



Proyecto de Ley N°9788/2024-CR



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República



PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE EL DEBER DE FISCALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES RESPECTO AL CERTIFICADO DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE SEGURIDAD EN EDIFICACIONES (ITSE), EL CUAL POSEE VIGENCIA INDETERMINADA

La congresista Adriana Tudela Gutiérrez, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de conformidad con el artículo 22° del inciso c), 67°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; propone el siguiente:

I. FORMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE RECONOCE EL DEBER DE FISCALIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES RESPECTO AL CERTIFICADO DE INSPECCIÓN TÉCNICA DE SEGURIDAD EN EDIFICACIONES (ITSE), EL CUAL POSEE VIGENCIA INDETERMINADA

Artículo 1. Objeto de la Ley

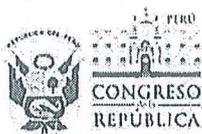
La presente ley tiene por objeto restablecer la vigencia indeterminada de los Certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), destacando la facultad y obligación que las autoridades competentes poseen para realizar fiscalizaciones posteriores.

Artículo 2. Modificación del 11 de la Ley N° 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento

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

"Artículo 11.- Vigencia de la licencia de funcionamiento y del certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones

La licencia de funcionamiento y el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tienen vigencia indeterminada, sin perjuicio de la fiscalización posterior que debe ser ejecutada por los gobiernos locales de manera periódica.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

En todos los casos, los gobiernos locales, conforme a sus competencias ejecutan las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones, y fiscalizan el cumplimiento de la normativa en la materia, bajo responsabilidad de la autoridad correspondiente.

(...)."

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo adecúa el Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y los formatos actualizados de Declaración Jurada, aprobado por Decreto Supremo N° 163-2020-PCM; el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, así como las demás normativas de la materia; conforme a las modificaciones efectuadas en la presente ley, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles.

J. Williams
J. Williams

Adriana Tudela
Adriana Tudela
J. Williams

José Cuello A.
José Cuello A.

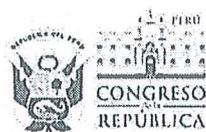
Diana Gonzalez
DIANA GONZALEZ

Roselli Amador
Roselli Amador

Victor Suarez Ruiz
Victor Suarez Ruiz

Fernando Espinosa
FERNANDO ESPINOSA

Karl J. Ponce
Karl J. Ponce
Ponce



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

II.1 ANTECEDENTES

Mediante Carta N° 11 ABP/DS-24 del 3 de abril de 2024, la Asociación de Bodegueros del Perú dio cuenta de la problemática que más de 535 mil negocios bodegueros padecen a causa del actual marco regulatorio de los Certificados de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), la cual genera una grave inseguridad jurídica en la permanencia del mercado.

Al respecto, indican que existe un alto nivel de discrecionalidad en tanto, (i) las exigencias técnicas poseen criterios distintos entre distritos sin mayor justificación; y, (ii) el procedimiento impide alternativas simplificadas para la renovación del certificado.

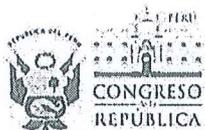
En ese sentido, se observa que actualmente existe un ámbito de ambigüedad y amplitud en la interpretación de las normas relacionadas a la obtención y renovación del certificado ITSE, por lo que a continuación corresponderá observar los marcos normativos históricos, con la finalidad de identificar si existe una regulación más idónea que permita salvaguardar la seguridad de las edificaciones y los ciudadanos, sin vulnerar el acceso y permanencia en el mercado de los millones de micro y pequeños emprendedores formales del Perú.

Marco normativo

Sobre el Certificado ITSE

La Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, publicada el 5 de febrero de 2007, tuvo como finalidad disponer el marco normativo relativo al procedimiento para obtener la licencia de funcionamiento. Este mecanismo de autorización fue definido en su artículo 3 como aquella que permite el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado.

