



**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA FISCALIZACIÓN DE TODOS LOS CENTROS COMERCIALES A NIVEL NACIONAL Y DEROGA LA LEY 31914**

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario Bancada Socialista, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO**, en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 67 y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL Y NECESIDAD PÚBLICA LA FISCALIZACIÓN DE TODOS LOS CENTROS COMERCIALES A NIVEL NACIONAL Y DEROGA LA LEY 31914**

**Artículo único. Declaración de interés nacional**

Se declara de interés nacional y necesidad pública la fiscalización de todos los centros comerciales a nivel nacional por parte de las Municipalidades, a 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, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**Primera.**

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente a su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

## Segunda.

El Poder Ejecutivo elabora y presenta al Congreso de la República un proyecto de ley que modifique la Ley 28976, Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento, a fin de asegurar las condiciones de seguridad en todos los centros comerciales a nivel nacional, y fortalecer las facultades de supervisión y sanción de las Municipalidades, en un plazo máximo de cuarenta y cinco días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

## DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

### Única. Derogación

Se deroga la Ley 31914, Ley que modifica la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos.

Lima, 24 de febrero, 2025.



Firmado digitalmente por:  
ROBLES ARAUJO Silvana  
Emperatriz FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/02/2025 11:51:21-0500

**SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO**

**Congresista de la República**



Firmado digitalmente por:  
QUITO SARMIENTO Bernardo  
Jaime FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/02/2025 13:20:58-0500



Firmado digitalmente por:  
PARIONA SINCHE Alfredo  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/02/2025 15:29:04-0500



Firmado digitalmente por:  
QUITO SARMIENTO Bernardo  
Jaime FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/02/2025 13:30:14-0500



Firmado digitalmente por:  
DAVILA ATANACIO Pasion  
Neomias FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/02/2025 16:35:06-0500



Firmado digitalmente por:  
FLORES RAMIREZ Alex Randu  
FAU 20161740126 soft  
Motivo: Soy el autor del  
documento  
Fecha: 24/02/2025 16:21:48-0500

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Ante la reciente tragedia ocurrida en el centro comercial Real Plaza de Trujillo, donde el colapso de infraestructura causó múltiples víctimas, se hace evidente la necesidad de una revisión urgente y exhaustiva del Sistema Nacional de Licencias de Funcionamiento. La deficiencia en la supervisión y fiscalización de las edificaciones pone en riesgo la seguridad de la población, evidenciando la inoperancia de la Ley N.º 31914, la cual ha generado vacíos normativos que afectan la correcta fiscalización y control de establecimientos comerciales.

### MARCO CONSTITUCIONAL Y JURÍDICO

#### **Constitución Política del Perú**

La Constitución Política de 1993 contempla el modelo económico en el que nos regimos, así como los derechos de libertad empresarial y de comercio. En ese orden, el artículo 58 reconoce la economía social de Mercado y dispone que *"La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura"*. En esa línea, el Tribunal Constitucional señala que la "Economía Social de Mercado" busca *"asegurar la competencia mediante el estímulo de la capacidad productiva individual, con el objeto no solo de generar la creación de riqueza, sino de contribuir con la promoción del **bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación** [art. 44 de la CP]. (...) El modelo de economía social de mercado representa, por tanto, la condensación histórica de los valores constitucionales de la libertad y la justicia"* (el resaltado es nuestro). De esta manera, el Estado interviene en el ámbito económico cumpliendo un rol orientador frente a quienes ejercen la iniciativa privada, apuntando al bienestar de todos los ciudadanos.

Por otra parte, el artículo 59 dispone que "el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades" (el resaltado es nuestro). Aquí se pueden rescatar dos puntos. En primer lugar, el Estado se encuentra obligado a garantizar la libertad de empresa y de acceso al mercado, lo cual también comprende la libertad de concurrencia al mercado. Sobre ello, el Tribunal

