



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA FORTALECER LA SEGURIDAD EN EDIFICACIONES DE RIESGO ALTO Y MUY ALTO

La Congresista de la República **JANET MILAGROS RIVAS CHACARA**, del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en uso de la facultad otorgada por 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; propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República ha dado la siguiente ley:

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO, PARA FORTALECER LA SEGURIDAD EN EDIFICACIONES DE RIESGO ALTO Y MUY ALTO

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto garantizar que los establecimientos clasificados con nivel de riesgo alto y muy alto cumplan con condiciones óptimas de seguridad antes de su apertura y durante su funcionamiento, mediante la mejora de los requisitos para la renovación del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, la conformación de grupos de inspectores especializados y la fiscalización rigurosa de su desempeño, a fin de garantizar la protección de la vida, la salud y la integridad de las personas.

Artículo 2. Modificación de los artículos 7,8,11 y 13 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Se modifica el artículo 7,8,11 y 13 de la Ley N° 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, en los términos siguientes:

Artículo 7 - Requisitos para solicitar la licencia de funcionamiento

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento serán exigibles como máximo, los siguientes requisitos:
[...]

c) Declaración Jurada del cumplimiento de las condiciones de seguridad en



la edificación para edificaciones calificadas con riesgo bajo o medio. Para el caso de edificaciones con riesgo alto o muy alto, adjuntar la documentación **exigida en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, que garantice el cumplimiento de las condiciones de seguridad y la ausencia de riesgo inminente para la vida, la salud o la integridad de las personas.**

[...]

Artículo 8 - Procedimientos para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento

[...]

8.2. Para la emisión de la licencia de funcionamiento se debe tener en cuenta lo siguiente:

[...]

b) Edificaciones calificadas con nivel de riesgo alto o muy alto.

Se requiere la realización de la inspección técnica de seguridad en edificaciones, previa al otorgamiento de la licencia de funcionamiento. **Para edificaciones clasificadas con nivel de riesgo alto y muy alto, la inspección técnica de seguridad en edificaciones será ejecutada por un grupo de cuatro (4) inspectores especializados, conforme a lo establecido en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.**

[...]

Artículo 11 - Vigencia de la licencia de funcionamiento y del Certificado ITSE

La licencia de funcionamiento tiene vigencia indeterminada.

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.

Para establecimientos clasificados con riesgo alto y muy alto, en el proceso de renovación del Certificado ITSE:

a) Si el establecimiento no ha realizado modificaciones en su infraestructura, el administrado deberá presentar únicamente certificados, protocolos vigentes y programas de mantenimiento estructural y general de la edificación y sistemas de seguridad conforme a lo especificado en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.

b) Si el establecimiento ha realizado modificaciones en su infraestructura que afecten las condiciones de seguridad iniciales, el



administrado deberá presentar los documentos técnicos actualizados exigidos para la ITSE previa en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, incluyendo los certificados, protocolos y programas de mantenimiento mencionados en el literal a)
c) En ambos casos serán objeto de una nueva inspección técnica de seguridad en edificaciones para garantizar la ausencia de riesgo inminente.
[...]

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° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Asimismo, deberán garantizar la fiscalización del desempeño de los grupos de inspectores, especialmente en edificaciones de riesgo alto y muy alto, asegurando que las inspecciones se realicen con rigurosidad, que se verifiquen los documentos actualizados y programas de mantenimiento presentados durante la obtención y renovaciones del Certificado ITSE, y que se cumplan las normativas vigentes, conforme a lo establecido en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera - Adecuación del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), en coordinación con el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), actualizará el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, para adecuarlo a las disposiciones de la presente ley, incluyendo los nuevos requisitos para la renovación del Certificado ITSE y la conformación de los grupos de inspectores para riesgos altos y muy altos, incluyendo sus anexos.

Segunda - Plazo para la Actualización del Reglamento

La actualización del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones deberá realizarse en un plazo máximo de sesenta (60) días



calendario, contados a partir de la publicación de la presente ley. El MVCS emitirá la norma correspondiente mediante decreto supremo, refrendado por la PCM y el Ministerio de la Producción.

Tercera - Derogación de normativa contraria

Quedan derogadas o sin efecto todas las disposiciones normativas que se opongan a lo establecido en la presente ley, incluyendo aquellas contenidas en el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones que contradigan las nuevas disposiciones sobre la renovación del Certificado ITSE y la conformación de los grupos de inspectores.

Cuarta - Actualización continua del Reglamento

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento será responsable de revisar y actualizar periódicamente el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, al menos cada tres (3) años, o antes si surgen nuevas normativas o estándares de seguridad que lo requieran, para garantizar su alineación con la normativa vigente y las mejores prácticas internacionales en gestión de riesgos de desastres.