Por su parte, el artículo 2 de la misma norma definió al Informe de Inspección Técnica de Seguridad en Defensa Civil como el documento que verifica el cumplimiento de las condiciones de seguridad en defensa civil. Si bien el artículo ya indicaba que la licencia de funcionamiento poseía vigencia indeterminada, no especificaba la vigencia del Informe de Inspección Técnica de Seguridad.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

El 25 de septiembre de 2015 se publicó el Decreto Legislativo N° 1200, que modificó diversos artículos de la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. La mencionada norma modificó el artículo 11 de la Ley de Licencias de Funcionamiento, estableciendo que el Certificado ITSE poseía la misma naturaleza de vigencia indeterminada que la licencia de funcionamiento.

Dicho decreto legislativo destacó que, acorde al reporte Doing Business 2010, la obtención del Certificado ITSE consumía un tercio del tiempo necesario para obtener la licencia de funcionamiento.

Finalmente, mediante la Ley 30619, Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, acerca de la vigencia del certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones, publicada en julio de 2017, se modificó la vigencia del Certificado ITSE a solo dos años, debiendo ser renovado constantemente, a pesar de que la licencia de funcionamiento mantenía su carácter de vigencia indeterminada.

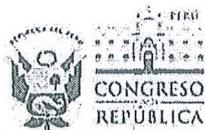
Sobre la facultad de fiscalización de las municipalidades

El artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades destaca que los gobiernos locales deben promover la economía local a través del desarrollo social y económico. En concordancia, el artículo 73 señala que es competencia de las municipalidades promover la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa.

El numeral 3.6 del artículo 79 del cuerpo normativo indicado previamente establece que las municipalidades distritales son competentes para regular, autorizar y fiscalizar todo lo referente a la apertura de establecimientos comerciales.

Por tanto, las municipalidades distritales poseen un rol posterior al otorgamiento de autorizaciones o licencias de funcionamiento. Dicho rol se encuadra dentro de sus funciones supervisoras y fiscalizadoras ex post, con el fin de salvaguardar la seguridad e intereses de sus ciudadanos, siempre dentro de los alcances de la ley.

Para ello, cuentan con diversos mecanismos de control posterior, como las sanciones, la clausura, la demolición, la declaración de inhabilitabilidad y la revocación de licencias.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

Proyectos de ley en la materia

El 2 de abril de 2024, se presentó el Proyecto de Ley N° 7422/2023-CR, Ley que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento respecto de la vigencia del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones - ITSE, de la autoría de la Congresista María del Carmen Alva Prieto.

El mencionado proyecto identifica la misma problemática señalada por la Asociación de Bodegueros del Perú, por lo cual propone, entre otros, la extensión de la vigencia del certificado ITSE, "promover la inversión privada y el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa".

II.2 FUNDAMENTOS

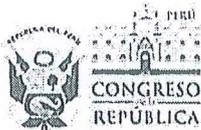
Objetivo de la propuesta

Restablecer la vigencia indeterminada del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE), de forma que su vigencia sea equivalente al de la licencia de funcionamiento. De esta forma se garantizará la seguridad jurídica de los pequeños emprendedores para invertir en sus negocios a largo plazo, en beneficio de todo el país.

Del mismo modo, se busca reafirmar la facultad y obligación de los gobiernos locales en supervisar y fiscalizar las correctas medidas de seguridad de los establecimientos comerciales en sus respectivas jurisdicciones.

Problemática que motiva la propuesta

- Los altos costos que significan para las micro y pequeñas empresas someterse constantemente al trámite de solicitud de un Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones.
- La falta de criterios objetivos y uniformes por parte de las Municipalidades, los que se exigen al momento de solicitar el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones.
- La arbitrariedad a la que puede ser sometido el administrado, ya que no existe una entidad diferente que pueda revisar lo dispuesto por la Municipalidad.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

Justificación de la propuesta

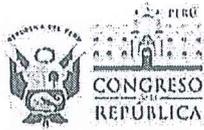
La teoría de la regulación señala que se acredita la **eficacia** de una determinada propuesta normativa cuando se resuelve el problema (o los problemas) identificados por el regulador. En ese sentido, en este acápite se deberá demostrar cómo la iniciativa legislativa y su parte dispositiva cumplen con resolver los problemas públicos identificados.

