



EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana".



LEY QUE DEROGA LA LEY 31914, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE DEROGA LA LEY 31914, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Artículo Único. – Derogación

Se deroga Ley 31914, Ley que modifica la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para regular los supuestos de Clausura de Establecimientos, con la finalidad de no permitir autorizaciones de funcionamiento a establecimientos con fallas de seguridad y porque su contenido limita la capacidad de las autoridades municipales para realizar inspecciones completas y garantizar la seguridad de la población.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. La presente ley entra en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano, conforme lo dispone el artículo 109 de la Constitución Política del Perú.

Segundo. - El Poder Ejecutivo, dentro de 10 días, de la vigencia de la presente ley, adecuará toda disposición legal o administrativa que se oponga a la presente ley.

Lima, febrero de 2025



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 25/02/2025 09:09:55-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/02/2025 18:28:14-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181740126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 25/02/2025 09:10:04-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/02/2025 11:33:32-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES PIQUE Susel Ana
Maria FAU 20181740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/02/2025 09:37:58-0500

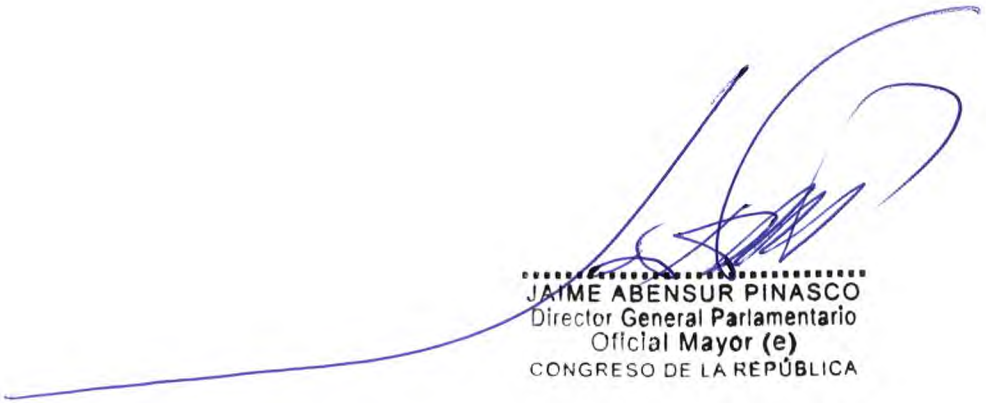


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **26** de **febrero** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10329/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**



.....
JAIME ABENSUR PINASCO
Director General Parlamentario
Oficial Mayor (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

A. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. ANTECEDENTES A LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 31914, LEY QUE MODIFICA LA LEY 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE CLAUSURA DE ESTABLECIMIENTOS

Con fecha 10 de mayo de 2023, el señor congresista fallecido Hernando Guerra García Campos presentó el proyecto de ley 4952/2022-CR, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, el cual fue decretado el 15 de mayo de 2023 para estudio y dictamen a la Comisión de Constitución y Reglamento, como primera Comisión y a la Comisión Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.

Dicho proyecto fue solicitado para opinión a diversas entidades públicas y representantes de gremios comerciales, quienes emitieron su conclusión sobre el contenido de la propuesta de reforma constitucional, pudiéndose advertir que diversas entidades públicas señalaron que la misma No es Viable y respecto a la sociedad de gremios comerciales su posición es favorable.

En la Comisión de Constitución, se solicitó opiniones a las siguientes entidades y asociaciones civiles:

- 30/05/2023 - Carta 253-2023 SNI – A FAVOR.
- 13/06/2023 - Carta S-N Gremios Restaurantes Perú - A FAVOR.
- 18/05/2023 - Carta 91-2023 COMEXPERU – A FAVOR.
- 27/06/2023 - Carta Asoc. PYME Perú 76_2022-2023 – A FAVOR.
- 08/09/2023 - OFICIO-D000140-2023-MML-OGSC-29-08-2023-Anexo 1- OBSERVÓ LA PROPUESTA.
- 13/06/2023 - Carta 031-2023 ANACAB – A FAVOR.
- 13/06/2023 - Carta 36 ASPANPE – A FAVOR.
- 26/06/2023 - Informe legal - Dr. Jorge Danós – A FAVOR.
- 13/06/2023 - Carta 001-2023 Asoc. Empresarial Gamarra – A FAVOR.
- 15/06/2023 - Carta 2028-2022 ACCEP – A FAVOR.
- 07/06/2023 - Carta 51 ABP-DS-23 Asoc. Bodegueros del Perú - A FAVOR.

En la Comisión de Descentralización se solicitó opiniones a las siguientes entidades y asociaciones civiles:

- 28/06/2023 - SUNASS - INFORME 066 – NO ES DE COMPETENCIA
- 28/06/2023 - MUNI.MIRAFLORES - OFICIO 117 – EN CONTRA.
- 28/06/2023 - INDECOPI - INFORME 474 - OBSERVÓ LA PROPUESTA.
- 28/06/2023 - MUP - OFICIO 16 - A FAVOR
- 24/08/2023 - MINCETUR OFICIO 705 - NO ES DE COMPETENCIA
- 07/08/2023 - OFICIO-1575-2023-VIVIENDA-SG-07-08-2023
- 13/06/2023 - ANACAB - CARTA S-N – A FAVOR
- 28/06/2023 - ASOC.PYMEPERU - CARTA S-N – A FAVOR
- 21/07/2023 - OFICIO-D002208-2023-PCM-SG-21-07-2023 – EN CONTRA
- 22/05/2023 - COMEX - CARTA 90 – A FAVOR
- 13/06/2023 - GAMARRA - CARTA S-N – A FAVOR
- 30/05/2023 - SNI - CARTA 252 – A FAVOR
- 10/07/2023 - OFICIO N.º 215-2023-SG-MPC CUZCO- EN CONTRA