Quinta - Fortalecimiento de capacidades de los Gobiernos Locales

Los gobiernos locales, con el apoyo del MVCS y CENEPRED, implementarán programas de capacitación para los inspectores técnicos de seguridad en edificaciones (seguridad estructural y seguridad humana en edificaciones) y el personal municipal encargado de la fiscalización, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente ley, priorizando la correcta aplicación de las nuevas disposiciones para riesgos altos y muy altos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera - Vigencia de la Ley y adecuación de los Gobiernos Locales

La presente ley entrará en vigencia a los sesenta (60) días calendario de su publicación. Durante este periodo, los gobiernos locales adecuarán sus procedimientos administrativos y el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) para incorporar los nuevos requisitos de renovación del Certificado ITSE y la fiscalización de los grupos de inspectores, conforme a lo establecido en la presente ley y el Reglamento actualizado.

Segunda - Aplicación del Reglamento existente durante el periodo de transición

Hasta que se publique el Reglamento actualizado conforme a la Disposición Complementaria Final Segunda, se continuará aplicando el Reglamento de



Las solicitudes de renovación del Certificado ITSE para establecimientos de riesgo alto y muy alto que se encuentren en trámite al momento de la entrada en vigencia de la presente ley continuarán su procedimiento conforme al Reglamento existente, salvo que el administrado opte por acogerse a las nuevas disposiciones, siempre que ello sea más favorable para su caso.

Cuarta - Adecuación de establecimientos con certificados vigentes

Los establecimientos de riesgo alto y muy alto con Certificados ITSE vigentes al momento de la entrada en vigencia de la presente ley deberán presentar, en su próxima renovación, los certificados, protocolos vigentes y programas de mantenimiento, o la documentación técnica actualizada si han realizado modificaciones, conforme al Artículo 11. Esta adecuación deberá realizarse dentro del plazo de vigencia de su Certificado ITSE actual o en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la entrada en vigencia del Reglamento actualizado, lo que ocurra primero.



JANET MILAGROS RIVAS CHACARA
Congresista de la República

Lima, octubre de 2025.

SEGUNDO T.
MONTALVO C.

FLAVIO CRUZ HAMAN
VOCERO

P. CRUZ M.

HAROLD AGÜERO
GUTIÉRREZ

Américo
González

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Fundamentos de la Propuesta

a. Identificación del problema

La presente iniciativa legislativa surge de una preocupación por garantizar la seguridad de las personas en edificaciones clasificadas con nivel de riesgo alto y muy alto antes de su funcionamiento y de manera continua. La experiencia y el análisis de diversos contextos, revelan la necesidad de fortalecer los mecanismos que aseguren condiciones óptimas de seguridad en este tipo de establecimientos. En ese marco, el presente proyecto de ley tiene como finalidad fortalecer las medidas de seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto, garantizando que cumplan con condiciones óptimas antes de su apertura y durante su funcionamiento. Se ha identificado que en la actualidad, muchas edificaciones operan sin un control riguroso, lo que genera un alto nivel de riesgo para la vida e integridad de las personas.

Uno de los principales problemas evidenciados en el país es la recurrencia de siniestros en establecimientos comerciales, galerías y mercados debido a deficiencias en infraestructura, manejo inadecuado de balones de gas y la falta de inspecciones técnicas adecuadas. Incidentes como el derrumbe en el centro comercial Real Plaza Trujillo, que dejó seis muertos y más de 80 heridos¹, y el incendio en una galería del Cercado de Lima, que afectó varias plantas del edificio², resaltan la urgencia de medidas más estrictas de fiscalización.

Asimismo, se han registrado en los últimos años múltiples explosiones de balones de gas en locales comerciales, restaurantes, estaciones de servicio y zonas residenciales, como el caso de Villa María del Triunfo, donde una explosión causó 22 heridos y cuantiosos daños materiales³. Estos hechos evidencian graves deficiencias en la regulación, fiscalización y mantenimiento de equipos que operan con combustibles. También cabe mencionar el incendio en la galería Los Portales, en pleno centro de Lima, que comprometió la seguridad de cientos de comerciantes y ciudadanos por la falta de medidas adecuadas de prevención y respuesta ante emergencias⁴.

¹ «Tragedia del Real Plaza Trujillo: a una semana de la catástrofe que dejó 6 fallecidos y más de 80 heridos», Infobae, 1 de marzo de 2025, <https://www.infobae.com/peru/2025/03/01/tragedia-del-real-plaza-trujillo-a-una-semana-de-la-catastrofe-que-dejo-6-fallecidos-y-mas-de-80-heridos/>.