Constitucional ha señalado que: "(...) [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 esta 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". De esta manera, podemos apreciar cómo el Estado debe mantener un rol activo en la garantía de estos derechos, en condiciones de libertad. No obstante, estas libertades poseen limitaciones propias de la convivencia en una sociedad democrática, lo cual conlleva al segundo punto: las limitaciones, basadas en la prohibición de lesividad a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre ello en la sentencia recaída en el exp. 008-2003-AI/TC<sup>1</sup>, de la siguiente manera "*la libertad de empresa) debe ser ejercida con sujeción a la ley -siendo sus limitaciones básicas aquellas que derivan de la seguridad, la higiene, la moralidad o la preservación del medio ambiente-, y su ejercicio deberá respetar los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce (...) ante la amenaza de conflictos sociales que el mercado no puede resolver ni soportar, y ante el riesgo permanente del caos interno, nada tiene de particular que se haga imprescindible recurrir al Estado como instrumento de regulación y control, por ser la única instancia capaz de crear las condiciones para que el sistema económico obtenga la mínima lealtad de las masas*". Queda claro que, frente al ejercicio de libertades, el Estado siempre intervendrá orientando, regulando y controlando a fin de velar por el respeto de límites básicos frente al ejercicio de estas libertades. Sumado a ello, jurisprudencialmente<sup>2</sup> se encuentran múltiples casos en los que estas libertades han sido limitadas en base a la protección de derechos fundamentales (discriminación en las transacciones comerciales y vulneración

<sup>1</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el exp.008-2003AI/TC.  
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

<sup>2</sup> Súmar, O. (2008). Derecho empresarial y constitución: límites constitucionales a la libertad de empresa y a su regulación (un análisis de casos). Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9237>

del derecho al honor) como en el caso de las discotecas The Piano, The Edge, Café del Mar o Aura; o el caso de maltrato e intimidación por la firma comercial Tiendas Ripley, a través de la empresa de cobranza TX'S Consultores Legales Asociados S.A. (COAXSA) visto en la STC5637-2006-PA/TC.

Queda claro que el Estado tiene la obligación de buscar un equilibrio entre la libertad empresarial y el bien común, sin perder el horizonte, lo cual también implica adoptar estándares para la emisión de licencias de funcionamiento que aseguren condiciones óptimas de seguridad, salubridad, protegiendo la vida e integridad de las personas.

### **Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

El título IV, de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, desarrolla las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales. De forma particular, el artículo 74º de dicha ley señala que "las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, funciones de fiscalización y control en las materias que les competen". Asimismo, 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 80.

Por otra parte, el artículo 46º dispone que "*las normas municipales son de carácter obligatorio y su incumplimiento acarrea las sanciones correspondientes*". Ello abarca el régimen de sanciones administrativas por la infracción de sus disposiciones, lo cual también implica el establecimiento de multas en función de la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias. Dichas sanciones, dispone el mismo artículo, podrán ser las de multa, suspensión de autorizaciones o licencias y clausura, entre otras.

En esa misma línea, el artículo 49º de la Ley dispone que la autoridad municipal "*La autoridad municipal puede ordenar la clausura temporal o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, conforme a ley.*" Ello es coherente a lo regulado en el artículo 78, el cual dispone que "*Las autoridades municipales otorgan las licencias de construcción, bajo responsabilidad, ajustándose estrictamente a las normas sobre barreras arquitectónicas y de accesibilidad. Asimismo, pueden ordenar la clausura de establecimientos conforme a la presente*

*ley, así como a las demás leyes de la materia que regulan la clausura de establecimientos."*

### **Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento**

La Ley Marco de Licencia de Funcionamiento establece el marco normativo de disposiciones aplicables al procedimiento para otorgar la licencia de funcionamiento expedida por las municipalidades y los supuestos de clausura temporal o definitiva de establecimientos.

En su artículo 2, define la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones ITSE como la *"actividad mediante la cual se evalúa el riesgo y las condiciones de seguridad de la edificación vinculada con la actividad que desarrolla, se verifica la implementación de las medidas de seguridad con el que cuenta y se analiza la vulnerabilidad. La institución competente para ejecutar la ITSE debe utilizar la matriz de riesgo, aprobada por la entidad competente en la materia, para determinar si la inspección se realiza antes o después del otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento"*. Dicho artículo debe interpretarse tomando en cuenta el artículo 11 de la misma norma, modificado por el artículo único de la Ley N.º 30619, el cual establece que *"el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tiene vigencia de dos años, a partir de su expedición, tanto en el caso en que la inspección se realiza de manera posterior al otorgamiento de la licencia de funcionamiento, como en el caso en que, por tratarse de casos de riesgo alto y muy alto, se le requiere como requisito previo para otorgar la licencia de funcionamiento"*.