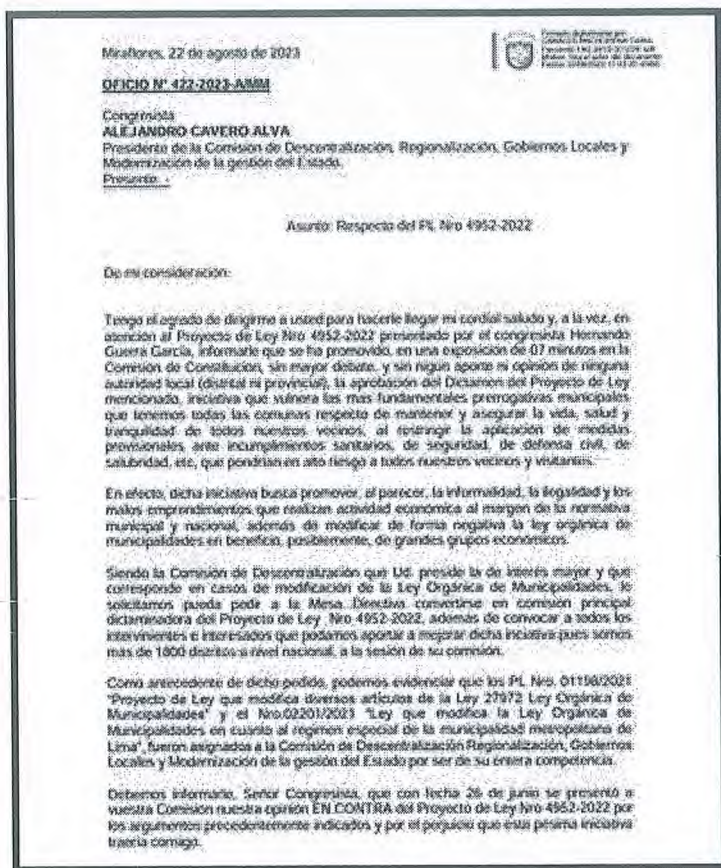
Respecto al contenido del proyecto, consideramos relevante hacer referencia de diversas respuestas, que consideran lo riesgoso de aprobar un proyecto normativo que claramente atentaba contra las funciones de fiscalización de los municipios y sobre todo que generaba riesgo en temas técnicas y especializadas como son los licenciamientos, permisos, clausuras, peligros inminentes a la vida, al cuerpo y la salud de la población, entre otros, donde se debió solicitar la opinión y evaluación de entidades tales como: COLEGIO DE INGENIEROS, COLGEO DE ARQUITECTOS, ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES DEL PERÚ, INDECI, BOMBEROS VOLUNTARIOS, SENCICO, por la naturaleza del proyecto.

- OPINIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES

El alcalde de Miraflores omite su opinión EN CONTRA del Proyecto de Ley Nro 4952-2022, pues señala que dicha iniciativa busca promover, al parecer, 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, posiblemente, de grandes grupos económicos.

El alcalde de Miraflores solicitó en su oportunidad se convoque a los municipios en vista que el congresista Guerra García no convocó a ninguna municipalidad distrital o provincial a nivel nacional, sino que ha buscado aprobar el dictamen que, al parecer, únicamente buscaría beneficiar a los informales e ilegales que podrían vulnerar derechos de todos nuestros vecinos.





OPINIÓN EN CONTRA DE LA MUNICIPALIDAD DE MIRAFLORES

- **OPINIÓN DE LA SECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN DEL DESPACHO
VICEMINISTERIAL DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE LA PRESIDENCIA
DEL CONSEJO DE MINISTROS**

Observaciones al Proyecto de Ley

De la revisión al Proyecto de Ley y su exposición de motivos, se ha podido advertir con preocupación las siguientes observaciones:

5.1. La necesidad de fortalecer la justificación y motivación del contenido del Proyecto de Ley materia de análisis en relación a la autonomía y las competencias de los gobiernos locales, toda vez que no se ha realizado una adecuada explicación sobre las medidas normativas propuestas en relación a nuestro modelo de Estado Unitario y Descentralizado que otorga autonomía política, económica y administrativa a los gobiernos locales. De este modo, debe tenerse en cuenta que los gobiernos locales tienen la facultad de ejercer la potestad sancionadora y el poder de policía en el marco de sus competencias y funciones, a fin de asegurar el cumplimiento de las disposiciones normativas municipales. En ese marco, la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) regula el ejercicio de la potestad sancionadora de las municipales.

Así, en el artículo 46 de la LOM se establece que: i) el incumplimiento de obligaciones de carácter municipal habilita a las municipalidades a imponer sanciones, ii) vía ordenanza, las municipalidades determinan su régimen de sanciones, estableciendo las escalas de multas en función a la gravedad de la falta, así como la imposición de sanciones no pecuniarias, iii) enumera una lista abierta de sanciones que pueden aplicar las municipalidades (multa, suspensión de autorizaciones o licencias, clausura, decomiso, retención de productos y mobiliario, retiro de elementos antirreglamentarios, paralización de obras, demolición, internamiento de vehículos, inmovilización de productos y otras).