² «Incendio en galería del Cercado de Lima: emergencia en jirón Camaná moviliza varias unidades de bomberos», Infobae, 17 de diciembre de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/12/17/incendio-en-galeria-del-cercado-de-lima-emergencia-en-jiron-camana-moviliza-varias-unidades-de-bomberos/>.

³ «Explosión en VMT: gobierno declara estado de emergencia en cuatro distritos afectados», Infobae, 21 de mayo de 2024, <https://www.infobae.com/peru/2024/05/21/explosion-en-vmt-gobierno-declara-estado-de-emergencia-en-cuatro-distritos-afectados/>.

⁴ «Cercado de Lima: incendio consume galería comercial», América Noticias, consultado el 27 de marzo de 2025.

La situación se agrava si consideramos que muchas de estas edificaciones, además, se encuentran en zonas de riesgo sísmico, lo que incrementa su vulnerabilidad estructural. Diversas investigaciones y evaluaciones de seguridad post-sísmica han revelado que una gran cantidad de construcciones presentan daños acumulativos, deterioros severos y falta de mantenimiento, lo cual podría ocasionar colapsos en caso de movimientos telúricos de mediana o gran magnitud. En ese sentido, se hace indispensable implementar procedimientos de evaluación estructural rápida y detallada que permitan determinar el nivel real de seguridad de estos inmuebles luego de eventos naturales adversos⁵.

Por otro lado, persiste una problemática institucional relacionada con el incumplimiento sistemático de los reglamentos de inspección técnica de seguridad en edificaciones (ITSE). Aunque el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM establece un marco normativo claro para su aplicación, muchas municipalidades no cuentan con los recursos humanos ni técnicos suficientes para llevar a cabo las inspecciones con la frecuencia y rigurosidad necesarias. La falta de personal calificado, la carencia de fiscalización y la debilidad institucional han contribuido al debilitamiento del sistema de prevención y control de riesgos⁶.

Además, estudios especializados sobre el mantenimiento y rehabilitación de edificaciones comerciales han demostrado que muchas construcciones presentan fallas estructurales y funcionales debido a la ausencia de programas de mantenimiento preventivo, así como por el incumplimiento de las adecuaciones normativas que deberían garantizar su operatividad segura. Esta situación no solo pone en riesgo a quienes frecuentan estos espacios, sino que también evidencia una falla en la cultura de la prevención y la gestión del riesgo urbano⁷.

Finalmente, esta problemática se manifiesta en varios aspectos críticos:

- Deficiencias en los requisitos para la renovación del Certificado ITSE (Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones): Los procedimientos actuales no siempre aseguran una revisión exhaustiva y actualizada de las condiciones de seguridad, especialmente cuando se han realizado modificaciones en la infraestructura del establecimiento.
- Falta de especialización y fiscalización de los inspectores técnicos: No se garantiza que los inspectores cuenten con la capacitación y el conocimiento necesarios para evaluar adecuadamente los riesgos, ni que su desempeño sea fiscalizado de manera rigurosa.

2025, <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/cercado-lima-incendio-consume-galeria-comercial-n492216>.

⁵ Arnaldo Pinto y Rafael Torres, «Evaluación postsísmica de edificaciones afectadas por terremotos», Ciencia e Ingeniería 37, núm. 3 (2016): s/p, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=507551271007>.

⁶ Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, «Decreto Supremo que aprueba el Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones», Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, 4 de enero de 2018

⁷ Yecenia Cardozo Romero, «Rehabilitación y mantenimiento de una edificación comercial ubicada en el barrio Sosiego, al sur de la ciudad de Bogotá D.C.» (Trabajo de grado, Universidad Antonio Nariño, Bogotá, 2021), 1-2

- Procedimientos administrativos locales inadecuados: Los gobiernos locales no siempre tienen los procedimientos administrativos adaptados para incorporar los nuevos requisitos de renovación del Certificado ITSE y la fiscalización de los grupos de inspectores.
- Modificaciones no declaradas: Los establecimientos realizan modificaciones que afectan las condiciones de seguridad iniciales sin solicitar una nueva ITSE.
- Falta de mantenimiento: No se presentan certificados, protocolos vigentes y programas de mantenimiento estructural y general de la edificación y sistemas de seguridad.

Por todo lo expuesto, se concluye que resulta urgente modificar la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, a fin de contar con una normativa más sólida y coherente, que se articule con políticas de fiscalización más rigurosas y efectivas. Esta reforma debe tener como eje garantizar la seguridad de las edificaciones clasificadas como de alto y muy alto riesgo, bajo un enfoque preventivo, integral y sostenible. El presente proyecto de ley propone que las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSE) se consoliden como una herramienta técnica y legal eficaz para prevenir desastres, minimizar pérdidas humanas y cerrar las brechas existentes en el sistema de control urbano, protegiendo así la vida y el bienestar de miles de personas que transitan, trabajan o habitan en estos espacios diariamente.