En línea con los problemas identificados, consistentes en los altos costos incurridos para tramitar una solicitud de Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, así como la falta de criterios uniformes conducentes a posibles actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios municipales; se propone la alternativa regulatoria de equiparar la vigencia indeterminada del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones con la vigencia indeterminada de la Licencia de Funcionamiento, tal como señala la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

Conforme a lo señalado en el marco normativo que rige la emisión de licencias de funcionamiento, la evaluación que realiza la autoridad competente tiene dos dimensiones: (i) las condiciones de seguridad en defensa civil y (ii) la zonificación y compatibilidad de uso. En el mismo sentido, una vez el agente económico cumple con ambas evaluaciones, puede obtener la licencia de funcionamiento con vigencia indeterminada, de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la referida Ley Marco.

La aprobación de la evaluación de las condiciones de seguridad en defensa civil, analizado al momento de emisión de la licencia, tiene como consecuencia directa la obtención de la licencia. Esta evaluación de condiciones de seguridad se traduce en la tramitación y obtención del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, es decir, contar con el Certificado ITSE es un requisito y condición para contar con una licencia de funcionamiento válida y vigente.

Pese a que en la emisión de la licencia de funcionamiento ya se analizan las condiciones de seguridad mediante la tramitación y obtención del Certificado ITSE, la regulación ha dispuesto dos vigencias distintas en los supuestos citados, tal como se grafica a continuación:



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

VIGENCIA INDETERMINADA

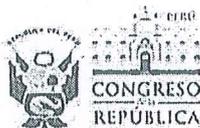


VIGENCIA DOS AÑOS



Del gráfico anterior se advierte que, pese a que la licencia de funcionamiento es de vigencia indeterminada y para su obtención se requiere de la aprobación de las condiciones de seguridad en edificaciones (conducentes al Certificado ITSE); la regulación mantiene una vigencia determinada a dos años para el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones. En otras palabras, la licencia de funcionamiento no tiene una vigencia indeterminada en la práctica, puesto que se encuentra sujeta a la vigencia de dos años del Certificado ITSE.

La evaluación normativa del Certificado ITSE inicia el 2000, con la emisión del Decreto Supremo 13-2000-PCM, en el que se señaló una vigencia de un año a dicho documento. Posteriormente, se emitió el Decreto Supremo 74-2005-PCM y amplió su vigencia a dos años.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

Conforme surgieron las nuevas actividades de fiscalización y fomento estatal, la regulación nacional optó por la simplificación administrativa y el fortalecimiento de la supervisión ex post, por lo que en el año 2014, mediante Decreto Supremo 058-2014-PCM se dispuso que la vigencia del Certificado ITSE sea indeterminada, en concordancia con la vigencia de la Licencia de Funcionamiento. Asimismo, se fortalecieron las actividades de fiscalización, supervisión y sanción por parte de las autoridades competentes.

Sin embargo, en el 2017 se emite la Ley 30619 y se dispuso la vigencia de dos años del Certificado ITSE, en contraposición a la posición regulatoria del fortalecimiento del análisis ex post y la fiscalización posterior.