La propuesta normativa considera modificar el artículo 46 de la LOM precisando que sólo corresponde la clausura definitiva y que no cabe imponer clausuras temporales como medidas de sanción; ello como una medida que fortalezcas las libertades de empresa y de comercio. Asimismo, en la exposición de motivos se mencionan algunos ejemplos de abuso y arbitrariedad en la aplicación de clausuras temporales que no fomentan la actividad empresarial, generación de riqueza y puestos de trabajo.

Finalmente se menciona que debe eliminarse la posibilidad de sancionar infracciones administrativas con clausuras temporales de establecimientos comerciales, toda vez que dichas infracciones pueden ser castigadas con multas pecuniarias que no restrinjan los derechos a la libertad de empresa, al trabajo y a la libertad de contratar de los administrados.

Al respecto, si bien coincidimos en la necesidad de que el Estado garantice la plena vigencia de los derechos fundamentales, tales como la libertad de empresa y de comercio; sin embargo, debe tenerse en cuenta que también es un deber del Estado proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, conforme lo dispone el artículo 44 de la Constitución Política.

En ese marco, el Tribunal Constitucional ha señalado que la función de policía de la administración municipal permite limitar la libertad y la propiedad de los administrados mediante el ejercicio de la coacción, con la finalidad de posibilitar el ejercicio de los derechos y libertades de los propios ciudadanos, garantizar la seguridad ciudadana y velar por el desarrollo urbano del territorio de su competencia. Así, "el poder de policía de la Administración y los derechos de libertad y propiedad ciudadanos, entonces, se presentan como las dos caras de una misma moneda. Mientras el poder de policía encuentra su límite en los derechos ciudadanos, estos a su vez, tienen el deber de ejercer sus derechos respetando el orden público.

De ahí que regular sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y el poder de policía de las municipalidades requiere una adecuado análisis que incorpore una evaluación entre los principios y derechos en juego, para lo cual se recomienda utilizar el test de proporcionalidad que promueve el Tribunal Constitucional; lo cual no se advierte en el presente proyecto de ley, y resulta necesario sobre todo porque estaría restringiendo dicha potestad y poder municipal al prohibir las clausuras temporales. En ese sentido, cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha sido muy enfático en señalar que: "(...) en un Estado democrático de derecho, el legislador está sometido a los límites que le señala la Constitución, por lo que no puede lícitamente adoptar en forma de ley cualquier decisión sobre cualquier materia: algunas le están vedadas y en las restantes no puede disponer como quiera". De ahí que es importante que las propuestas normativas, en general, cuenten con una adecuada justificación y motivación, más aún si se limita el ejercicio de la potestad sancionatorio y el poder de policía municipal.

5.2. De otro lado, consideramos importante que las propuestas normativas además de no debilitar injustificadamente las facultades y/o potestades municipales, también no generen confusión y desnaturalicen el ejercicio de las mismas. Así, el Proyecto de Ley materia de análisis determina que autoridad municipal puede ordenar la clausura transitoria o definitiva de acuerdo al procedimiento sancionador en la ley de la materia.

Asimismo, indica que la clausura temporal de establecimientos comerciales es una medida preventiva que puede darse cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente o constituya peligro inminente para la seguridad de las personas, siempre que las circunstancias sancionables no puedan ser corregidas durante la inspección.

Al respecto, cabe recordar que la clausura es una medida de policía que consiste en la prohibición del funcionamiento temporal o definitiva de inmuebles, establecimientos comerciales, industriales o de servicios cuando su actividad esté prohibida 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.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en dos sentencias⁶ ha concluido que, ante situaciones de peligro o contrarias al orden público, las municipalidades pueden ordenar la clausura de establecimientos, sin previo procedimiento administrativo sancionador; es decir, la clausura puede ser aplicada como una verdadera medida anticipada. Así, el Tribunal Constitucional⁷ ha indicado que "no toda limitación de derechos exige el trámite de un procedimiento administrativo sancionador previo.

Tal procedimiento no resultará necesario para supuestos como el presente, en donde la actividad empresarial del demandante es ejercida al margen de la Ley, sin contar con licencia, perjudicando con ello el interés público al no haberse verificado que su actividad sea coherente con el desarrollo urbano del distrito". Por ello, resulta contrario a la naturaleza de la clausura, el establecer que su aplicación pueda darse de acuerdo al procedimiento administrativo sancionador y que se determine como condición para su aplicación temporal a que las circunstancias sancionables no puedan ser corregidas durante la inspección, tal como se plantea en el presente Proyecto de Ley.

Adicionalmente, debemos mencionar que resultaría contradictorio que en la propuesta de modificación al artículo 46 se prohíba las clausuras temporales como medidas de sanción, pero luego se propone un artículo 49-A que sí regula la clausura temporal a cargo de las autoridades municipales. Ello no está debidamente justificado en la exposición de motivos y podría generar problemas en su aplicación.

