una norma con rango legal que regule el régimen aplicable a las clausuras, lo cual es propuesto por el proyecto materia de dictamen. Por lo mismo, es imprescindible que el ordenamiento jurídico ofrezca herramientas idóneas para hacer exigibles dichas garantías, facilitando y acondicionando el uso de los canales legales existentes, tales como el sistema de eliminación de barreras burocráticas y los demás procedimientos administrativos direccionados a tal fin. La tutela de estas garantías, en efecto, es un deber del Estado y de la sociedad, que es la beneficiaria última.

D. Análisis de la propuesta legislativa y recomendación de la Comisión

Ahora bien, el proyecto de ley materia de estudio, como se mencionó líneas arriba, propone la regulación de la clausura, definiendo y precisando las causales en las cuáles corresponde su imposición como medida preventiva o sancionadora. La regulación propuesta por los artículos 5º, 6º y 7º del proyecto se detallará en el cuadro siguiente:

Cuadro 5

Comparativo de reglas vigentes aplicables a la clausura y reglas propuestas por el proyecto de ley 4952/2022-CR

Reglas aplicables a la clausura según la regulación vigente	Reglas propuestas por el Proyecto de Ley 4952/2022-CR
Sobre la clausura temporal - Artículo 5º	
Procede como medida preventiva y como medida sancionadora.	Procede sólo como medida preventiva.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
 CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
 LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
 SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Procede ante el incumplimiento de normas de seguridad.	Procede ante la existencia de situaciones que pongan en peligro inminente la vida o la salud de las personas, o la propiedad del establecimiento comercial.
No procede cuando el titular no acredite la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial.	Procede cuando el titular no acredita la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial.
No considera la posibilidad de subsanar las circunstancias.	No procede cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas por el titular durante la inspección, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección.
No exige ser registrada a través de video o fotografía.	Debe ser registrada a través de video o fotografía.
Cabe la clausura temporal o definitiva de los módulos, puestos o stands en caso de que sus titulares incurran en infracciones administrativas, ya sea que cuenten con una licencia de funcionamiento individual o corporativa. No existe restricción a la clausura del establecimiento comercial en su totalidad ante la clausura de un módulo, puesto o stand.	No procede ante establecimientos comerciales con autorizaciones vencidas o proceso de renovación, salvo que esta ponga en peligro inminente la vida o la salud de las personas, o la propiedad del establecimiento comercial.
No existe regulación al respecto.	El levantamiento de la clausura temporal debe realizarse dentro de las 48 horas siguientes a la fecha en la que el infractor acredite su subsanación, sujeta a silencio positivo.
No existe regulación al respecto.	Solo procede respecto de las áreas en las que subsistan circunstancias que pongan en peligro inminente la vida o la salud de las personas, en los establecimientos comerciales que sean divisibles y cuenten con accesos independientes.
Sobre la clausura definitiva - Artículo 6º	
Procede como medida de sanción administrativa.	Solo procede como medida de sanción administrativa, al término de un procedimiento administrativo sancionador.
Procede como medida correctiva o preventiva, según lo dispuesto por la municipalidad. Procede por la revocación de licencias de funcionamiento o de autorizaciones sectoriales. El vencimiento del contrato de alquiler, o la figura por la cual se ostente la posesión o propiedad del inmueble no es causal de clausura.	No procede como medida correctiva o preventiva, salvo en los casos de revocación de licencias de funcionamiento, revocación de autorizaciones sectoriales, o por el vencimiento del contrato de alquiler del establecimiento comercial por más de 3 meses, los cuales resulten esenciales para el funcionamiento del establecimiento comercial.
Sobre la imposición de multas - Artículo 7º	

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

No existe restricción para la imposición simultánea de multas administrativas y clausura temporal.	No podrá imponerse en los casos que, como resultado de una inspección, se haya dictado una clausura temporal. Estas, a consecuencia de una inspección, solo podrán ser impuestas con posterioridad al levantamiento de la medida de clausura temporal.
No existe regulación al respecto.	No cabe condicionar el levantamiento de una medida de clausura al previo pago de multas administrativas.

Con base en lo anteriormente desarrollado, la Comisión analizará el texto del proyecto de ley materia de dictamen. Para ello, la Comisión estima crucial utilizar como insumo tanto las opiniones escritas recibidas, como las opiniones, comentarios y sugerencias alcanzados y recopilados durante las mesas de trabajo sostenidas con los sectores público y privado.

1. Sobre la creación de una ley que regula la clausura de establecimientos

Los artículos 1 y 2 del proyecto de ley expresan que este tiene como objetivo fortalecer las libertades de empresa y comercio establecidos en el artículo 59º de la Constitución, mediante la regulación de la clausura temporal o definitiva de establecimientos comerciales, a efectos de evitar las actuaciones arbitrarias por parte del Estado y mitigar los riesgos de corrupción y abuso de autoridad dentro del aparato estatal. A criterio de la Comisión, la información analizada y evaluada a este punto sugiere la necesidad de diseñar una regulación que tenga dicho norte, por lo que suscribe el objetivo descrito por el proyecto.

Para ello, el proyecto de ley esboza múltiples disposiciones con tal finalidad, creando un cuerpo legal independiente que, acertadamente, regule las causales de imposición de la medida de clausura y restrinja la discrecionalidad con la que estas son aplicadas. Según este, ya no cabría la posibilidad de que los gobiernos locales, a través de sus inspectores y fiscalizadores, clausuren locales por la simple infracción de normas administrativas, que, además, sean inocuas a la vida, salud, seguridad o propiedad de las personas. En su lugar, la nueva regulación propone, precisamente, que la clausura no proceda en tanto las infracciones sean subsanables en el momento de la infracción.

Esto, sin embargo, no desconoce ni merma las competencias de los gobiernos locales, en tanto estos seguirán pudiendo tutelar la vida, salud, seguridad y propiedad de las personas ante situaciones de peligro inminente, en los términos

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

del texto materia de dictamen, clausurando temporalmente dichos establecimientos. Naturalmente, dicha clausura debe -únicamente- tener efecto sobre el área afectada, extendiéndose hasta que las causales que dieron lugar a su imposición sean subsanadas.