Por otra parte, el artículo 3 establece que *"la licencia de funcionamiento es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas"*.

### **IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA**

El 28 de octubre de 2023, se publicó en el Diario el Peruano la Ley N° 31914, Ley que modifica la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos. Esta ley incorporó diversos supuestos de procedencia (cuando se constate la existencia de un peligro inminente para la vida, la salud, la propiedad o la seguridad de las personas; cuando el titular no cuente con licencia de funcionamiento o no cuente con el Certificado ITSE; cuando el establecimiento realice un giro distinto a aquel para el que ha sido autorizado; entre otros) e improcedencia de clausura temporal, así como el procedimiento de clausura temporal de un establecimiento.

Así, la ley fue sustentada aduciendo que "las clausuras temporales de establecimientos comerciales se ha convertido en un mecanismo mal utilizado que facilita la extorsión y la corrupción (...) 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". Básicamente, se planteó como una salida ante la supuesta arbitrariedad de las autoridades administrativas al imponer clausuras.

Una de las particularidades de esta norma se encuentra en el numeral 6 del artículo 21 que regula el procedimiento de clausura temporal, en el que se estipula como plazo máximo 48 horas para levantar la clausura temporal de un establecimiento, de la siguiente manera "*La clausura temporal se levanta dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes en que el titular subsane las observaciones que motivaron la medida y lo comuniqué formalmente a la entidad competente. Si la entidad no formula una observación debidamente motivada dentro del plazo señalado, la clausura queda sin efecto automáticamente. El plazo corre a partir de la hora de ingreso de la documentación respectiva a través de la mesa de partes de la municipalidad*" (el resaltado es nuestro).

Así, en el supuesto en que un establecimiento sea clausurado de forma preventiva por la presunta existencia de un peligro inminente para la vida, la salud, la propiedad o la seguridad de las personas, si es que la municipalidad no responde dentro de las 48 horas, esta suspensión queda sin efecto. Ello es gravemente preocupante, ya que muchos establecimientos seguirían operando pese a ser altamente riesgosos para la salud, seguridad e integridad de la población.

Otra particularidad se encuentra en el artículo 22, que regula la clausura definitiva de la siguiente manera "*La clausura definitiva solo procede como medida de sanción administrativa al término de un procedimiento administrativo sancionador conforme a la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General*". De esta manera, se incluyeron diversos supuestos que, en la práctica, generaban dificultades para que un establecimiento que infrinja normas no cierre su local, a costa de comprometer el bienestar de la comunidad.

Justamente, este tipo de "flexibilidad" genera graves consecuencias, como lo acontecido el viernes 21 de febrero de 2025, en las instalaciones de Real Plaza, causando un temible siniestro que cobró la vida de aproximadamente 8 personas.

En ese marco, la derogación de la Ley 31914 se justifica debido a las deficiencias en su proceso de elaboración y aprobación, ya que no contó con un análisis técnico integral ni con la opinión de entidades clave del Poder Ejecutivo. En el dictamen que dio origen a dicha norma, únicamente se solicitó la opinión del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), omitiéndose la consulta a sectores directamente involucrados en la regulación y supervisión de los establecimientos comerciales, como la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, y el Ministerio de la Producción. Esta omisión impidió una evaluación adecuada de los impactos normativos y generó una regulación que no considera el marco integral de fiscalización y seguridad aplicable a los centros comerciales.

Asimismo, la falta de coordinación interinstitucional en la elaboración de la Ley 31914 ha generado confusión en la aplicación de la normativa sobre licencias de funcionamiento y clausuras de establecimientos. La ausencia de un enfoque multisectorial ha debilitado la fiscalización y ha limitado la capacidad de las Municipalidades para garantizar condiciones de seguridad adecuadas en los centros comerciales. Ante esta situación, resulta necesario derogar dicha norma y restablecer el marco regulatorio de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, a fin de asegurar una regulación coherente y permitir la implementación de medidas efectivas de supervisión y sanción con la participación de todos los sectores competentes.

### **CONTENIDO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto declarar de interés nacional y necesidad pública la fiscalización de todos los centros comerciales a nivel nacional, disponiendo que las Municipalidades verifiquen el cumplimiento de las obligaciones de los titulares de licencias de funcionamiento, incluyendo aquellas derivadas de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones. Con ello, se busca garantizar condiciones óptimas de seguridad y operatividad en estos establecimientos, en resguardo de la integridad de los ciudadanos.