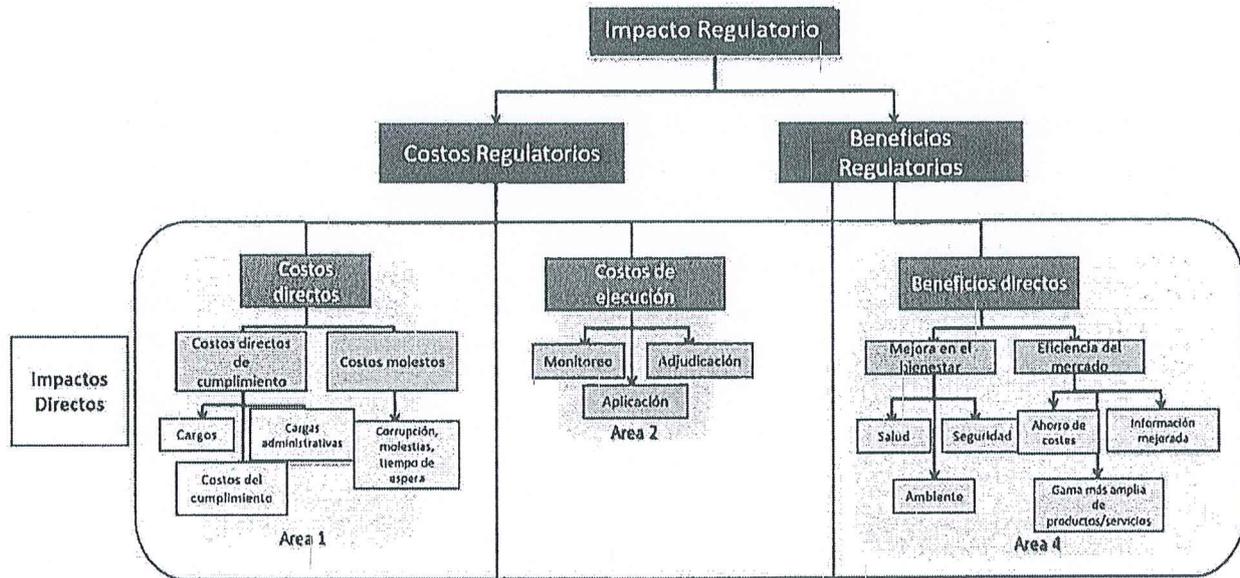
Por lo expuesto, no tiene sentido alguno que la legislación diferencie la vigencia de la licencia de funcionamiento con la vigencia del Certificado ITSE, toda vez que este último es requisito para la obtención del título habilitante de funcionamiento. Por el contrario, se debe restablecer la vigencia indeterminada del Certificado ITSE y continuar el fortalecimiento de las actividades de fiscalización por parte de las autoridades competentes.

La carga regulatoria y de fiscalización debe recaer en el mejor posicionado para efectuar la actividad administrativa. Conforme a lo desarrollado en la literatura y el desarrollo normativo de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la actuación estatal debe priorizar la fiscalización posterior a fin de agilizar la obtención de títulos habilitantes.

Cabe señalar que la vigencia indeterminada del Certificado ITSE no supone en modo alguno que las autoridades competentes se abstengan de fiscalizar o de sancionar a aquellos agentes económicos que fraguan, alteran o modifican sus condiciones de seguridad en sus establecimientos; por el contrario, se debe promover mayor cantidad de inspecciones y fiscalizaciones a fin de garantizar la seguridad en las edificaciones y el bienestar social en una determinada jurisdicción.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El vigente artículo 75° del Reglamento del Congreso señala que las proposiciones de ley y de resolución legislativa requieren de un análisis costo – beneficio dentro de su exposición de motivos. A tal efecto, se considerará la siguiente metodología de análisis de impactos:



Fuente: Renda, A; Schrefler, L; Luchetta, G; Zavatta, R. (2013) Assessing the costs and benefits of regulation. Study for the European Commission, Secretariat General. Centre for European Policy Studies and Economisti Associati. Bruselas. Figura 3. A map of regulatory cost and benefits. p. 21. Traducción propia.

De acuerdo al cuadro previo, el análisis costo-beneficio de una regulación (norma) requiere de la identificación de los impactos positivos (beneficios) y negativos (costos), considerando a todos los agentes participantes: empresas, personas y Estado.

Respecto de los costos y beneficios

Los impactos negativos (costos) de una regulación se pueden dividir entre los costos directos (asumidos por los sujetos regulados, es decir, empresas y personas) y de cumplimiento (asumidos por el Estado).