Con base en lo anterior, la Comisión recomienda precisar la redacción propuesta por el proyecto, a efectos de compilar la regulación en la materia y salvaguardar el espíritu de la iniciativa, proscribiendo la imposición de clausuras por la mera infracción de normas administrativas u otras que no representen un peligro inminente que las justifique.

Colateralmente, este impacta -y por tanto debe modificar- a la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, cabe recoger lo señalado por el Dr. Jorge Danós Ordóñez, mediante la Carta S/N, de fecha 16 de junio de 2023, remitida a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante la cual precisa que la modificación planteada por el proyecto debe de realizarse en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento:

"2.4. En el caso concreto, la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento fue expedida con la finalidad de establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades.

2.5. En ese sentido, la Ley Marco designa a las Municipalidades como entidades competentes para la evaluación y el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, bajo el cumplimiento de los estándares y requisitos normados. Asimismo, precisa que las municipalidades deberán realizar las labores de fiscalización de las actividades económicas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento conforme a ley, incluyendo las obligaciones derivadas de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento.

2.6. De esta forma, es la Ley Marco la que instaure este régimen de fiscalización y sanción en las actividades económicas (y, por ende, en los establecimientos donde se desarrollan actividades económicas) recaído en las Municipalidades y cuyas especificaciones o mayor detalle se ha normado en la LOM.

(...)

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

2.8. Por las consideraciones expuestas en el presente acápite y teniendo en cuenta que el TUO de la Ley Marco es el instrumento normativo que instaura la regulación concerniente a la fiscalización de los establecimientos de todo tipo donde se desarrollen actividades económicas corresponde que la modificación se realice sobre esta norma, es decir, la Ley Marco de Licencias de Funcionamiento y no la LOM, que desarrolla aquella facultad de fiscalización, bajo la sujeción de la Ley Marco."

En efecto, el proyecto de ley materia de estudio pretende regular la clausura de los establecimientos, componente estrechamente relacionado, por naturaleza, con el inicio de sus operaciones, es decir, con el otorgamiento de la licencia de funcionamiento. En ese sentido, y como bien indica el especialista, son las municipalidades, por encargo de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, las competentes para la evaluación y verificación de requisitos, así como para la fiscalización de su funcionamiento y, en caso de ser necesario, imponer las sanciones a las que hubiere lugar.

Así las cosas, es la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en línea con lo indicado por el informe referido, la que instaura el régimen de fiscalización y sanción en las actividades económicas. Tanto es así, que la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley Marco y demás normas técnicas de seguridad.

A criterio de esta comisión, considerando que es la Ley Marco el instrumento normativo que regula, en esencia, la materia de estudio es este el cuerpo normativo que sobre el cual deben realizarse las modificaciones. De esta manera, la Comisión no recomienda la creación de una nueva ley que regule la imposición de clausuras, sino, en su lugar, la modificación de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Lo anterior responde, además, al interés especial de esta Comisión de contribuir con la descontaminación y atomización legislativa, y reducir la dispersión normativa. En ese contexto, guardar la unicidad de las disposiciones aplicables a las materias relacionadas con las licencias de funcionamiento, estandarizadas en la Ley Marco referida, es imprescindible. Como consecuencia, se reduce también la posibilidad de que -en la práctica- la regulación propuesta sea desconocida por parte de los fiscalizadores, haciéndola inocua.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Ahora bien, dado que esta, en la actualidad, la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, cuenta únicamente con dos títulos, relacionados, el primero, con disposiciones generales, y el segundo, con la licencia de funcionamiento en estricto, es necesario incorporar un tercer título en el cual se detalle la totalidad de las disposiciones propuestas por el proyecto para efectos de regular los supuestos de clausura temporal y definitiva, así como los requisitos a cumplir y el procedimiento a seguir para su imposición.

Consecuencia de lo anterior, corresponde eliminar disposiciones que se hallarían duplicadas, de aprobarse en los términos en los que actualmente se encuentra el proyecto. Ello afecta directamente, en particular, al artículo 3 del proyecto, cuyas definiciones ya se encuentran en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

En conclusión, la Comisión recomienda que las disposiciones del proyecto no constituyan un cuerpo legal independiente, sino que modifiquen los extremos pertinentes de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Dada la estructura de dicho cuerpo normativo, corresponde, en atención a las buenas prácticas de técnica legislativa, incorporar las disposiciones que regulan la imposición de clausuras de establecimientos en un título independiente.

Visto lo anterior, y modificándose la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, se hace innecesario incluir las definiciones contenidas en los puntos, 1, 2, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 del artículo 3 del proyecto de ley, al encontrarse contenidas ya en dicho cuerpo legal, por cual se recomienda su eliminación.

2. Sobre la definición de la clausura y sus modalidades

Para los efectos de lo descrito en el apartado anterior, el artículo 3º del proyecto de ley desarrolla una serie de definiciones, dentro de las cuales resaltan las siguientes:

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

- **Clausura Definitiva:** es la clausura que dicta una Entidad como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador.
- **Clausura Temporal:** es la clausura que dicta un funcionario o entidad como medida preventiva, única y exclusivamente cuando existe riesgo inminente de la propiedad, la vida o la salud de las personas."

A partir de dichas definiciones, el proyecto desarrolla, en sus artículos 5°, 6°, y 7°, los supuestos de procedencia, procedimiento y restricciones aplicable a dichas medidas, las cuales se analizarán en los siguientes acápite.

Ahora bien, sin perjuicio de la conformidad de esta comisión con el desarrollo de dichos conceptos, imprescindibles para efectos de su correcta regulación, dada la problemática expuesta en la exposición de motivos, y desarrollada a lo largo del presente dictamen, es necesario acotarlas.