1. Análisis del estado actual y precisión del nuevo estado propuesto

El estado actual de la situación fáctica y jurídica que se pretende regular o modificar revela deficiencias significativas en la garantía de la seguridad en edificaciones clasificadas de riesgo alto y muy alto. Fácticamente, se observa que, bajo la normativa vigente, la verificación de las condiciones de seguridad previas al otorgamiento de la licencia de funcionamiento para este tipo de edificaciones puede no ser lo suficientemente exhaustiva y mandatoria. Esto implica que establecimientos con un potencial elevado de generar incidentes o albergar a un gran número de personas podrían iniciar operaciones sin una certificación rigurosa que avale el cumplimiento de los estándares de seguridad desde el inicio.

Asimismo, la renovación del Certificado ITSE, un pilar fundamental para asegurar el mantenimiento de las condiciones de seguridad a lo largo del tiempo, adolece de una falta de especificidad en los requisitos y no exige sistemáticamente una nueva inspección, incluso ante la posibilidad de modificaciones en la edificación o la obsolescencia de las medidas de seguridad iniciales. Esta situación genera una vulnerabilidad continua, exponiendo a los ocupantes y al entorno a riesgos que podrían materializarse con consecuencias graves, tal como lo ilustran incidentes como el colapso del techo del Real Plaza Trujillo, que subraya la importancia de la supervisión y el mantenimiento adecuado.

Jurídicamente, la Ley N.º 28976 establece el marco general para el licenciamiento municipal, y contempla una diferenciación formal según el nivel de riesgo de la edificación. Actualmente, exige únicamente una declaración jurada de condiciones de seguridad para edificaciones con riesgo bajo o medio, y en el caso de edificaciones de riesgo alto o muy alto, dispone que se adjunte la documentación técnica establecida en

el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones. Sin embargo, no establece de manera expresa y obligatoria que la ITSE deba ser previa ni que esté a cargo de un equipo de inspectores especializados y nueva documentación como condición indispensable. Tampoco exige de forma clara una nueva inspección técnica en cada proceso de renovación del certificado, aun cuando existan cambios sustanciales en el establecimiento o hayan transcurrido varios años desde la última evaluación. Esta ambigüedad limita el alcance del control de riesgos y debilita el marco normativo.

Frente a esta realidad, la propuesta normativa busca generar un nuevo estado donde la seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto sea una condición sine qua non para su funcionamiento. La fórmula legal presentada propone modificar los artículos 7, 8, 11 y 13 de la Ley N.º 28976 para subsanar estas debilidades normativas y operativas. Entre los principales cambios se incluyen:

1. La obligatoriedad de obtener un Certificado ITSE favorable previo al otorgamiento y renovación de la licencia de funcionamiento para edificaciones clasificadas con riesgo alto o muy alto.
2. La exigencia de que las inspecciones ITSE sean realizadas por un grupo de cuatro (4) inspectores especializados, conforme al Reglamento.
3. La renovación obligatoria del Certificado ITSE cada dos años, con una nueva inspección, independientemente de si se han producido modificaciones en la infraestructura o condiciones del establecimiento, en cuyo caso hay nuevos requisitos.
4. El fortalecimiento del rol fiscalizador de las municipalidades, incluyendo la supervisión del desempeño de los inspectores y la verificación exhaustiva de los documentos presentados en cada etapa del procedimiento.

Asimismo, se propone que el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones sea actualizado periódicamente para incorporar nuevas exigencias técnicas, experiencias adquiridas y estándares internacionales de gestión de riesgos.

2. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la Ley

Necesidad de la Ley:

La promulgación de una ley que fortalezca la normativa sobre seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto se revela como imperiosa y fundamental ante las significativas deficiencias identificadas en el estado actual. La necesidad surge directamente de la exposición a riesgos elevados inherentes a este tipo de edificaciones, donde la potencial materialización de un siniestro podría acarrear consecuencias devastadoras para la vida, la integridad física y el patrimonio de un gran número de personas.