Asimismo, la propuesta establece la derogación de la Ley 31914, con el fin de eliminar modificaciones normativas que han generado confusión en la regulación de clausuras de establecimientos comerciales. De esta manera, se restablece el marco regulatorio original de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, asegurando criterios uniformes y coherentes en la supervisión de los centros comerciales.



Finalmente, la iniciativa dispone que el Poder Ejecutivo elabore y presente al Congreso de la República un proyecto de ley para modificar la Ley 28976, con el propósito de fortalecer las facultades de supervisión y sanción de las Municipalidades. Esta medida permitirá mejorar los mecanismos de fiscalización y garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones en materia de seguridad, en beneficio de la ciudadanía.

### **JUSTIFICACIÓN Y VIABILIDAD DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**

El presente proyecto de ley tiene como finalidad restablecer la autonomía administrativa de las Municipalidades, garantizando el ejercicio pleno de sus facultades para preservar y asegurar la vida, la salud y la tranquilidad de la ciudadanía. Asimismo, busca fortalecer la fiscalización y supervisión de las actividades económicas, con el objetivo de combatir la informalidad y asegurar que los establecimientos comerciales operen dentro del marco normativo municipal y nacional.

Adicionalmente, la derogación de la Ley 31914 responde a la necesidad de corregir una modificación normativa que debilitó las competencias municipales en favor de grandes grupos económicos, limitando la capacidad de los gobiernos locales para aplicar medidas de supervisión y sanción efectivas. Con esta iniciativa, se restablece un marco regulatorio coherente que permite a las Municipalidades ejercer un control adecuado sobre el cumplimiento de las disposiciones de seguridad, promoviendo un entorno comercial formal y seguro para la ciudadanía.

### **ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

La presente iniciativa legislativa no genera gastos al erario público. Por el contrario, genera un beneficio significativo en términos de seguridad ciudadana y protección de la vida e integridad de las personas. La reciente tragedia ocurrida en el centro comercial Real Plaza de Trujillo ha evidenciado la urgente necesidad de fortalecer los mecanismos de fiscalización y supervisión de estos establecimientos, a fin de prevenir situaciones que puedan poner en riesgo a los usuarios y trabajadores. La declaratoria de interés nacional de la fiscalización de los centros comerciales garantizará que las Municipalidades ejerzan un control más riguroso sobre el cumplimiento de las normativas de seguridad, lo que permitirá reducir la probabilidad de incidentes similares en el futuro.

Desde una perspectiva económica, si bien la implementación de mayores controles podría generar costos administrativos adicionales para las

Municipalidades, estos se ven ampliamente superados por los costos sociales y económicos que conlleva la ocurrencia de tragedias por falta de fiscalización. Eventos como el de Trujillo implican pérdidas humanas irreparables, así como un impacto económico negativo debido a la paralización de actividades comerciales, demandas legales y daños a la reputación de los establecimientos afectados. La adecuada fiscalización permitirá minimizar estos costos, promoviendo un entorno comercial seguro y sostenible.

Asimismo, al disponerse que el Poder Ejecutivo elabore y presente un proyecto de ley para modificar la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, se asegura una regulación más clara y eficiente en la supervisión de los centros comerciales. Esto beneficiará tanto a las autoridades como a los propios empresarios, quienes podrán contar con lineamientos precisos para cumplir con las disposiciones de seguridad sin afectar la continuidad de sus negocios. En términos generales, la inversión en un sistema de fiscalización fortalecido se traduce en una mayor confianza del público, una reducción de riesgos y un entorno económico más estable y predecible.

#### **EFFECTOS DE LA NORMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

El impacto de la aprobación de la ley en nuestro ordenamiento jurídico consiste en la derogación de la Ley 31914 con el objetivo de restablecer un marco normativo que asegure un control efectivo y riguroso de las licencias de funcionamiento.

#### **VINCULACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL**

Esta iniciativa guarda relación directa con la Octava Política de Estado del Acuerdo Nacional, relacionada con la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. Asimismo, se relaciona con la Décima política del Estado, relacionada a la reducción de la pobreza. Por último, se vincula a la Décima Octava Política del Estado, relacionada a la búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.