Por una parte, dado que no únicamente los establecimientos comerciales pueden ser clausurados, a partir de lo desarrollado por la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la definición de clausura -y, por ende, su regulación- no debe suscribirse con exclusividad a los establecimientos comerciales. Por el contrario, vista la normativa, su regulación debe aplicar de manera equitativa para todos aquellos establecimientos que, según ley, deban contar con una licencia de funcionamiento. Así las cosas, la Comisión recomienda eliminar la palabra "comercial" del articulado, tutelando, de esta manera, a todos los establecimientos pasibles de clausura arbitraria, vistos los vacíos normativos antes evidenciados.

Por otra parte, la casuística expuesta por la exposición de motivos del proyecto, así como aquella recopilada por la Comisión a través de la investigación realizada, y de los distintos aportes remitidos, evidencian una problemática circunscrita al ámbito municipal. Sería irresponsable, a criterio de esta comisión, proponer una modificación normativa que afecte a sectores respecto de los cuales no se ha realizado evaluación alguna.

Así las cosas, la regulación propuesta debe vincular a los gobiernos locales, quienes cuentan, además, con la competencia para otorgar licencias de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

funcionamiento y, en el marco de sus competencias legales, imponer clausuras. Dado lo anterior, corresponde acotar el término "entidad" o "funcionario", precisando el agente involucrado en la generación de la problemática y, por consiguiente, en la propuesta normativa de solución.

3. Acotar y precisar la modificación de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, para mantener la unicidad del ordenamiento, el espíritu de la norma y la conformidad de las disposiciones propuestas

Como acertadamente propone el proyecto de ley materia de estudio, la regulación de los supuestos y procedimientos para la imposición de la medida de clausura, en cualquiera de sus modalidades, exige, como correlato, la consiguiente modificación de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los extremos que correspondan. Así las cosas, la Comisión estima necesaria la modificación de los artículos 49 y 78 de dicho cuerpo legal, en tanto desarrollan, aunque de manera superficial, la medida en cuestión.

Ahora bien, los cuatro artículos cuya modificación propone el proyecto requieren ser precisados, por cuanto replican lo desarrollado por la primera parte del proyecto, relativa a la delimitación de la medida de clausura temporal y definitiva. Consecuencia de ello, por ejemplo, si bien la modificación del artículo 49 y la incorporación del artículo 49-A pretenden la delimitación de la medida, a efectos de una aplicación regulada y más acotada, el primero de estos mantiene las causales abiertas anteriores.

Como fue detallado anteriormente, el artículo 5 delimita las causales para imponer la clausura temporal, las cuales pueden resumirse en las siguientes:

- Procede ante la existencia de situaciones que pongan en peligro inminente la vida o la salud de las personas, o la propiedad del establecimiento comercial.
- Procede cuando el titular no acredita la legitimidad de la posesión del establecimiento comercial.
- No procede cuando existan circunstancias que puedan ser subsanadas por el titular durante la inspección, o cuando tales circunstancias hubieran desaparecido al término de la inspección.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

- Debe ser registrada a través de video o fotografía.
- No procede ante establecimientos comerciales con autorizaciones vencidas o proceso de renovación, salvo que esta ponga en peligro inminente la vida o la salud de las personas, o la propiedad del establecimiento comercial.
- El levantamiento de la clausura temporal debe realizarse dentro de las 48 horas siguientes a la fecha en la que el infractor acredite su subsanación, sujeta a silencio positivo.
- Solo procede respecto de las áreas en las que subsistan circunstancias que pongan en peligro inminente la vida o la salud de las personas, en los establecimientos comerciales que sean divisibles y cuenten con accesos independientes.

Con la redacción del artículo 49 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, propuesta por el proyecto, las municipalidades podrían ordenar la clausura de establecimientos administrativos 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,
- Producen olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o la tranquilidad del vecindario.

Al no sobreponerse las causales propuestas a las actualmente existentes, la aprobación del proyecto en los términos en los que fue propuesto generaría, contrario a una acotación de las causales aplicables, una expansión de estas, inocularizando la modificación legal y, como consecuencia, desprotegiendo al sector empresarial.

Es por ello por lo que la Comisión recomienda, como primer punto, eliminar las causales actualmente contenidas en los artículos 49 y 78, remitiendo ambas

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

normas a lo dispuesto por la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, según la siguiente fórmula legal, a manera de disposiciones complementarias modificatorias:

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de los artículos 49 y 78 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifican los artículos 49 -primer párrafo- y 78 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN

*La autoridad municipal puede ordenar la clausura **temporal o definitiva** de edificios, establecimientos o servicios, **según lo dispuesto por la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.** (...)"*

*"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, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.**"*

Como segundo punto, y como consecuencia del primero, la modificación del artículo 46, y la incorporación del artículo 49-A a dicha ley se hacen innecesarios, por lo cual la Comisión recomienda no realizar modificación alguna.

4. Sobre la eliminación de la clausura temporal como medida de sanción

Al respecto, el numeral 5.1 del artículo 5 del proyecto de ley propone que la medida de clausura temporal se proceda y sea utilizada única y exclusivamente como medida preventiva, ante la constatación de circunstancias al interior o exterior del establecimiento comercial que ponga en peligro inminente la vida o la salud de las personas, o la propiedad del establecimiento comercial. Con ello, el proyecto elimina la posibilidad de que la medida de clausura temporal sea utilizada como medida de sanción administrativa, proscribiendo su aplicación,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

incluso, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, según la ley.

Si bien se deriva de dicha restricción la intención de eliminar la posibilidad de imponer arbitraria y discrecionalmente la medida de clausura temporal, la Comisión estima que aquello resultaría aún más gravoso para la empresa. En efecto, al no poder disponer la clausura temporal de un establecimiento dentro del abanico de sanciones pasibles de imposición por parte del gobierno local, se estaría removiendo una sanción intermedia entre la multa administrativa y la clausura definitiva.

Cabe señalar que el numeral 3 del artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS dispone que *"las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción"*. En otras palabras, la ley exige la proporcionalidad en la aplicación de sanciones, la cual se extinguiría de aprobarse el proyecto en los términos propuestos.

Por lo anterior, y en atención al principio de razonabilidad y proporcionalidad, la medida de clausura temporal debe poder seguir siendo utilizada como una medida preventiva, bajo la regulación planteada por el texto sustitutorio recomendado por la Comisión.