- La debilidad en los requisitos para la renovación del Certificado ITSE, que no demanda sistemáticamente una nueva inspección exhaustiva y la verificación de la documentación actualizada, genera un riesgo latente de obsolescencia de las medidas de seguridad. La normativa actual no garantiza una evaluación continua y adaptada a posibles cambios en la edificación o en los estándares de seguridad.
- Las limitaciones en la capacidad y los recursos para una fiscalización efectiva y continua por parte de las municipalidades, especialmente en edificaciones de alto riesgo, exponen la vulnerabilidad del sistema de control. Sin mecanismos legales que enfaticen la necesidad de una supervisión especializada y rigurosa, la efectividad de la fiscalización se ve comprometida.
- Las lecciones aprendidas de incidentes recientes, como el colapso en el Real Plaza Trujillo, ponen de manifiesto la urgente necesidad de fortalecer los controles en todas las etapas, desde el diseño hasta el mantenimiento de las edificaciones. La ausencia de normativas estrictas puede contribuir a la repetición de tragedias.
- La creciente conciencia y el desarrollo de marcos normativos y de gestión de riesgos a nivel nacional e internacional, como la Ley N° 29664 que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)⁸, el Decreto 2157 de 2017 (Colombia)⁹ y la norma ISO 31000¹⁰, evidencian la necesidad de alinear la normativa sobre seguridad en edificaciones con las mejores prácticas actuales.

Viabilidad de la Ley:

La implementación de una ley con las características propuestas se considera altamente viable al tomar en cuenta el marco legal y las capacidades institucionales existentes:

- La Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, ya establece la obligatoriedad de obtener licencia para el desarrollo de actividades económicas y contempla la evaluación de las condiciones de seguridad. La propuesta se enfoca en especificar y fortalecer los requisitos dentro de este marco legal existente para las edificaciones de mayor riesgo¹¹.

⁸ Miguel Albornoz Yáñez, «Implementación del proceso técnico administrativo para realizar el seguimiento y control de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones en base a las normas del CENEPRED en la Municipalidad Distrital de San Miguel» (Tesis para optar el título Profesional de Ingeniero Industrial, Universidad Privada del Norte, Lima, 2016)

⁹ Diego Fernando Osorio Chávez, «Análisis de la gestión del riesgo de desastres en cuatro instituciones educativas públicas de dos municipios del norte del Valle de Aburrá: Barbosa y Copacabana» (Trabajo de grado presentado en la Maestría en Administración de Riesgos, Universidad EAFIT, Medellín, Colombia, s.f.)

¹⁰ Ángela Patricia Zapata Suárez, «Análisis de riesgos por procesos basado en la Norma ISO 31000:2011 para el Centro Comercial Premier El Limonar Cali Colombia» (Proyecto de grado, Universidad Autónoma de Occidente, Santiago de Cali, 2015)

¹¹ Ley N° 28976, «Ley Marco de Licencia de Funcionamiento», Congreso de la República del Perú, publicada

- El Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por decretos supremos como el DS N° 002-2018-PCM y el DS 058-2014-PCM, ya define los procedimientos y tipos de ITSE. La nueva ley mandataría la aplicación de ITSE previas y renovaciones rigurosas para edificaciones de riesgo alto y muy alto, utilizando los mecanismos ya establecidos¹².
- La existencia del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) como organismo técnico especializado del SINAGERD, brinda el respaldo técnico y normativo para la definición de estándares de seguridad y la capacitación de inspectores.
- Las municipalidades ya cuentan con órganos ejecutantes encargados de las ITSE. La ley podría fortalecer sus capacidades y asignar recursos específicos para garantizar la realización de inspecciones previas y renovaciones exhaustivas para edificaciones de alto riesgo, así como para una fiscalización efectiva¹³.
- La implementación gradual, considerando plazos de adecuación para los gobiernos locales y la posibilidad de emitir lineamientos y guías para la aplicación de la ley, facilitaría su adopción y cumplimiento.
- La experiencia acumulada en la aplicación de la normativa actual y la retroalimentación de los actores involucrados (municipalidades, propietarios, profesionales) pueden ser insumos valiosos para la elaboración de una ley viable y efectiva.

Oportunidad de la Ley:

El momento actual se presenta como particularmente oportuno para la promulgación de esta ley:

- El reciente colapso en el Real Plaza Trujillo, ha generado una conciencia pública y política significativa sobre la importancia de la seguridad en edificaciones de alta concurrencia, creando una ventana de oportunidad para impulsar reformas normativas.
- La necesidad de reactivar la economía de manera segura post-pandemia¹⁴ ... exige garantizar que los establecimientos, especialmente aquellos con mayor afluencia de público, operen bajo estándares de seguridad rigurosos para evitar nuevos riesgos y generar confianza¹⁴.

el 5 de febrero de 2007

¹² Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, «Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones», Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, publicado el 1 de octubre de 2014

¹³ Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), Manual de Ejecución de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, aprobado mediante Resolución Jefatural (Lima: CENEPRED, 22 de enero de 2018)

¹⁴ Omar Bello, Alejandro Bustamante y Paulina Pizarro, «Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», Documentos de Proyectos, LC/TS.2020/108 (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020)