CONCLUSIÓN De acuerdo a lo expuesto, se concluye que el Proyecto de Ley materia de análisis presenta observaciones, conforme se explica en el presente informe. (...) "

**- OPINIÓN DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA PRESIDENCIA
DEL CONSEJO DE MINISTROS:**

El Proyecto de Ley N° 4952/2022-CR; "Ley que fortalece el Artículo 59° de la Constitución Política del Perú y las libertades de empresa y comercio", debe ser declarado NO VIABLE respecto de las materias analizadas, por las siguientes consideraciones:

- a) El Congreso de la República, de cara a la identificación del problema público y elaboración de distintas alternativas de solución al mismo, debe considerar la utilización de la evidencia necesaria para acreditar la existencia de situaciones negativas que afectan a la sociedad cuando las autoridades municipales desplieguen actividades de fiscalización y sanción de conductas infractoras, dado que existe el riesgo que su aprobación produzca un menoscabo para el ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionadora, que podría constituir un incentivo insuficiente que podría llevar a que los conductores de establecimientos puedan cometer infracciones debido al retardo que se produciría al no poder adoptar acciones, como la clausura temporal de establecimientos,

ante la constatación de afectaciones negativas durante el desarrollo de actividades. Más aún, pues debido a tal restricción no se considerarían otras conductas gravosas que no podrían resultar sancionables debido a que no afectan la vida, salud, propiedad de las personas, como la generación de ruidos molestos, desarrollo de actividades no autorizadas, entre otras lesivas al orden público.

- b) Lo antes indicado en el inciso anterior guarda concordancia con la interpretación basada en lo dispuesto en jurisprudencia del Tribunal Constitucional de nuestro país que la Libertad de Empresa debe ser ejercida con sujeción a la ley considerando razonables límites a la moral, salud y seguridad públicas.
- c) Si bien el objeto y el ámbito de aplicación prevén que la norma tendría alcance obligatorio a diversas entidades de la Administración Pública, apreciamos que sus artículos 5º, 6º, 7º y la Única Disposición Complementaria, Transitoria y Final disponen reglas a ser seguidas por las municipalidades, como sujetos obligados, pudiendo inferirse que las reglas resultarían aplicables para aquellas personas que cuenten con una licencia de funcionamiento vigente. (...)”¹

**- OPINIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL – INDECOPI:**

Mediante Oficio N° 000220-2023-GEG/INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, remite el Informe N° 000474-2023-OAJ/INDECOPI de la Oficina de Asesoría Jurídica, que contiene la opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4952/2022-CR:

Los efectos del vencimiento del certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE): Otra de las propuestas contenidas en el Proyecto es la contenida en el artículo 5, numeral 5.5 de la fórmula legal, según el cual “El vencimiento de una autorización no da lugar a una clausura temporal, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1. No procede la clausura temporal de establecimientos comerciales que tienen en trámite de renovación sus autorizaciones, salvo lo dispuesto en el numeral 5.1.”

La Exposición de Motivos del Proyecto señala, respecto a esta propuesta, que el vencimiento de los certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), cuya vigencia es de dos (2) años y son renovables, había sido considerado como una causal de clausura de establecimientos comerciales, aun cuando no existan peligros ni riesgos para las personas, lo cual carecería de sentido y resultaba proporcional. A fin de evitar esta situación, se propone que el vencimiento de una autorización, como es el caso de ITSE, no debe conllevar la imposición de una clausura temporal.

Con relación a esta propuesta, debemos indicar que inicialmente la CEB consideraba que la imposición de un plazo de vigencia determinado al certificado de ITSE constituía una barrera burocrática ilegal, por cuanto, conforme a las normas vigentes en ese momento, no había una norma con rango de ley que fijara un plazo de vigencia para este certificado.

A partir de la publicación y entrada en vigencia de la Ley N° 30619 (27 de julio de 2017), la CEB modificó su criterio en atención a que esta norma modificó el artículo 11 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, estableciendo que dicho certificado tenía un plazo de vigencia de dos (2) años, por lo que el mismo actualmente es considerado legal.

¹ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM1MTkz/pdf

En este sentido, existe actualmente una ley que establece un plazo de vigencia para el certificado ITSE, por lo que la implementación de esta propuesta supondría desconocer lo establecido por la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, con el riesgo de que el certificado en cuestión pierda su carácter de obligatorio, reduciendo el grado de cumplimiento del deber de renovar este documento.

Concluimos esta sección haciendo referencia a la propuesta contenida en el numeral 5.6 del artículo 5 bajo comentario, según el cual la clausura temporal debe levantarse dentro del plazo máximo de 48 horas posteriores a la fecha en la que el infractor acredite haber subsanado las observaciones que motivaron esta medida; precisando que, de no existir respuesta formal en ese plazo la medida quedará levantada automáticamente.

Conforme hemos indicado en los párrafos precedentes, en la medida que el Proyecto señala que la clausura temporal dejaría de ser considerada una sanción, la CEB sería competente para evaluar la legalidad y/o carencia de razonabilidad de este mandato, por ejemplo, analizando los plazos que fijen las autoridades para la tramitación del procedimiento o el desconocimiento del régimen del silencio administrativo planteado (silencio administrativo positivo).