5. Sobre las causales de procedencia para las clausuras definitivas.

El artículo 6º del proyecto de ley propone que las clausuras definitivas procedan en los siguientes casos:

- Al término de un procedimiento administrativo sancionador, como medida de sanción.
- Como medida correctiva o preventiva, cuando se revoque la licencia de funcionamiento, la autorización sectorial o el contrato de alquiler del establecimiento comercial que se encuentre vencido por más de 3 meses que resulten esenciales para el funcionamiento del establecimiento comercial.

Al respecto, la Comisión estima pertinente la disposición relativa a que la clausura definitiva se aplique como medida de sanción, siempre que esta sea el

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

resultado de un procedimiento administrativo sancionador según lo dispuesto por el Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

Sin perjuicio de ello, como bien indicó el Indecopi en su informe remitido a esta comisión, es necesario reparar en que el vencimiento de un contrato de alquiler, o cualquiera sea la forma contractual que legitime la posesión o uso de un establecimiento, es un aspecto ajeno a lo regulado por la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Exigir ello supondría incluir un requisito no considerado por los artículos 6 y 7 de dicha ley, los cuales no exigen acreditar la legitimidad para poseer el establecimiento para obtener una licencia de funcionamiento, concordante con lo señalado reiteradas veces por el Indecopi. De esta manera, su inclusión supondría la imposición de una barrera burocrática revestida con fuerza de ley. Esto, lejos de coadyuvar a la reforma, empeoraría la situación del sector empresarial.

Además, esta disposición no guardaría concordancia con el objetivo descrito en el texto del proyecto de ley, constituyendo una medida inadecuada para solucionar el problema identificado por el proyecto y por esta comisión. Por tanto, la Comisión recomienda su exclusión del texto final.

6. Sobre la definición de peligro inminente

Al respecto, la Comisión estima imprescindible delimitar la definición de "peligro inminente" contenida y utilizada repetidas veces en el proyecto de ley. Esto, para efectos de evitar interpretaciones abiertas o ajenas al espíritu del proyecto de ley materia de análisis.

Al ser la constatación del "peligro inminente" la causal principal que faculta a las municipalidades para imponer la clausura temporal a los establecimientos, este debe estar claramente definido y acotado, de modo que su interpretación vaya acorde al objetivo del proyecto. Así, corresponde revisar las definiciones de "peligro inminente", ya existentes en el ordenamiento jurídico peruano.

En particular, se aprecia la Resolución Ministerial N.º 463-2019-PCM, de fecha 30 de diciembre de 2019, que aprueba los "Lineamientos para la elaboración del Informe de Estimación del Riesgo por peligro inminente". Si bien esta tiene como objeto *"establecer los procedimientos técnicos para la elaboración del informe*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

de estimación del riesgo por peligro inminente, que sustenta la solicitud de declaratoria de estado de Emergencia por Peligro Inminente", a efectos de "orientar a los integrantes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGRED respecto de la elaboración del Informe de Estimación del Riesgo por peligro inminente, que sirve de sustento para la solicitud de Declaratoria de Estado de Emergencia por peligro inminente", este esboza, en el numeral 5.2 del artículo V de su Anexo, una definición clara respecto del concepto "peligro inminente".

Así, dicho artículo, remitiendo al numeral 3.13 del artículo 3 del Decreto Supremo N.º 074-2014-PCM, Norma complementaria sobre la Declaratoria de Estado de Emergencia por desastre o peligro, en el marco de la Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGRED), dispone que el "peligro inminente" debe ser entendido como la *"probabilidad que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, ocurra en un lugar específico, en un periodo inmediato y sustentado por una predicción o evidencia técnico científica que determinen las acciones inmediatas y necesarias para reducir sus efectos."*

De lo anterior, se desprende que el Anexo de la norma citada entiende al "peligro inminente" como, primero, la "probabilidad" de la ocurrencia de un fenómeno en un "periodo inmediato y sustentado por una predicción o evidencia técnico-científica" y, segundo, la "probabilidad" de la ocurrencia de un "fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana", que ocurra en un lugar específico. Se aprecia, pues, que el artículo referido delinea satisfactoriamente la inmediatez y el carácter ineludible, debidamente sustentado, de la ocurrencia de un fenómeno físico potencialmente dañino a las personas en un lugar específico. Este, a criterio de la Comisión, debe ser el correcto entender del concepto de "peligro inminente", contenido y utilizado en el proyecto materia de dictamen.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que la ocurrencia de dicho fenómeno pueda generar *"la muerte, una lesión física grave o un daño grave a la vida, salud, propiedad o seguridad de una o más personas."*

Por ello, la Comisión recomienda la incorporación de la definición de "peligro inminente", según la siguiente fórmula legal:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

"Peligro inminente. - Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, ocurra en un lugar específico, en un periodo inmediato y sustentado por una predicción o evidencia técnico-científica que determinen las acciones inmediatas y necesarias para reducir sus efectos, y que pueda causar la muerte, una lesión física grave o un daño grave a la vida, salud, propiedad o seguridad de una o más personas."

7. Sobre el requisito de que el alcalde, delegable únicamente al gerente municipal, sea el único únicos que pueda disponer la clausura de los locales, debiendo firmar el acta respectiva

Al respecto, y a efectos de reducir la discrecionalidad, así como los riesgos de arbitrariedad, corrupción y extorsión, mitigando la ejecución de malas prácticas como las documentadas en el proyecto de ley y en el presente dictamen, la Comisión estima, a propuesta de los representantes de los gobiernos locales, en el marco de las Mesas de Trabajo sostenidas durante el presente período anual de sesiones, que sean los alcaldes los únicos que puedan disponer la clausura de los locales, debiendo suscribir el acta de clausura respectiva.

Cabe, sin embargo, reparar que la ausencia del alcalde no puede suponer un impedimento para la ejecución de las facultades de fiscalización y sanción. Por ello, corresponde que el alcalde pueda delegar -única y exclusivamente- dicha responsabilidad en el gerente municipal, a efectos de que pueda disponer la clausura de locales, debiendo suscribir el acta de clausura respectiva.