- La alineación con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que enfatizan la reducción del riesgo de desastres y la construcción de ciudades resilientes¹⁵, refuerza la pertinencia de fortalecer la normativa de seguridad en edificaciones.
- La evolución constante de los conocimientos y las tecnologías en materia de gestión de riesgos y seguridad en edificaciones hace necesaria la actualización y el fortalecimiento del marco legal vigente para incorporar las mejores prácticas y garantizar una protección más efectiva.¹⁶
- La demanda creciente de la ciudadanía por edificaciones seguras y por la rendición de cuentas de las autoridades y los propietarios genera una presión social que impulsa la necesidad de una normativa más robusta y clara.
- La existencia de un marco legal general sobre licencias y seguridad facilita la incorporación de las modificaciones propuestas, optimizando los procesos y evitando la creación de un sistema completamente nuevo.¹⁷

3. Marco Normativo

La propuesta legislativa que modifica la Ley N.º 28976 se fundamenta en un conjunto de normas constitucionales, legales y reglamentarias que establecen los principios, competencias y mecanismos para garantizar la seguridad en las edificaciones y la protección de derechos fundamentales como la vida y la integridad de las personas.

a. Constitución Política del Perú

La Constitución reconoce en su artículo 2, inciso 1 el derecho de toda persona a la vida, integridad moral, psíquica y física. Asimismo, en su artículo 44, establece como deber primordial del Estado garantizar la seguridad de la población.

b. Gestión del Riesgo de Desastres

- Ley N.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD): Esta ley establece un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo para identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos. La Gestión del Riesgo de Desastres debe ser parte intrínseca de los procesos de planeamiento de todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno¹⁸. La ley también define las funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) y del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI)¹⁹.

¹⁵ Bello, Bustamante y Pizarro, «Planificación para la reducción del riesgo de desastres»

¹⁶ Elka Panduro Alvarado, «Gestión de riesgos para la seguridad sostenible en edificaciones públicas: Revisión sistemática», Centros. Revista Científica Universitaria 11, núm. 1 (enero-julio de 2022)

¹⁷ Ley N.º 28976

¹⁸ Albornoz Yáñez, «Implementación del proceso técnico administrativo»

¹⁹ Ley N.º 29664, «Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)», Congreso de la República del Perú, publicada el 19 de febrero de 2011

- El Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres es un instrumento que sirve de marco para la elaboración de planes específicos por cada proceso y tipo de desastre, los cuales deben ser desarrollados anualmente por las entidades públicas. El CENEPRED tiene la función de supervisar la implementación de este Plan en lo referido a los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo de desastres²⁰.

c. Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSE):

- Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento: esta ley establece el marco jurídico para el otorgamiento de licencias de funcionamiento por parte de los gobiernos locales, siendo exigible la Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad o ITSE.
- Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, que aprueba el Nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones: Este reglamento actualiza y deroga el anterior Decreto Supremo N° 058-2014-PCM. Regula el procedimiento de las ITSE posteriores al otorgamiento de la licencia de funcionamiento y para establecimientos que no requieren licencia de funcionamiento. Los gobiernos locales deben adecuar sus trámites de ITSE a las disposiciones de este nuevo reglamento. El reporte del nivel de riesgo debe adjuntarse a la solicitud de ITSE²¹.
- Decreto Supremo N.º 011-2017-PRODUCE – Clasificación de Riesgos y Giros Afines, establece criterios para la clasificación de actividades económicas y su nivel de riesgo, base para definir los requisitos de seguridad.

d. Norma Técnica:

- La Resolución Ministerial N° 029-2021-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento Nacional de Edificaciones (RNE) establece los requisitos técnicos que rigen los procesos constructivos

Este marco normativo proporciona el contexto legal en el que se inscribe el proyecto de ley, resaltando la importancia de la gestión del riesgo de desastres y la seguridad en las edificaciones, así como el rol de las entidades estatales en garantizar el cumplimiento de las normas y la protección de la ciudadanía. El proyecto de ley deberá articularse con estas disposiciones existentes, buscando complementarlas, actualizarlas o establecer nuevos mecanismos para fortalecer la seguridad y la prevención de riesgos.

II. Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

²⁰ D.S. N° 002-2018-PCM

²¹ D.S. N° 002-2018-PCM

La fórmula legal propuesta en el proyecto de ley que modifica la Ley N.º 28976 genera un efecto directo e inmediato sobre diversas normas del ordenamiento jurídico vigente, reconfigurando los criterios aplicables para el otorgamiento y renovación de licencias de funcionamiento, así como para la fiscalización de condiciones de seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto.