En este sentido, a fin de una correcta aplicación de esta norma, es necesario que se determine con mayor claridad el plazo para el levantamiento de la clausura temporal, teniendo en cuenta que, conforme a lo establecido por el TUO de la LPAG, los plazos fijados en días se entienden en días hábiles. Así, la indicación "dentro de las 48 horas siguientes" resulta ambigua ya que no se precisa si este plazo incluiría también los días considerados inhábiles para la Administración Pública; situación que generaría incertidumbre en los administrados respecto a cuándo habría operado efectivamente el silencio administrativo positivo o si el cómputo del plazo sería sólo en días hábiles o también incluiría días inhábiles.

A partir de lo señalado en los párrafos precedentes, consideramos que es necesario una revisión del Proyecto, a fin de compatibilizar el mismo al marco normativo vigente que regula los diversos aspectos relacionados con la clausura temporal de los establecimientos comerciales, así como para realizar las modificaciones pertinentes para corregir aquellos aspectos que podrían dificultar su aplicación por parte de las entidades de la Administración Pública.

- OPINIÓN DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL – SERVIR

A través del Oficio N° 000434-2023-SERVIR-PE, la presidenta ejecutiva del Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, remite el Informe N° 000256-2023-SERVIR-GPGSC e Informe Técnico N° 000768-2023SERVIR-GPGSC de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil, donde se indica, en este último, lo siguiente sobre el Proyecto de Ley N° 4952/2022CR:

En relación al Proyecto de Ley N° 4952/2022-CR, Ley que fortalece el artículo 59 de la Constitución Política del Perú y las libertades de empresa y comercio, **no lo encontramos conforme, por lo siguiente:**

La definición de 'funcionario' (Definición del artículo 3) que utiliza no se encuentra acorde a la normatividad vigente, máxime si para definirlo se hace referencia a relaciones contractuales, dentro de las cuales se encontrarían los Servicios No Personales, Fondo de Apoyo Gerencial al Sector Público, Personal Altamente Calificado, entre otros, los cuales claramente no cuentan con una relación laboral.²

² chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM1MTkz/pdf

Respecto del ámbito de aplicación (Artículo 4) que propone el Proyecto de Ley, debe tenerse en cuenta que no todas las entidades públicas tienen competencia para iniciar el procedimiento sancionador y la ejecución de actos administrativos (procedimientos de ejecución), en particular dictar las medidas de carácter provisional y definitiva (clausura de establecimientos comerciales), por lo que se debe reevaluar este extremo, máxime si en la Exposición de Motivos, no se desarrolla la justificación por la cual se plantea que todas las entidades públicas, sin excepción, se encontrarían bajo su ámbito de aplicación.

En consecuencia, por conexidad se observa también los artículos 1 (Objeto), artículo 3 (Definición de entidad pública) y artículo 4 (Ámbito de aplicación).

Asimismo, en relación con la propuesta contenida en el numeral 7.2 del artículo 7 del Proyecto de Ley, si bien cumpliría con la exigencia de forma para calificar como falta disciplinaria, lo cierto es que respecto del requisito de fondo, éste se encuentra estrechamente vinculado con la viabilidad de los artículos precedentes del Proyecto de Ley, por lo que deberá estarse a los resultados de la revaluación que efectúen los proponentes del Proyecto de Ley, respecto de los extremos observados en el presente informe técnico.

Finalmente, cabe agregar que el Proyecto de Ley debe corregir la denominación de las 'Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales', en atención a lo dispuesto por el vigente "Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República" aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR.

- OPINIÓN DE OSINERGMIN -

Del análisis del Proyecto Ley N° 4952/2022-CR, la División de Supervisión Regional, la División de Supervisión de Gas Natural y la División de Supervisión de Hidrocarburos Líquidos formulan los correspondientes comentarios, los mismos que obran en el anexo que se adjunta al presente informe.

Sobre el numeral 5.1, es conveniente se defina o se brinden elemento para la determinación de un "peligro inminente". Sobre el numeral 5.4, la LPAG establece que en la visita de fiscalización debe levantarse un Acta de Fiscalización que deje constancia del desarrollo de la diligencia.

En el caso del Acta de la Legalidad, surge la interrogante de si se trata de un documento distinto al Acta de Fiscalización, y cuál sería la finalidad y contenido de la misma.

Sobre el numeral 5.6, se considera que el plazo a la Administración debe fijarse en días hábiles; asimismo, se evalúe la razonabilidad del plazo, considerando que la Administración podría encontrarse impedida, por razones operativas, de actuar en un periodo reducido de tiempo, lo cual podría conllevar, de aplicarse el referido artículo, el funcionamiento de establecimientos que contravienen aspectos críticos de seguridad.³

Asimismo, la Comisión de Descentralización sostuvo una reunión de trabajo con diversos representantes del sector empresarial, tales como: Asociación Civil por la Integridad, Asociación Nacional de Cadenas de Boticas ANACAB, MiienumGroup, Asociación de Clínicas Particulares - ACP, Asociación de Bodegueros del Perú, Asociación Empresarial Gamarra Perú, Asociación Peruana de Empresarios de la Panadería y Pastelena - ASPAN, Sociedad de Comercio Exterior del Perú - ComexPeru, AHORA Perú, Unión de Gremios y Asociaciones de Restaurantes, Asociación PYME PERU, 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

³ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTM1MTkz/pdf

Empresarios de la Belleza- APEB, Asociación de Ferreteros del Perú, quienes expusieron su POSICIÓN FAVORABLE de la propuesta de ley.