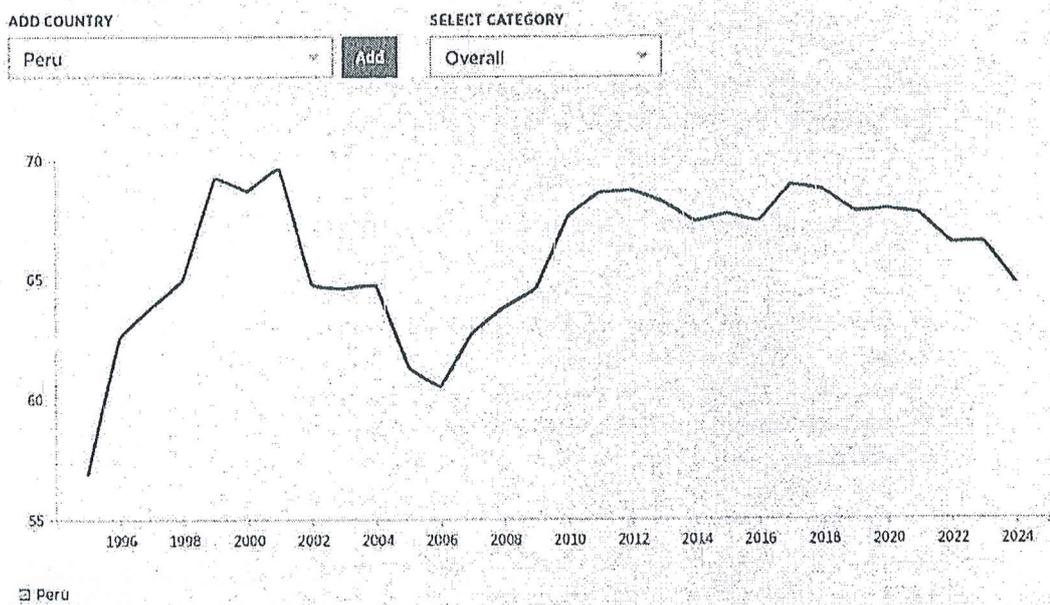
La presente iniciativa legislativa otorga los siguientes beneficios a las partes involucradas:

- Se fortalece la facultad de fiscalización de las municipalidades para verificar ex post el correcto cumplimiento de las condiciones de seguridad, a fin de garantizar la integridad de las personas, sin generar sobrecostos burocráticos a los emprendedores del Perú.

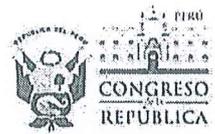
- Crea un ambiente de seguridad jurídica, limitando la discrecionalidad de las autoridades para generar evaluaciones subjetivas con el fin de renovar el Certificado ITSE.
- Se simplifican los procedimientos burocráticos para iniciar un negocio en el Perú.

Lo anterior es imprescindible, pues acorde al Global Competitiveness Report 2019 del World Economic Forum, nos encontrábamos en el puesto 128 de 141 países con relación al peso de la carga regulatoria. Asimismo, nos ubicábamos en el puesto 111 sobre el tiempo requerido para iniciar un negocio, esto incluso antes de la crisis económica ocasionada por las políticas públicas adoptadas durante la pandemia.

Por su parte, acorde al Índice de Libertad Económica de la Fundación Heritage, expone cómo el Perú ha mantenido una caída ininterrumpida en el puntaje de libertad económica, tal como se muestra a continuación¹:



¹ Perfil del país en Libertad Económica: Perú
<https://www.heritage.org/index/pages/country-pages/peru>.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

- Todo emprendimiento conlleva a una serie de procedimientos administrativos con el fin de obtener la licencia de funcionamiento, la licencia de edificación, la habilitación urbana, el Certificado ITSE, entre otros. Cada uno de estos procedimientos debe ser iniciado con el pago de una tasa, es decir, un pago. Por ello, tener que realizar el pago de tasas administrativas cada 2 años por el mismo procedimiento sin que las condiciones hayan cambiado, constituye una medida desproporcionada y costosa.