Por ello, la Comisión recomienda la incorporación de dicha precisión en la regulación del procedimiento de clausura temporal de un establecimiento, según la siguiente fórmula legal:

"Artículo 21.- Procedimiento de clausura temporal de un establecimiento

21.1. La clausura temporal es dispuesta por el alcalde del municipio competente, delegable únicamente al gerente municipal.

21.2. Se ejecuta mediante el cierre del establecimiento o del área afectada, según corresponda, con el uso de precintos u otros medios que impidan el acceso del público, previa grabación íntegra de la intervención en video y con el levantamiento

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

del acta respectiva firmada por el alcalde, o el gerente municipal, en caso de habersele delegado dicha función, en un máximo de dos (02) días calendario posteriores a la clausura, bajo responsabilidad.

21.3. *Una copia del acta es entregada al titular del establecimiento comercial dentro del mismo día calendario en que fue firmada."*

8. Sobre el cambio de giro en el régimen de clausuras

Al respecto, la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento incluye la posibilidad de que una licencia de funcionamiento pueda incluir uno o más giros, permitiendo la realización de distintas actividades económicas específicas de comercio, industria y/o servicios, en tanto sean afines o complementarios entre sí. Para dicha ampliación, la Ley dispone que el titular solo requiera presentar una declaración jurada, informando sobre las refacciones y/o acondicionamientos efectuados, y garantizando que no se afectan las condiciones de seguridad, ni incrementa la clasificación del nivel de riesgo (de bajo o medio a alto o muy alto), según el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones obtenido. Dicho trámite se sujeta a aprobación automática.

Las municipalidades, por su parte, definen los giros afines o complementarios entre sí, según los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Producción. Dependerá de cada una de estas su determinación y otorgamiento.

Ahora bien, siendo que la incorporación, adición y cambio de giro se hallan, como indica el artículo 3º de la Ley, sujetos a aprobación automática, y en aras a promover la actividad empresarial y cumplir con el rol tuitivo y garante de la libertad de empresa -que ostenta el Estado-, la realización de una actividad distinta a la autorizada, en tanto sea complementaria o afín a esta, no debería suponer un perjuicio a la empresa. Así las cosas, la Comisión recomienda que la fórmula aprobada permita la clausura temporal de los establecimientos hasta que los titulares regularicen su situación, de ser legalmente viable. De no serlo, correspondería una clausura definitiva.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
 CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
 LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
 SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

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

El presente dictamen propone la modificación de los artículos 1, 2, 9 y 13; la incorporación de los literales m), n), o) y p) al artículo 2, y la incorporación del título III y de los artículos 19, 20, 21 y 22 a la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento; así como la modificación de los artículos 49 y 78 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

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

Cuadro 6
Comparativo de la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento
con el Texto Sustitutorio del proyecto de ley

LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO	TEXTO SUSTITUTORIO DEL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR
Artículo 1.- Finalidad de la Ley La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades.	Artículo 1.- Finalidad de la Ley La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades, así como los supuestos de clausura temporal o definitiva de establecimientos.
Artículo 2.- Definiciones (...) b) 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. (...)	Artículo 2.- Definiciones (...) b) Establecimiento. - Inmueble, parte del mismo o instalación determinada en la que se desarrollan actividades económicas, comerciales, industriales, administrativas, o sin fines de lucro, para las cuales se requiere contar con una licencia de funcionamiento. (...)
Artículo nuevo.	Artículo 2.- Definiciones (...) m) Clausura. - Cierre de un establecimiento que impide el ingreso de usuarios o consumidores, dispuesto por la municipalidad, a través de su alcalde, delegable únicamente al gerente municipal.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
 CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
 LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
 SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Artículo nuevo.	Artículo 2.- Definiciones (...) n) Clausura definitiva. - Clausura que dicta la municipalidad como sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador o en los supuestos señalados por ley.
Artículo nuevo.	Artículo 2.- Definiciones (...) o) Clausura temporal. - Clausura que dicta la municipalidad, en los supuestos establecidos en la presente ley.
Artículo nuevo.	Artículo 2.- Definiciones (...) p) Peligro inminente. - Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, ocurra en un lugar específico, en un periodo inmediato y sustentado por una predicción o evidencia técnico-científica que determinen las acciones inmediatas y necesarias para reducir sus efectos, y que pueda causar la muerte, una lesión física grave o un daño grave a la vida, salud, propiedad o seguridad de una o más personas.
Artículo 9.- Licencias de funcionamiento para mercados de abastos, galerías comerciales y centros comerciales (...) La municipalidad puede disponer la clausura temporal o definitiva de los módulos, puestos o stands en caso de que sus titulares incurran en infracciones administrativas, ya sea que cuenten con una licencia de funcionamiento individual o corporativa.	Artículo 9.- Licencias de funcionamiento para mercado de abastos, galerías comerciales y centros comerciales (...) La municipalidad puede disponer la clausura temporal o definitiva de los módulos, puestos o stands, en caso de que sus titulares incurran en infracciones administrativas, ya sea que cuenten con una licencia de funcionamiento individual o corporativa, conforme a lo dispuesto en esta ley.
Artículo 13.- Facultad fiscalizadora y sancionadora Las municipalidades deberán realizar las labores de fiscalización de las actividades económicas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento conforme a ley, incluyendo las obligaciones derivadas de	Artículo 13.- Facultad fiscalizadora y sancionadora Las municipalidades deberán realizar las labores de fiscalización de las actividades económicas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento conforme a ley, incluyendo las obligaciones derivadas de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
 CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
 LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
 SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.	pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la presente ley.
---	--

Fuente: Ley N 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Proyecto de Ley 4952/2022-CR
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Asimismo, se incluye un título III a la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, que regula los supuestos de procedencia e improcedencia de la clausura de establecimientos. Contiene 4 artículos (19, 20, 22 Y 22) que se presentan en la parte conclusiva de este dictamen.

