

Proyecto de Ley N° 10369/2024-CR



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

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro de la **BANCADA SOCIALISTA**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

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

Artículo Único. Derogación de la Ley 31914

Derógase la Ley N° 31914, Ley que modifica la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos.

Lima, 26 de febrero de 2025.



Firmado digitalmente por:
DAMLA ATANACIO Pasion
Neomias FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 15:54:22-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 18:04:41-0500



ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 14:58:33-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 15:28:43-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/02/2025 15:28:55-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/02/2025 10:08:38-0500



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **03** de **marzo** de **2025**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 10369/2024-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

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



GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA:

1.1. OBJETO

La presente propuesta normativa tiene por objeto derogar la Ley N° 31914, Ley que modifica la ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos.

1.2. JUSTIFICACION DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La Ley N° 31914, "Ley que modifica la ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos", fue publicada el 28 de octubre del 2023. Esta ley limita la clausura de establecimientos solo a las áreas de riesgo, lo que reduce significativamente las inspecciones de seguridad en todo el negocio. La tragedia pone en evidencia los peligros de esta medida, que permite que establecimientos con fallas estructurales sigan operando sin controles adecuados.¹

Incluso, 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.²

Además, esta ley señala 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.³

Por último, se 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

¹ https://caretas.pe/home_web/home_principal_secundario/dina-boluarte-promulgo-ley-no-31914-que-regulaba-la-clausura-de-establecimientos-comerciales/#:~:text=Esta%20ley%20limita%20la%20clausura,sigan%20operando%20sin%20controles%20adecuados.

² Ídem

³ Ídem

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, la municipalidad podrá iniciar un procedimiento administrativo sancionador (PAS) en que deberá escoger si sanciona con multa o con la clausura definitiva.⁴

Estando al lamentable hecho ocurrido en el Centro Comercial "Real Plaza Trujillo", respecto al incidente que ha dejado varias víctimas, se hace de suma importancia y necesidad derogar la Ley N° 31914, Ley que modifica la ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos.

En ese sentido, el gobierno local como ente encargado del otorgamiento de las licencias de funcionamiento, debe fiscalizar rigurosamente las actividades empresariales buscando asegurar el bienestar del público, debiendo tener como finalidad la vida y seguridad de las personas.

1.3. LEGISLACIÓN NACIONAL

La Constitución Política del Perú, en su artículo 194° señala que las municipalidades son órganos de gobierno local con autonomía, política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

Asimismo, en su artículo 59° establece 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."*

Los artículos 79° y 83° de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establecen que es función específica exclusiva de las municipalidades distritales, la de normar, regular y otorgar autorizaciones, derechos y licencias de apertura de establecimientos comerciales, industriales y de actividades profesionales de acuerdo con la zonificación; y promover las condiciones favorables para la productividad y competitividad en las zonas urbanas.

La Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, 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. En su artículo 3° se señala lo siguiente:

"Artículo 3°.- Licencia de funcionamiento Autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas."

⁴ Ídem

Podrán otorgarse licencias que incluyan más de un giro, siempre que éstos sean afines o complementarios entre sí.

Las municipalidades, mediante ordenanza, deben definir los giros afines o complementarios entre sí, para el ámbito de su circunscripción. En el caso de que los sujetos obligados a obtener licencia de funcionamiento desarrollen actividades en más de un establecimiento, deberán obtener una licencia para cada uno de los mismos.

La licencia de funcionamiento para Cesionarios permite la realización de actividades simultáneas y adicionales en un establecimiento que ya cuenta con una licencia previa.

El otorgamiento de una licencia de funcionamiento no obliga a la realización de la actividad económica en un plazo determinado.

Las instituciones, establecimientos o dependencias, incluidas las del sector público, que conforme a esta Ley se encuentren exoneradas de la obtención de una licencia de funcionamiento, se encuentran obligadas a respetar la zonificación vigente y comunicar a la municipalidad el inicio de sus actividades, debiendo acreditar el cumplimiento de las condiciones de seguridad en defensa civil."

La Ley N° 31914, Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos. 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. Esta ley impone límites al ejercicio de la potestad sancionadora de los municipios.

1.4. LICENCIAS DE FUNCIONAMIENTO PARA ESTABLECIMIENTOS

El documento "Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2024", elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), señala que, en el año 2023, a nivel nacional, el 50,6% de municipalidades otorgaron licencias de funcionamiento para establecimientos de negocios dentro de su jurisdicción.