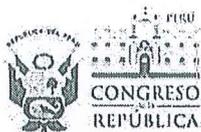
Este escenario puede generar incentivos perversos para mantenerse en la informalidad. Por tanto, la vigencia indeterminada del certificado permitirá realizar un único pago por un único procedimiento, el cual se mantendrá de manera indefinida, sin perjuicio de la fiscalización posterior de las municipalidades.

- Garantizar la seguridad jurídica generará mayores incentivos para invertir en emprendimientos, lo cual a su vez permitirá crear más trabajo para los peruanos y más oferta de proveedores de productos en el país, dinamizando la economía a nivel de oferta y empleabilidad.

En contraposición, la presente propuesta podría acarrear costos relacionados a una presunta desprotección del ciudadano frente a locales no seguros, pudiendo generar situaciones de siniestros. Por otra parte, se podría limitar la acción de las autoridades para controlar y garantizar la seguridad de los locales.

Sin embargo, corresponde desestimar los presuntos costos por los motivos siguientes:

- La potestad de la Municipalidad para supervisar y fiscalizar las condiciones de seguridad de los locales autorizados es plenamente reconocida en el presente proyecto de ley. Por tanto, dicha función continuará siendo ejercida por la autoridad, de conformidad con las atribuciones señaladas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Los siniestros y tragedias ocurridos en diversos distritos se han dado al amparo de los negocios informales. Justamente, la falta de incentivos para iniciar emprendimientos formales, termina por limitar la acción de las autoridades para fiscalizar las condiciones de seguridad conformes a un Certificado ITSE, pues los informales no cuentan con uno. A mayor desarrollo, los informales no cuentan con ningún tipo de licencia o autorización, lo cual los ubica fuera del radar de la fiscalización municipal.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

En ese sentido, se ha determinado que lo propuesta en la presente iniciativa legislativa genera claros beneficios tanto a los emprendedores como a los consumidores, generando un ecosistema de mercado predecible y seguro, debidamente supervisado por las autoridades locales.

Análisis de la medida menos gravosa

En primer lugar, corresponde resaltar que la problemática del sistema de renovación actual de 2 años, genera una serie de costos burocráticos y monetarios importantes que vulneran el libre emprendimiento en el Perú. En esa línea, en los párrafos precedentes se ha demostrado que la presente propuesta es idónea para solucionar los problemas identificados. Asimismo, los beneficios generados superan en gran medida a los presuntos costos.

Sin perjuicio de ello, corresponde analizar qué otras posibles medidas existen para solucionar el mismo problema identificado.

Al respecto, se tiene como propuesta previa, el Proyecto de Ley N° 7422/2023-CR, de la autoría de la Congresista María del Carmen Alva Prieto, el cual postula que la vigencia del Certificado ITSE sea de 10 años. Sin embargo, dicha propuesta no soluciona la inseguridad jurídica y la discrecionalidad municipal generada al tener que renovar un documento previamente adquirido, bajo el peligro de no poder operar el local y, por tanto, de trabajar.

Si bien esta medida genera beneficios que superan la situación regulatoria actual, no se identifica que sea la más eficaz en solucionar la problemática. En cambio, lo propuesto en el presente proyecto de ley genera mayores beneficios, al mismo tiempo que establece soluciones definitivas al problema identificado.

Por todo lo anterior, se puede concluir que la presente propuesta es eficaz en solucionar la problemática identificada. Asimismo, es eficiente al generar mayores beneficios que costos y es la medida menos gravosa identificada para alcanzar los objetivos planteados.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa modifica el artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, restableciendo la vigencia indeterminada del Certificado ITSE.



ADRIANA TUDELA GUTIERREZ
Congresista de la República

Asimismo, se dispone la adecuación del Texto Único Ordenado de la ley mencionada anteriormente, aprobado por Decreto Supremo N° 163-2020-PCM.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente propuesta legislativa se enmarca en las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional.

- **OCTAVA POLÍTICA DEL ESTADO.** Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
- **DÉCIMA POLÍTICA DEL ESTADO.** Reducción de la pobreza.
- **DÉCIMA OCTAVA POLÍTICA DEL ESTADO.** Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.

Lima, septiembre 2024