Cuadro 7
Comparativo del Texto Sustitutorio del proyecto de ley y la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

LEY 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES	TEXTO SUTITUTORIO DEL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR
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 <u>temporal o definitiva</u> de edificios, establecimientos o servicios, <u>según lo dispuesto por la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.</u> (...)
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	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, de conformidad con lo

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

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.	<u>dispuesto por la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.</u>
--	---

Fuente: Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades. Proyecto de Ley 4952/2022-CR

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2022-2023

Es importante precisar que, en tanto el texto del proyecto de ley materia de dictamen impacta en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, sistematizada por el Texto Único Ordenado de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y formatos actualizados de declaración jurada, aprobado por Decreto Supremo N.º 163-2020-PCM, y en la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, tanto el Poder Ejecutivo como los gobiernos locales deberán actualizar sus respectivas normativas, a efectos de que guarden conformidad con lo dispuesto por este dictamen, debiendo realizar las acciones que para tales efectos sean necesarias.

VIII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Si bien es cierto, como indica el proyecto materia dictamen, este no genera gastos al erario público, satisfaciendo tanto el mandato constitucional como el reglamento del Congreso. Ello no implica, sin embargo, que este no genere costos.

En efecto, el proyecto genera sendos costos y beneficios para los agentes involucrados. Tal es el caso, por ejemplo, del gobierno central, de los gobiernos locales, el sector privado, los trabajadores, los consumidores, y la sociedad en general.

En primer lugar, respecto de los costos, el gobierno central tendría la carga, según lo recomendado por la presente comisión, de adaptar el Texto Único Ordenado de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Ello implica, cuanto menos, la generación de dos costos: (i) el destino de recursos, tanto humanos como logísticos, así como económicos, para adaptar su normativa al presente texto; y, (ii) el costo oportunidad de realizar una actividad ajena a la actualización de la normativa.

En segundo lugar, por el caso de los gobiernos locales, los costos pueden agruparse en dos mandatos: (i) adaptación de la normativa; y (ii) aplicación de la normativa. Ello, además del costo de oportunidad, inevitablemente presente.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Respecto del primero de estos, los gobiernos locales deben adaptar sus ordenanzas municipales a lo dispuesto por el presente texto. La propia inversión de recursos, tanto humanos como logísticos, en la adaptación de dicha normativa genera un enorme costo de oportunidad, por lo que dichos recursos deberán ser destinados a dicha actividad.

Respecto al segundo de estos, consecuencia de lo anterior, los gobiernos locales deben tanto acondicionar sus procedimientos internos como capacitar a su personal para poder aplicar la nueva normativa. En otras palabras, existe un costo inherente a las curvas de aprendizaje de los funcionarios públicos en la asimilación y posterior aplicación de las nuevas reglas de clausura, al cual ni este análisis ni la Comisión pueden ser ajenos. El costo de oportunidad, en el marco de ese proceso, no puede ser obviado.

Las empresas, por su parte, como tercer agente involucrado, no perciben costo alguno en la implementación de la medida. Por lo mismo, los trabajadores, los consumidores, y la sociedad en general tampoco asimilan un costo derivado de la implementación de la medida.

Respecto a los beneficios generados por la medida, la Comisión iniciará el análisis a partir de aquellos percibidos por las empresas, a partir de los cuales se desglosarán los impactos a todos los demás agentes involucrados.

En efecto, las empresas y sus trabajadores serían los primeros beneficiarios de la implementación de la medida. La claridad de las causales, supuestos, extensión y, últimamente, de procedencia, de la clausura temporal o definitiva de los establecimientos, se traduce en un primer beneficio: la seguridad jurídica, generada a partir de un régimen legal transparente y predecible. Este primer beneficio, evidentemente, impacta en la reducción de las oportunidades de corrupción, abuso y extorsión, minimizando, incluso, la posibilidad de capitalizar políticamente una clausura.

Naturalmente, la propia acotación de causales, según lo evaluado y propuesto por la presente comisión, acarrea un segundo beneficio: el fin de la interrupción injustificada del funcionamiento de establecimientos. Con ello, no solo se salvaguarda la continuidad de las funciones de las empresas, sino también de la estabilidad laboral de sus trabajadores, así como de las cadenas logística y de suministros, beneficiando, finalmente, a los consumidores de distintos mercados.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Así pues, las clausuras arbitrarias suponen perjuicios económicos que pongan en peligro la continuidad de labores de los distintos colaboradores de otras empresas. En efecto, siendo que cada empresa es un eslabón en la cadena logística y de valor de las distintas industrias, la repercusión laboral no se restringe únicamente al establecimiento fiscalizado y clausurado, sino que se extiende también a todos aquellos directa o indirectamente relacionados. Lo mismo sucede para el caso de los consumidores, quienes, ante una clausura injustificada verán un encarecimiento de la oferta, traducido en menor acceso a bienes a un mayor precio.

Sin lugar a duda, el beneficio al sector empresarial se halla estrechamente vinculado al beneficio de los trabajadores, los consumidores, y la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, lo anterior devela también un beneficio para los gobiernos locales, cuya competitividad incrementa con respecto de sus pares. Así, la estandarización de causales y predictibilidad en la aplicación de la medida de clausura facultaría a las municipalidades a redireccionar y optimizar la inversión de sus recursos en materia de fiscalización y sanción, fortaleciendo la propia labor de los inspectores y ejecutores, sancionando a aquellos que, a la luz de la nueva normativa, deben ser sancionados.

Cabe señalar que la continuidad en el funcionamiento de establecimientos, los cuales ya no serían objeto de clausuras impredecibles, arbitrarias y desproporcionadas, acarrearía beneficio también para el gobierno central. En particular, dado que impactaría en: (i) la mejora en la competitividad; y, (ii) la reducción de los índices de corrupción.