Además, señalo que, entre los años 2020 y 2023, el 100% de las municipalidades de la Provincia Constitucional del Callao y Lima Metropolitana expidieron licencias de funcionamiento. En el 2023, les siguen los departamentos de Tumbes representando el 84,6% e Ica el 83,7%. Por el contrario, los municipios de Loreto y Huancavelica registraron los porcentajes más bajos, con el 32,1% y 27,5%, respectivamente.

Finalmente señala que, de acuerdo al sector económico, en el año 2023, las municipalidades expidieron licencias principalmente para establecimientos de servicios, que representó el 51,5%, seguidos por las de comercio con 44,5%.

Las licencias menos expedidas fueron para artesanías y manufactura con 3,6% y actividades agropecuarias con 0,4%.⁵

1.5. CENTROS COMERCIALES "MALLS" A NIVEL NACIONAL

La Asociación de Centros Comerciales y de Entretenimiento del Perú – ACCEP, en su reporte 2024 señala que existen 47 centros comerciales en Lima Metropolitana y 44 fuera de Lima.

El informe "Oportunidades de Inversión. Centros Comerciales en el Perú 2024" de ACCEP indica que el año 2024 se invertirá 1,861 millones de soles y en el 2025 se destinarán 1,447 millones de soles en ampliaciones y nuevos complejos comerciales.⁶

El 2024 marcó un año de crecimiento para la industria de centros comerciales en el Perú. Según las proyecciones de ACCEP, las ventas de sus asociados habrían superado los S/35 mil millones en este periodo, un 6.9% más que el año anterior.⁷

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no colisiona con ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 59 de la Constitución Política del Perú, respecto al rol económico del estado (libertad empresarial), señala "... *El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas...*".

En ese sentido se propone derogar la Ley N° 31914, sobre los supuestos de improcedencia de clausura temporal de un establecimiento y procedimiento de clausura temporal de un establecimiento. Teniendo en cuenta que dicha ley limita la capacidad de las autoridades municipales para realizar inspecciones completas y garantizar la seguridad y vida de las personas, es necesario su derogación y así garantizar una mayor eficacia en los procesos de fiscalización municipal.

⁵ chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7556540/6419443-peru-indicadores-de-gestion-municipal-2024%282%29.pdf?v=1738879072

⁶ https://www.elperuano.pe/noticia/255959-inversion-de-s-3308-mlns-para-nuevos-centros-comerciales-y-ampliaciones/#:~:text=El%20informe%20E2%80%9COportunidades%20de%20Inversi%C3%B3n,ampliaciones%20y%20nuevos%20complejos%20comerciales.

⁷ https://www.accep.org.pe/2025/01/08/ventas-de-centros-comerciales-habrian-llegado-a-s-35-mil-millones-en-2024/

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La propuesta legislativa tiene por objeto superar las limitaciones de la regulación administrativa municipal en los supuestos de clausura temporal de un establecimiento señaladas en la Ley N° 31914, Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para regular los supuestos de clausura de establecimientos.

Esta ley limita la clausura de establecimientos solo a las áreas de riesgo, lo que reduce significativamente las inspecciones de seguridad en todo el negocio. La tragedia ocurrida en el Centro Comercial "Real Plaza Trujillo" pone en evidencia los peligros de esta medida, que permite que establecimientos con fallas estructurales sigan operando sin controles adecuados, de ahí la necesidad de derogar dicha ley y así permitir que las autoridades municipales tengan mecanismos de fiscalización por parte de las municipalidades generando mayor seguridad para las personas que concurran a un establecimiento comercial, debiendo tener como finalidad la vida de las personas.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley tiene vinculación directa con las siguientes Políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

8° Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. Con ese objetivo, el Estado: ... (g) incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local.

18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica. Con este objetivo el Estado: (a) consolidará una administración eficiente, promotora, transparente, moderna y descentralizada.

De otro lado, la propuesta formulada en la presente ley, se condice con lo establecido en la agenda legislativa periodo 2024-2025, que establece como lineamientos "Democracia y Estado de derecho, Equidad y justicia social, Competitividad en el país y Estado eficiente, transparente y descentralizado".