Reforma sustancial de la Ley N.º 28976

La fórmula legal modifica expresamente los artículos 7, 8, 11 y 13 de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento. Esta modificación introduce exigencias adicionales y más rigurosas para establecimientos de riesgo alto y muy alto, entre ellas:

- La exigencia de adjuntar documentación técnica según el Reglamento de ITSE.
- La obligatoriedad de realizar una ITSE previa a la emisión de la licencia de funcionamiento.
- La conformación de un grupo de cuatro inspectores especializados para la ejecución de dichas inspecciones.
- La vigencia limitada del Certificado ITSE a dos años, sujeta a renovación con inspección obligatoria.
- La ampliación de la facultad fiscalizadora de las municipalidades, incluyendo la verificación del desempeño técnico de los inspectores.

Modificación operativa del Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM (Reglamento de ITSE)

La nueva ley exige la adecuación del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones para armonizarlo con las disposiciones introducidas. Este efecto normativo implica:

- Incorporar nuevos criterios para la renovación del Certificado ITSE.
- Detallar el procedimiento y la estructura del grupo de inspectores para edificaciones de alto riesgo.
- Establecer un cronograma de actualización periódica del reglamento cada tres años como mínimo.

Interacción con la Ley N.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades

La fórmula legal refuerza el mandato de fiscalización a cargo de los gobiernos locales, previsto en el artículo 79 y el artículo 83 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta ampliación obliga a los gobiernos locales a implementar medidas normativas internas (como modificaciones del TUPA), contratar personal técnico calificado y crear unidades o equipos especializados para el control de las ITSE en edificaciones de riesgo elevado.

Derogación de normas incompatibles

El proyecto también incluye una cláusula de derogación expresa que anula o deja sin efecto cualquier disposición contraria a lo establecido en la nueva ley. Esto implica la revisión de ordenanzas municipales, reglamentos internos y directivas técnicas que contradigan o limiten el cumplimiento de las nuevas disposiciones legales.

Efecto progresivo y vinculante sobre otras normativas sectoriales

El impacto de la fórmula legal alcanza también a normas técnicas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, así como a las disposiciones de CENEPRED relacionadas con el análisis de riesgos y mantenimiento de infraestructura. Se crea una obligación interinstitucional de revisar y armonizar sus instrumentos normativos, técnicos y operativos con los nuevos estándares de fiscalización y prevención exigidos por esta reforma.

III. Análisis costo - beneficio

El presente análisis costo–beneficio tiene por finalidad evaluar los impactos económicos y sociales derivados de la entrada en vigencia del proyecto de ley que modifica la Ley N.º 28976, orientado al fortalecimiento de la seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto. La propuesta busca reforzar los requisitos técnicos y administrativos para el otorgamiento y renovación de licencias de funcionamiento, mediante la incorporación obligatoria de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSE), la participación de inspectores especializados y la fiscalización continua por parte de las municipalidades.

➤ Costos de implementación

Para órganos ejecutantes:

- Adecuación de los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA).
- Capacitación y contratación de inspectores especializados.
- Fortalecimiento institucional de las unidades de fiscalización.
- Actualización del Reglamento de ITSE y de los procedimientos internos.

Para los administrados:

- Costos asociados a la contratación de profesionales y elaboración de documentación técnica.
- Gastos por adecuación de infraestructura y cumplimiento de observaciones de las ITSE.
- Tasa por la realización de la inspección técnica, actualización documentaria de su renovación cada dos años.

➤ Beneficios esperados

- La implementación de inspecciones técnicas obligatorias permitirá identificar y corregir riesgos estructurales y operativos antes de la apertura de los locales. Casos como el colapso del Real Plaza Trujillo (2025) o los incendios en galerías

de Lima evidencian los altos costos de la omisión de estas evaluaciones.

- Prevenir siniestros resulta mucho menos costoso que atender sus consecuencias. La inversión en prevención mediante la ITSE genera retornos significativos para el Estado y la sociedad.
- Un sistema transparente, profesionalizado y predecible en materia de licencias y fiscalización mejora la imagen institucional de las municipalidades y fomenta la formalización de los negocios.
- El proyecto alinea la legislación nacional con marcos internacionales como la ISO 31000, el Marco de Sendai y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente el ODS 11 sobre ciudades seguras y resilientes.²²

➤ **Evaluación comparativa del impacto**

Diversos estudios internacionales han demostrado que por cada dólar invertido en prevención se ahorran entre 4 y 7 dólares en reconstrucción y respuesta a emergencias (Banco Mundial, 2020). Aplicado al contexto peruano, esto implica que la implementación del nuevo régimen de licencias para edificaciones de alto riesgo tendría un impacto positivo neto a mediano plazo²³.