Respecto del primero de estos, la seguridad jurídica, garantizada por el cambio normativo, se traduciría en la eliminación de un desincentivo para competir en el mercado peruano. En otras palabras, generaría un incentivo para ingresar y competir en este. Naturalmente, dotando de mayores garantías a la inversión de capitales privados, la generación de empleo y condiciones laborales, sumado a la optimización de procesos e incremento de bienes transados en el mercado doméstico e internacional, el gobierno central se vería significativamente beneficiado. Ello, sin perjuicio de que todos los empleos generados, bienes adquiridos, y rentas obtenidas, se traduzcan en mayores recursos tributados, los cuales incrementarán la capacidad de gasto e inversión del Estado.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Respecto el segundo de estos, relacionado con la reducción de índices de corrupción, la propia seguridad jurídica, claridad y transparencia en la aplicación de la ley, cerraría las sendas ventanas impulsando tanto a los privados como a los funcionarios y servidores públicos a la corrupción. En consecuencia, con menos espacios para esta, la alineación de incentivos conllevaría una óptima inversión de recursos, lo cual, a su vez, estaría acompañado de una reducción de los índices de corrupción. Cabe mencionar que ello se halla estrecha e íntimamente relacionado con la mejora competitividad de nuestro país, comentando. En otras palabras, fortalecería la confianza en el Estado peruano.

A criterio de esta comisión, si bien es innegable la generación de múltiples costos para el gobierno central y local y, como se desprende de lo anterior, para los políticos -quienes ya no podrán capitalizar políticamente la clausura-, la generación de beneficios es indubitablemente mayor. Así, estos beneficios se extienden, no solo a las empresas, sino también a los trabajadores y a los consumidores, y, últimamente, a los gobiernos locales y central.

Así las cosas, la Comisión concluye, tras la realización de análisis costo-beneficio, cualitativo de los impactos que la aprobación de este dictamen generaría en todos los agentes involucrados, que los beneficios superan largamente los costos, por lo que se recomienda su aprobación.

IX. CONCLUSIÓN

Por los fundamentos expuestos, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso, recomienda aprobar el Proyecto de Ley 4952/2022-CR, con una formula sustitutoria, que es como sigue:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

TEXTO SUSTITUTORIO⁷

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Artículo 1. Modificación de los artículos 1, 2, 9, y 13 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Se modifican los artículos 1, 2 -literal b)-; 9 -tercer párrafo-; y 13 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en los siguientes términos.

"Artículo 1.- Finalidad de la Ley

La presente Ley tiene como finalidad establecer el marco jurídico de las disposiciones aplicables al procedimiento para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades, **así como los supuestos de clausura temporal o definitiva de establecimientos.**

Artículo 2.- Definiciones

(...).

b) Establecimiento. - Inmueble, parte del mismo o instalación determinada en la que se desarrollan actividades económicas, **comerciales, industriales, administrativas, o sin fines de lucro, para las cuales se requiere contar con una licencia de funcionamiento.**

(...).

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

(...)

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

⁷ Texto sustitutorio aprobado en sala, el día 19 de setiembre de 2023, a las 18 horas, aproximadamente.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Artículo 13.- Facultad fiscalizadora y sancionadora

Las municipalidades deberán realizar las labores de fiscalización de las actividades económicas con el fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento conforme a ley, incluyendo las obligaciones derivadas de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **y la presente ley**".

Artículo 2. Incorporación de los literales m), n), ñ) y o) al artículo 2 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Se incorporan los literales m), n), ñ) y o) al artículo 2 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, cuyo texto queda redactado de la manera siguiente:

"Artículo 2.- Definiciones

(...)

m) Clausura. - Cierre de un establecimiento que impide el ingreso de usuarios o consumidores, dispuesto por la municipalidad, a través de su alcalde, delegable en el gerente municipal o gerente de fiscalización.

n) Clausura definitiva. - Clausura que dicta la municipalidad como sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador, o en los supuestos señalados por ley.

ñ) Clausura temporal. - Clausura que dicta la municipalidad, en los supuestos establecidos en la presente ley.

o) Peligro inminente. - Probabilidad de que un fenómeno físico, potencialmente dañino, de origen natural o inducido por la acción humana, ocurra en un lugar específico, en un periodo inmediato y sustentado por una predicción o evidencia técnico-científica que determinen las acciones inmediatas y necesarias para reducir sus efectos, y que pueda causar la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

muerte, una lesión física grave o un daño grave a la vida, salud, propiedad o seguridad de una o más personas".

Artículo 3. Incorporación del título III y de los artículos 19, 20, 21 y 22 a la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Se incorpora el título III y los artículos 19, 20, 21 y 22 a la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, conforme al siguiente texto:

"TÍTULO III

DE LA CLAUSURA TEMPORAL O DEFINITIVA DE ESTABLECIMIENTOS

Artículo 19.- Supuestos de procedencia de clausura temporal de un establecimiento

19.1. La clausura temporal de un establecimiento procede en los siguientes supuestos:

- a. Como una medida preventiva, cuando se constata la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud, la propiedad o la seguridad de las personas, que no pueda ser subsanado en el acto de inspección.
- b. El titular no acredite contar con la licencia de funcionamiento, salvo que esta se encuentre en trámite.
- c. El titular no acredite contar con el Certificado de Inspección Técnica en Seguridad de Edificaciones (ITSE), salvo que este o su renovación se encuentre en trámite.
- d. El establecimiento realice un giro distinto a aquel para el que ha sido autorizado, siempre que este no sea afín o complementario al giro autorizado.
- e. Se constate la obtención de una licencia de funcionamiento incorrectamente obtenida, previo informe de la oficina competente para la emisión de licencias de funcionamiento.
- f. La actividad del establecimiento genere olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la tranquilidad del vecindario, en tanto excedan los rangos dispuestos por las leyes de la materia.

19.2. Cuando el establecimiento tenga áreas independientes o accesos diferenciados, la clausura temporal solo se aplica sobre el área que genere el peligro

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

inminente de acuerdo con los supuestos que esta ley expresamente establece, sin afectar el funcionamiento del resto del establecimiento.