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 Bartolo, la Municipalidad Distrital de Barranco, Municipalidad Distrital de Breña, la Municipalidad Distrital de Miraflores, y la Municipalidad Distrital de San Miguel, quienes 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 informalidad⁴

El contenido de ambos dictámenes hacen referencia que al existir casos conocidos donde se habrían ejecutado clausuras arbitrarias sin mayor fundamento del contenido técnico y especializado sobre el tema de la relevancia de las inspecciones técnicas, del trabajo de fiscalización, de las sanciones como clausuras ante riesgos a la vida, cuerpo y la salud, sin embargo, el fundamento de las comisiones son casos específicos de clausuras a establecimientos, tales como:

- La Municipalidad Provincial del Callao clausuraron el aeropuerto internacional Jorge Chávez, por incumplir la ordenanza municipal 0262009 contra la discriminación por no cumplir con colocar en un lugar visible el cartel o aviso al público con el texto siguiente: "en este local está prohibido toda clase de discriminación". Por esta desproporcionada medida, se afectó a cientos de pasajeros que trataban de tomar sus vuelos a los diferentes puntos del país.
- De la misma forma, se recogió que el centro comercial Real Plaza Salaverry el día siete de enero fue clausurado por 24 horas, por un supuesto caso de discriminación, lo que originó cientos de horas hombre no trabajadas y la pérdida de los ingresos para todos los comercios, establecimientos y trabajadores de dicho centro comercial.
- También es importante recordar una de las últimas acciones municipales cuando se clausuró el 23 de mayo del 2023, el Centro Comercial Open Plaza Angamos de Surquillo por unas supuestas fallas en las medidas mínimas de seguridad.

A ello se suma que, en su totalidad, la sociedad empresarial expuso su posición a favor a la norma que, si bien es cierto, toda norma es perfectible y que en la práctica debido a actos de corrupción se podrían ejercer acciones arbitrarias, no podemos aprobar cambios en normativas que tienen relación directa con la seguridad de las personas, como es el caso de la Ley 28976 - Ley Marco De Licencia De Funcionamiento, que 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.

Por ejemplo, el señor Carlos Neuhaus, presidente de la Asociación de Centros Comerciales del Perú — ACCEP, señaló ante un medio de comunicación, cuando se le consultó sobre la propuesta de modificación de la Ley 28976 que frente a estas injustificadas acciones hay un patrón: *"Carlos Neuhaus, como presidente de la Asociación de Centros Comerciales del Perú — ACCEP rechazó la actitud de las municipalidades por los continuos cierres de estos establecimientos por supuestas faltas en medidas de seguridad."*

En ese sentido, aseguró que esto perjudica más a los trabajadores que laboran allí, así como las inversiones. "Muchas municipalidades están cerrándolos así: te dan 48 horas como sucedió en

⁴ chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTI5NDc5/pdf

el Open de Surquillo y a las 7 horas lo clausuran. Por lo general, te cierran un fin de semana. El viernes entran, el sábado te revisan. Siempre hay una falla (en los locales), pero nada que vaya a poner en peligro: una tubería no está bien pintada o la puerta de salida no tiene un filete de caucho abajo. Son cosas que las corrigen durante la noche", explicó en el programa Economía Para Todos de RPP.

Asimismo: Neuhaus afirmó que los centros comerciales pagan seguros importantes y son inspeccionados constantemente para cumplir con las normas de seguridad antes de operar y recibir a miles de compradores. "Yo creo que algunos alcaldes se han convertido en sheriffs.

Estoy de acuerdo con los temas de seguridad y riesgos, pero también teneren cuenta cuántas personas trabajan en un centro comercial y creen (los municipios) que contra el 'grandazo' se van a ir, pero quienes pagan los platos rotos son los pequeños locatarios que no tienen las espaldas para resistir un cierre", añadió. El empresario señaló que estos cierres constantes se dan en Miraflores, Surquillo, Ate, Comas, entre otros distritos de Lima y regiones. Lamentó que con estas clausuras se perjudica la inversión privada."76 Son muchos los ejemplos que dan cuenta de este tipo de irregulares medidas que vienen tomando las municipalidades, y que no solamente son las empresas grandes las que sufren este tipo de abusos, pues son las Micro y Pequeñas Empresas quienes deben asumir "el exceso de discrecionalidad" por parte de los funcionarios públicos.

Lo que se ha podido verificar en varios de estos casos es que lo que pretenden las municipalidades es motivar a través de estas clausuras temporales el pago de multas como condición previa para la reapertura de los establecimientos clausurados, para de esta manera lograr una recaudación para la entidad local'

En ese sentido, es primordial a través de esta propuesta de ley contemplar la posibilidad de realizar clausuras temporales de establecimientos comerciales única y exclusivamente cuando el funcionamiento de un establecimiento comercial coloca en peligro eminente la vida, la salud, la seguridad de las personas, o de la propiedad del local y que las causas que dan lugar a la clausura continúen vigentes."⁵



⁵ <https://rpp.pe/economia/economia/carlos-neuhaus-critica-constantemente-clausuras-de-centros-comerciales-por-parte-de-las-municipalidades-noticia-1488585#:~:text=El%20presidente%20de%20la%20Asociaci%C3%B3n%20de%20Centros,a%20los%20trabajadores%20que%20laboran%20all%C3%AD%20as%C3%AD>

La propuesta normativa estaba dirigida a realizar una modificación constitucional, sin embargo, en el camino se varió la fórmula legal modificando directamente la Ley 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, sin contar con la opinión de entidades relevantes que tienen competencia en temas de licencias funcionamiento, en la necesidad de darle fuerza a las inspecciones estructurales de los establecimientos comerciales, entre otros aspectos relacionados a la protección y seguridad de las personas que acuden a dichos lugares, se aprobó en comisiones que por su naturaleza no tienen capacidad técnica ni especializada en temas de vivienda, construcción, saneamiento, motivo por el cual en su oportunidad al momento de su votación mi opinión fue en contra, sin embargo, la fuerza de los partidos políticos como Fuerza Popular, Renovación Popular, Avanza País, Alianza para el Progreso, entre otros legisladores votaron a favor.