Si bien la propuesta legislativa implica costos iniciales para su implementación y cumplimiento, estos se ven ampliamente compensados por los beneficios sociales, económicos y estructurales asociados a la reducción del riesgo, la mejora de la gestión edil y la protección de vidas humanas. En términos costo–beneficio, el proyecto de ley resulta favorable y sostenible, tanto para el Estado como para la sociedad en su conjunto.

IV. Vinculación con el Acuerdo Nacional

El Proyecto de Ley que modifica la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, guarda una estrecha y directa vinculación con diversas Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en particular con aquellas orientadas a la protección de la vida, el fortalecimiento de la institucionalidad, la gestión del riesgo de desastres y el desarrollo urbano seguro y sostenible.

- **Relación con la Política de Estado N.º 32: Gestión del Riesgo de Desastres.**
La Política N.º 32 establece que el Estado debe promover una cultura de prevención, estimar y reducir los riesgos, responder eficazmente ante emergencias y reconstruir con sostenibilidad, a fin de proteger la vida, salud e integridad de las personas²⁴. El proyecto de ley se alinea con esta política al establecer mecanismos más rigurosos de verificación de condiciones de seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto, tanto en la etapa previa

²² UNDRR, Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe: Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai en América Latina y el Caribe (Ciudad del Saber, Panamá: Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, Oficina Regional para las Américas y el Caribe, 2021)

²³ UNDRR, Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres.

²⁴ «Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional», Acuerdo Nacional, aprobado el 22 de julio de 2002 (y modificaciones posteriores), <http://acuerdonacional.pe> (consultado el 27 de marzo de 2025)

como durante su funcionamiento, mediante la ITSE previa, la renovación obligatoria del certificado y la fiscalización continua.

- **Relación con la Política de Estado N.º 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento de la seguridad ciudadana.** La propuesta normativa también contribuye al cumplimiento de esta política, al garantizar condiciones de seguridad estructural, funcional y operativa en edificaciones de alta concurrencia, lo que disminuye los riesgos de incendios, derrumbes, explosiones y demás eventos que puedan poner en peligro a la ciudadanía. Establecer controles preventivos y reactivos adecuados es parte esencial del fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana.
- **Relación con la Política de Estado N.º 24: Estado eficiente y transparente.** El proyecto propone optimizar la gestión edil mediante la mejora de los procedimientos vinculados a la licencia de funcionamiento y la ITSE, promoviendo la eficiencia institucional y la rendición de cuentas a través de fiscalización documentaria y de campo, fortaleciendo las capacidades de los inspectores y reduciendo el margen de discrecionalidad o negligencia administrativa.

V. Vinculación con la Agenda Legislativa

El Proyecto de Ley que modifica la Ley N.º 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, para fortalecer la seguridad en edificaciones de riesgo alto y muy alto, se encuentra plenamente alineado con los objetivos y prioridades establecidas en la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el período 2024–2025, conforme a la Resolución Legislativa N.º 006-2024-2025-CR²⁵.

- **Vinculación con el Eje: Democracia y Estado de Derecho.** Dentro de este eje, el proyecto se articula directamente con el objetivo de fortalecer la seguridad ciudadana, conforme a los temas comprendidos en el numeral 7 de la Agenda Legislativa, particularmente en el punto 19: "Seguridad ciudadana y civismo". La norma propuesta fortalece los mecanismos de fiscalización edil y control técnico para prevenir incidentes que puedan atentar contra la vida y la integridad de las personas, contribuyendo de forma directa a mejorar la convivencia ciudadana y a erradicar espacios inseguros en el entorno urbano.
- **Vinculación con el Eje: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.** El proyecto se vincula con los objetivos 24 y 26, orientados a promover la eficiencia del Estado y la erradicación de la corrupción. En específico, fortalece la fiscalización municipal, la rendición de cuentas en la función inspectora y el control sobre las condiciones de seguridad en establecimientos de riesgo, todo lo cual contribuye a reducir la discrecionalidad, las omisiones técnicas y las malas prácticas administrativas. Asimismo, impulsa la modernización de los procesos de otorgamiento de licencias, alineándolos con estándares técnicos y de

²⁵ Congreso de la República del Perú, «Resolución Legislativa del Congreso N° 006-2024-2025-CR que aprueba la Agenda Legislativa para el Período Anual de Sesiones 2024-2025», publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de noviembre de 2024

prevención.

- **Vinculación con el objetivo 32: Gestión del Riesgo de Desastres.** El proyecto se conecta de manera directa con el objetivo 102 de la Agenda Legislativa: "Gestión del riesgo de desastres", al establecer un sistema preventivo más riguroso de inspección técnica y fiscalización en edificaciones, alineándose con los principios del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) y los compromisos internacionales en la materia, como el Marco de Sendai.