



Carta N° 87-2025/DE/COMEXPERU

Lima, 13 de marzo de 2025

Congresista

**ANA ZEGARRA SABOYA**

Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de Gestión del Estado  
Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 10321/2024-CR

De nuestra consideración:

Es grato saludarla y dirigimos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, remitimos nuestra opinión sobre el proyecto de ley en referencia (en adelante, “el Proyecto”), que propone derogar la Ley 31914. Al respecto, manifestamos respetuosamente nuestro rechazo, debido a que esta norma promueve la defensa y cuidado de la vida, salud e integridad de las personas, a través de la fiscalización de las autoridades municipales en un marco de legalidad, combatiendo el abuso reportado por pequeñas y medianas empresas (como bodegas, panaderías, entre otros).

En ese sentido, en las siguientes páginas desarrollamos nuestros comentarios. A manera de resumen, se tienen los siguientes puntos:

- La Ley 31914 no constituye un impedimento para la fiscalización ni para la clausura de establecimientos. Prueba de ello es que, al momento de presentarse el Proyecto, ya se habían dispuesto cierres temporales de diversos locales comerciales.
- El Proyecto no ha contemplado el problema público identificado en la formulación de la Ley 31914, así como las cifras e información proporcionada por las asociaciones de pequeñas y medianas empresas. En dichas comunicaciones, se da cuenta de las pérdidas y de la afectación generada por el actuar abusivo de las Municipalidades, y se solicita reducir los espacios de corrupción en las inspecciones y fiscalizaciones.
- Se sugiere enfocar el debate en medidas que complementen la Ley 31914, reduciendo los espacios de corrupción, garantizando que las Municipalidades ejecuten su facultad fiscalizadora en el marco de la legalidad. Por ejemplo, con la creación de un cuerpo



colegiado relacionado con el Ministerio de Vivienda que otorgue los Certificados ITSE, aplicando el enfoque de gestión de riesgos de la OECD.

Sin otro particular, nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jaime Dupuy Ortiz de Zevallos**  
Director Ejecutivo



## OPINIÓN LEGAL

### PROYECTO DE LEY N° 10321/2024-CR

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

1. La Ley 31914 no impide las fiscalizaciones municipales. Las recientes fiscalizaciones y clausuras evidencian ello. La norma impide el abuso de las municipalidades, en defensa de la vida y de la legalidad.

El Proyecto se ha presentado en el marco de la tragedia ocurrida en el Centro Comercial Real Plaza de Trujillo en febrero de 2025. La lamentable pérdida de vidas humanas, así como la afectación a la salud física de otras víctimas, nos debe hacer repensar en medidas complementarias a las vigentes en materia de fiscalización y seguridad de edificaciones. Ello, promoviendo la facultad fiscalizadora que las Municipalidades actualmente tienen, respetando la legalidad y reduciendo los espacios de corrupción.

Sin embargo, el Proyecto busca derogar la norma que, precisamente, combate los abusos municipales y la corrupción en las actividades de fiscalización. La Exposición de Motivos del Proyecto es enfática en alegar que el problema público identificado está relacionado con la vigencia de la Ley 31914. A criterio de los autores, la norma habría debilitado la fiscalización y ha limitado la capacidad de las Municipalidades para garantizar condiciones de seguridad adecuadas en los centros comerciales. Sin embargo, no se desarrolla de qué manera esta normativa ha producido los efectos indicados.

Por el contrario, a la fecha de presentación del Proyecto, diversos medios de comunicación han dado cuenta de clausuras de diversos establecimientos comerciales a nivel nacional. Todo ello con la Ley 31914 estando vigente. Por tanto, esta norma no ha limitado en absoluto la capacidad fiscalizadora de las autoridades ediles.

Al igual que el Proyecto bajo comentario, toda norma tiene sustento en un problema público identificado. En el caso de la iniciativa legislativa que dio origen a la Ley 31914, el problema público está sustentado en las múltiples prácticas abusivas de las autoridades ediles en el ejercicio de su actividad fiscalizadora. Específicamente, se tratan de prácticas que afectaban principalmente locales de pequeños comerciantes, como bodegas, restaurantes, ferreterías, salones de belleza, entre otros.

La preocupación de las asociaciones de pequeñas y medianas empresas como panaderos y bodegueros fue plasmada en sendas comunicaciones al Congreso, en respaldo de la iniciativa. Por un lado, la Asociación Peruana de Empresarios Panaderos de la Panadería y Pastelería (Aspan) [indicó](#) que en 2022 se registraron pérdidas de S/ 1,700,000 derivadas de clausuras abusivas. La Asociación de Bodegueros del Perú, por su parte, [precisó](#) que los cierres abusivos generan pérdidas económicas a sus locales, de los que dependen más de 2 millones de personas.