La 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento requiere modificaciones, mejoras, cambios, pero estas deben hacerse con la participación de profesionales técnicos y especializados, pero es necesario derogar esta ley pues su principal objetivo establecer claramente que si una municipalidad decide clausurar temporalmente un centro comercial tiene únicamente 48 horas para emitir una respuesta debidamente sustentada, pues si no se da respuesta dentro de ese plazo obligatorio la clausura queda inmediatamente sin efecto; este polémico marco legal permite una posible impunidad ante hechos como el ocurrido en Real Plaza de Trujillo.

1.2. NECESIDAD DE DEROGAR LA LEY 31914, POR AUTORIZAR EL FUNCIONAMIENTO DE ESTABLECIMIENTOS CON FALLAS DE SEGURIDAD Y LIMITAR LA CAPACIDAD DE LAS AUTORIDADES PARA REALIZAR INSPECCIONES COMPLETAS Y GARANTIZAR LA SEGURIDAD EN ESTABLECIMIENTOS.

La Ley N° 31914, aprobada durante el gobierno de Dina Boluarte, limita la clausura de establecimientos solo a las áreas de riesgo, lo que reduce significativamente las inspecciones de seguridad en todo el negocio, toda vez que establece que, en caso de clausura, solo se debe afectar la parte del establecimiento que representa un riesgo, sin paralizar el funcionamiento total del negocio.

Esto limita la capacidad de las autoridades para realizar inspecciones completas y garantizar la seguridad en todo el local. Además, la ley prohíbe que el levantamiento de la clausura dependa del pago de multas, lo que, aunque corrige una práctica común, no resuelve el problema de fondo: la falta de controles efectivos.

Otro punto clave de la ley es que las municipalidades solo podrán iniciar un procedimiento sancionador si el establecimiento no ha subsanado las deficiencias al vencimiento del plazo de la clausura temporal. Sin embargo, no se especifica un plazo máximo para la clausura temporal, lo que deja abierta la posibilidad de que algunos problemas de seguridad persistan durante largo tiempo sin solución, como ocurrió en el caso de Real Plaza de Trujillo, del Grupo INTERCORP.

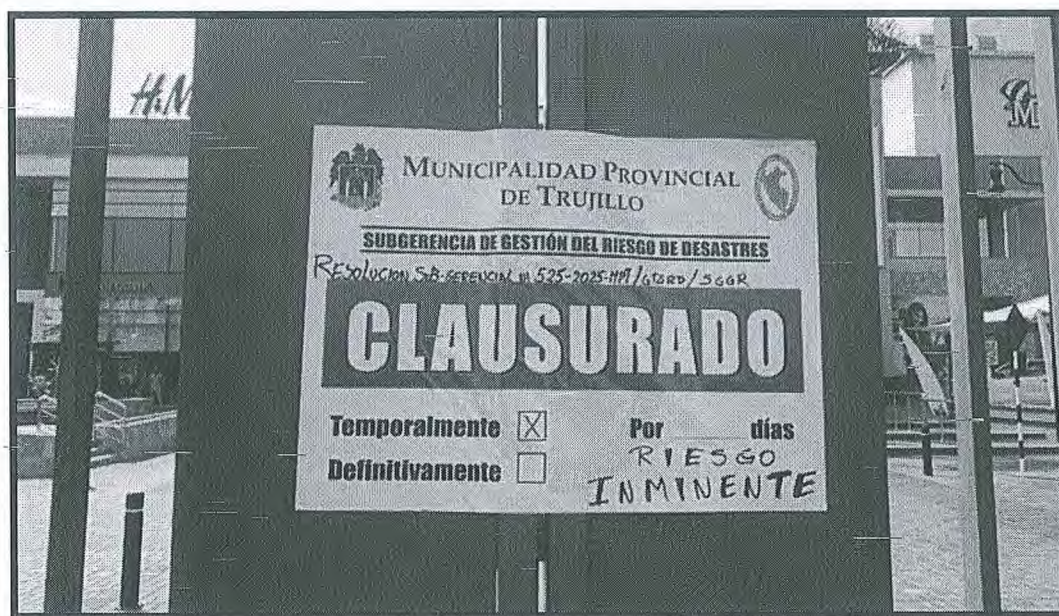
A ello se suma que, la Ley N° 31914 establece que una clausura definitiva sólo puede imponerse luego de un procedimiento administrativo sancionador (PAS). Sin embargo, este proceso solo se iniciará si las observaciones no se corrigen tras la clausura temporal, y las municipalidades deberán decidir si imponen una multa o una clausura definitiva, pero no ambas sanciones al mismo tiempo.