19.3. La clausura temporal se extiende hasta que sean subsanadas las observaciones.

Artículo 20.- Supuestos de improcedencia de clausura temporal de un establecimiento

No procede la clausura temporal de un establecimiento en los siguientes supuestos:

- a. Se infrinjan normas de carácter administrativo que no representen un peligro inminente para la vida, la salud, la seguridad o la propiedad de las personas.
- b. Existan circunstancias subsanables por el titular o sus representantes en el momento de la inspección o estas hubieran desaparecido al término de la inspección.

Artículo 21.- Procedimiento de clausura temporal de un establecimiento

21.1. La clausura temporal es dispuesta por el alcalde del municipio competente, delegable en el gerente municipal o gerente de fiscalización.

21.2. Se ejecuta mediante el cierre del establecimiento o del área afectada, según corresponda, con el uso de precintos u otros medios que impidan el acceso del público, previa grabación íntegra de la intervención en video, preferentemente, o en fotografía, y con el levantamiento del acta respectiva firmada por el alcalde, delegable en el gerente municipal o gerente de fiscalización, en un máximo de dos (02) días calendario posteriores a la clausura, bajo responsabilidad.

21.3. Una copia del acta es entregada al titular del establecimiento comercial dentro del mismo día calendario en que fue firmada.

21.4. El dictado de una clausura temporal es incompatible con la imposición de una multa por los mismos hechos que motivaron su imposición, bajo responsabilidad. Puede imponerse con posterioridad al levantamiento de la orden de clausura, siempre que las observaciones no hayan sido subsanadas o se constate la existencia de otros supuestos distintos a los que motivaron la clausura temporal, al término de un procedimiento administrativo sancionador.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

21.5. En ningún caso se puede condicionar el levantamiento de una medida de clausura al previo pago de multas administrativas, bajo responsabilidad.

21.6. Lo dispuesto en este artículo no impide que la municipalidad proceda con la ejecución forzosa para exigir y dar cumplimiento al pago de las multas impuestas, conforme a ley.

21.7. La municipalidad debe levantar la clausura temporal de un establecimiento en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de la hora de ingreso de la documentación con la que se absuelven las observaciones respectivas, a la Mesa de Partes de la Municipalidad.

21.8. Si la entidad no responde dentro del plazo señalado, la clausura queda sin efecto automáticamente.

Artículo 22.- Clausura definitiva

La clausura definitiva solo procede como medida de sanción administrativa, al término de un procedimiento administrativo sancionador.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de la presente ley

El Poder Ejecutivo tiene un plazo máximo de sesenta días calendario para adecuar lo dispuesto en la presente ley en el Texto Único Ordenado de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, y los formatos actualizados de Declaración Jurada, aprobado por Decreto Supremo 163-2020-PCM.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación de los artículos 49 y 78 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se modifican los artículos 49 -primer párrafo- y 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 MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

"Artículo 49.- CLAUSURA, RETIRO O DEMOLICIÓN

La autoridad municipal puede ordenar la clausura **temporal o definitiva** de edificios, establecimientos o servicios, **según lo dispuesto por la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.** (...).

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, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento".**

SEGUNDA. Incorporación del numeral 21.4 al artículo 21 del Decreto Legislativo N.º 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas

Se incorpora el numeral 21.4 del artículo 21 del Decreto Legislativo N.º 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Representación en el procedimiento

(...)

21.4. Cualquier persona natural o jurídica podrá presentar denuncias en representación de derechos o intereses difusos o colectivos, sin necesidad de ser afectada directa o indirectamente por las barreras burocráticas denunciadas, bastando para ello indicarlo en su denuncia. En los procedimientos que se inicien conforme a este numeral, en los que la Comisión o la Sala declaren la ilegalidad o carencia de razonabilidad de barreras burocráticas materializadas en disposiciones administrativas, se dispone su inaplicación con efectos generales a partir de publicado el extracto de la resolución a que se refiere el artículo 8.3 de la Ley."

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Aplicación de la ley en los procedimientos de clausura en curso

Los procedimientos de clausura temporal o definitiva de establecimientos que se encuentren en curso se adecúan a lo establecido en la presente ley.

Dese cuenta

Lima, 19 de setiembre de 2023

Sala de Sesiones

Alejandro Cavero Alva
Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización y Gobiernos
Locales y Modernización de la Gestión del Estado



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 11:48:30-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Manuel FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 11:48:22-0500



Firmado digitalmente por:
CERRÓN ROJAS Waldemar
Jose FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 17:10:32-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 11:23:33-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 14:44:42-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 15:58:11-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Camen
Patricia FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 12:52:26-0500

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-
CR, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE
LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS
SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 09:56:46-0500



Firmado digitalmente por:
ECHEVERRIA RODRIGUEZ
Hamlet FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 12:09:03-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 12:42:32-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FIR 25542681 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 15:37:40-0500



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 14:40:56-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aunistela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 16:02:24-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 17:18:02-0500



Firmado digitalmente por:
ESPINOZA VARGAS Jhaec
Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 20/09/2023 17:23:47-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 17:37:31-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 18:26:40-0500



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Eva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/09/2023 18:39:33-0500



Firmado digitalmente por:
YARROW LUMBRERAS Norma
Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/09/2023 09:28:31-0500

MP Dictámenes

De: mesadepartesvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 21 de setiembre de 2023 17:05
Para: Marita Emperatriz Espinoza Márquez
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: e84e614af852d8446399d54142766ed8.pdf;
9599cab730bd9cef2fa9053a33ec2085.pdf;
d7d2f990f4b32101f338ec0860461149.pdf;
884d624de554007833fd3dd8c3ee8f71.pdf

[Solicitante]: mespinozam@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: SE ADJUNTAN LOS SIGUIENTES DICTAMENES 1. DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4952/2022-CR 2. PREDICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 4292/2022-CR 3. PREDICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3964/2022-CR 4. PREDICTAMEN DE INHIBICIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 5102/2022-CR, CABE INDICAR QUE EN LA SESIÓN EN QUE SE APROBARÓN LOS DICTAMENES, SE APROBÓ LA EXONERACIÓN DE LA LECTURA Y APROBACIÓN DEL ACTA, PARA TRAMITAR LOS ACUERDOS.

[Fecha]: 2023-09-21 17:05:09

[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.