Llama la atención que la Exposición de Motivos del Proyecto indique que el proceso que dio origen a la Ley 31914 tuvo errores, sin detallar a qué errores se refiere, y mucho menos, sin hacer una evaluación de los comentarios presentados por los sectores afectados. Ello, más



aún, teniendo en consideración que estas asociaciones de pequeños y medianos comerciantes dan cuenta de la existencia de casos de corrupción por parte de las Municipalidades, elemento que no ha sido mencionado ni evaluado en la referida Exposición de Motivos.

La Ley 31914 combate el abuso municipal y busca reducir los espacios de corrupción. La norma en ningún momento prohíbe la clausura de establecimientos. De hecho, dispone que es posible la clausura ante la constatación de un peligro inminente a la vida, salud y seguridad de las personas.

Tampoco es cierto que la Ley 31914 disponga que las clausuras solo son por 48 horas. El articulado de esta norma dice expresamente que ese es el plazo que tiene la autoridad edil para evaluar si el administrado ha subsanado las observaciones planteadas en la fiscalización.

Ello quiere decir que, si el administrado no ha subsanado las observaciones que dieron pie a la clausura, su establecimiento continuará cerrado. En consecuencia, el requisito para que pueda iniciar el cómputo de las 48 horas es que el administrado informe a la Municipalidad que ha procedido con la subsanación. Así, lo que debe hacer la autoridad edil es verificar si corresponde levantar las observaciones o mantenerlas (con lo cual el local continuaría clausurado).

Asimismo, la Ley 31914 delimita los supuestos bajo los cuales procede la clausura temporal. Ello, para evitar precisamente abusos municipales y que dichas actuaciones den pie a actos de corrupción. Por ejemplo, antes de esta ley, la autoridad podía ordenar el cierre de un local por la falta de impresión de un papel, observación que puede subsanarse en el acto.

Teniendo en cuenta ello, la lectura integral de la Ley 31914 permite reafirmar que, lejos de impedir la actividad fiscalizadora y sancionadora de las entidades competentes en salvaguarda de la vida, salud y seguridad de las personas, dota de un margen de legalidad que debe ser respetado al momento de ejercer dichas potestades. Como indicamos previamente, los recientes cierres de locales muestran que la Ley 31914 nunca impidió las clausuras. En todo caso, el problema público pasa por la falta de conocimiento y aplicación de esta norma.

## 2. La Ley 31914 debe ser complementada con iniciativas que la optimicen.

En lugar de evaluar la derogación de la Ley 31914, se deben explorar alternativas que puedan complementarla. Principalmente, con relación a relación al otorgamiento de los Certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) y la normativa vigente que contiene especificaciones técnicas para construcciones.

Por ejemplo, se debería articular con instituciones académicas, *think tanks* y organizaciones profesionales, la revisión y actualización del Reglamento Nacional de Edificaciones. Asimismo, debería considerarse la creación de un cuerpo colegiado relacionado con el Ministerio de Vivienda que otorgue los Certificados ITSE (para reducir así los espacios para el abuso y corrupción de autoridades).

En esa línea, se propone la evaluación de parámetros internacionales en seguridad de edificaciones y su certificación, así como la aplicación del enfoque de gestión de riesgos. Dicho enfoque es un principio recogido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo



Económico (OECD), como parte de las mejores prácticas de regulación y fiscalización del cumplimiento normativo.

### 3. Conclusiones

En atención a lo expuesto, solicitamos respetuosamente el archivo de la iniciativa legislativa, en función a las siguientes observaciones:

- La Ley 31914 no constituye un impedimento para la fiscalización ni para la clausura de establecimientos. Prueba de ello es que, al momento de presentarse el Proyecto, ya se habían dispuesto cierres temporales de diversos locales comerciales.
- El Proyecto no ha contemplado el problema público identificado en la formulación de la Ley 31914, así como las cifras e información proporcionada por las asociaciones de pequeñas y medianas empresas. En dichas comunicaciones, se da cuenta de las pérdidas y de la afectación generada por el actuar abusivo de las Municipalidades, y se solicita reducir los espacios de corrupción en las inspecciones y fiscalizaciones.
- Se sugiere enfocar el debate en medidas que complementen la Ley 31914, reduciendo los espacios de corrupción, garantizando que las Municipalidades ejecuten su facultad fiscalizadora en el marco de la legalidad. Por ejemplo, con la creación de un cuerpo colegiado relacionado con el Ministerio de Vivienda que otorgue los Certificados ITSE, aplicando el enfoque de gestión de riesgos de la OECD.