Cabe precisar, que las comunas no podrían imponer una multa y una clausura definitiva a la vez, pues ello implicaría imponer una doble sanción por un mismo hecho.

Así, vencido el plazo de la clausura temporal, si las observaciones subsisten, recién la municipalidad podrá iniciar un PAS en que deberá escoger si sanciona con multa o con la clausura definitiva.

Ante estos alcances normativos que regula la Ley 31914, evidencia que, ante situaciones de tragedia como la caída del techo del patio de comidas del Real Plaza de Trujillo, esta norma permitiría que establecimientos con fallas estructurales sigan operando sin controles adecuados, por lo que muchos especialistas y profesional técnicos señalan que esta norma ha contribuido a que este establecimiento comercial no se viera obligado a realizar los mantenimientos e inspecciones necesarios sobre todo en el tema estructural.

Y esta posición se fundamenta, pues en el año 2023, la Municipalidad de Trujillo clausuró temporalmente el Real Plaza de Trujillo, pero al aprobarse la Ley 31914, tuvo que ser reabierto.



Clausura del Real Plaza Trujillo por riesgo inminente

La tragedia acaecida el viernes 21 de febrero de 2025, que dejó 82 heridos y 6 personas muertas, sin precisar a la fecha dicha información, pues el Ministro del Interior señaló que eran 8 personas fallecidas y después se señaló que fueron 6 personas, entre las que se encuentra una menor de edad, ha generado cuestionamientos sobre las inspecciones de seguridad realizadas en este tipo de infraestructuras. Según expertos e ingenieros, las fallas en el proceso de verificación podrían haber influido en el desenlace de este desastre.

Es entendible la preocupación de pequeñas y microempresas por posibles prácticas abusivas de clausuras de algunas comunas, las cuales deben ser evaluadas y no pueden perjudicarse a los emprendedores, no podemos colocar en el mismo nivel a los centros comerciales, las cuales están clasificados como de muy alto riesgo, por lo tanto, quienes desean obtener una licencia de funcionamiento deben pasar por inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones (ITSE). Estas verificaciones son realizadas por brigadas de inspectores especializados, que pueden incluir ingenieros civiles, arquitectos y especialistas en seguridad, entre otros.

Estas inspecciones evalúan puntos clave como conexiones eléctricas, señalización, extintores, luces de emergencia, aforo permitido y estabilidad superficial de la infraestructura, las cuales no

deben ser de manera generales, sino se debe profundizar en la resistencia estructural ni en la calidad de los materiales utilizados, por lo que es necesario hacer una evaluación urgente a la normativa relacionada a las mismas.

No podemos avalar proyectos que busquen que los certificados de defensa civil sean indeterminados o que duren 10 años, no podemos analizar de manera irresponsable este tema, por el contrario, se debe exigir que las inspecciones deben verificar que no existan rajaduras, humedad o signos de salitre, pero también es fundamental realizar estudios detallados sobre la capacidad de soporte, los sistemas de drenaje y la calidad de los materiales empleados en la construcción inicial, por ejemplo.



Tragedia acaecida en el Real Plaza de Trujillo

En el caso, específico la falta de supervisión exhaustiva, no solo al momento de otorgar licencias sino en inspecciones periódicas, nos exige a evaluar temas relevantes sobre el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades municipales y Defensa Civil, la fiscalización por personal técnico capacitado, entre otros, la responsabilidad de la empresa administradora del centro comercial de garantizar la seguridad de los usuarios, identificando y mitigando riesgos.

Por ello, es relevante derogar la presente normativa, a fin de evitar más sucesos trágicos como los acontecidos en la ciudad de Trujillo y porque es relevante modificar la Ley La 28976 - Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, pero con la participación de técnicos y profesionales especializados, así como la intervención y evaluación de las entidades competentes.

B. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no acarrea ningún gasto al erario nacional, por el contrario, va a garantizar y proteger el derecho a la vida, el cuerpo y la salud de los peruanos y peruanas, que con confianza acuden a ejercer su derecho a la recreación y al sano esparcimiento en lugares contruidos por empresas privadas, que deben de cumplir con todas las normas técnicas para su funcionamiento.

En el caso específico, sobre la tragedia ocurrida en el Real Plaza de Trujillo, ya diverso ciudadanos han evidenciado que la infraestructura en otros establecimientos comerciales se encuentran en condiciones de peligro, pues en el caso del Grupo Intercorp dueño de los establecimientos comerciales Real Plaza, estos se encuentran en casi todas las regiones, exigiendo que es relevante fortalecer los mecanismos de inspección y fiscalización, pero sobre todo una revisión permanente a la infraestructura y condiciones óptimas durante el proceso de ejecución de dichos locales.



Por ello, es importante la aprobación de la presente propuesta normativa para prevenir más pérdidas de vidas humanas y afectación directa a las familias de toda la población que, diariamente acuden a estos centros comerciales.

C. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa no se contrapone con ninguna norma de nuestro ordenamiento legal, por el contrario, tiene como objetivo preponderar el derecho a la vida, a la seguridad ciudadana, a la protección de la salud, derechos garantizados constitucionalmente mediante el restablecimiento de una norma que garantice un cumplimiento efectivo sobre las licencias de funcionamiento.

D. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa está vinculada en la Política de Estado 32 relacionada a la Gestión del riesgo de desastres y a la Política de Estado 8 sobre la Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.⁶

⁶ <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>