0246-2015/CEB-INDECOPI

26 de junio de 2015

EXPEDIENTE Nº 000032-2015/CEB
DENUNCIADOS : PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES
MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA
DENUNCIANTE : SAN SILVESTRE SCHOOL ASOCIACIÓN CIVIL
RESOLUCIÓN FINAL

SUMILLA: Se declara barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo de vigencia de dos (2) años para los certificados de inspección técnica de seguridad en defensa civil, dispuesta en la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM y materializada en los Certificados de ITSE N° 002670-MML-2013 y N° 003925-MML-2013.

Dicha imposición contraviene el artículo 2º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual permite que las autoridades sujeten a un término los actos administrativos, únicamente, cuando cuenten con una ley que las autorice a hacerlo, supuesto que no se ha acreditado en el presente caso.

Se precisa que lo resuelto no desconoce en modo alguno las funciones de supervisión y fiscalización asignadas legalmente a las entidades competentes para realizar las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones (Órganos Ejecutantes) respecto de los establecimientos que cuentan con un certificado de inspección técnica de seguridad en defensa civil vigente, a fin que se verifique que las condiciones de seguridad por las cuales se otorgaron los referidos certificados no hayan variado.

Se dispone la inaplicación a la denunciante de la barrera burocrática declarada ilegal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 48º de la Ley Nº 27444. El incumplimiento de lo resuelto podrá ser sancionado hasta con veinte (20) unidades impositivas tributarias de conformidad con lo dispuesto en el inciso a) del artículo 26º BIS del Decreto Ley Nº 25868.

La Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas**:**

I. ANTECEDENTES:

A. La denuncia:

1. Mediante escrito presentado el 17 de febrero de 2015, San Silvestre School Asociación Civil (en adelante, la denunciante) interpuso denuncia contra la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (en adelante, el Cenepred) y la Municipalidad Metropolitana de Lima (en adelante, MML) por la imposición de una barrera burocrática presuntamente ilegal y/o carente de razonabilidad originada en la imposición de un plazo de vigencia de dos (2) años para los certificados de inspección técnica de seguridad en defensa civil (ITSDC), dispuesta en la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM y materializada en los Certificados de ITSDC N° 002670-MML-2013 y N° 003925-MML-2013.

2. Fundamenta su denuncia en los siguientes argumentos:

   (i) Ha solicitado y obtenido los certificados de ITSDC Nº 002670-MML-2013[1] y Nº 003925-MML-2013[2], los cuales tienen una vigencia de dos (2) años al haber sido emitidos al amparo del Decreto Supremo Nº 066-2007-PCM.

   (ii) Las entidades de la Administración Pública pueden someter un acto administrativo, como un Certificado de ITSDC (actualmente denominado Certificado de Seguridad en Edificaciones[3], en adelante certificado de ITSE), a un plazo de vigencia siempre que cuenten con una norma legal que las habilite para ello. El carácter excepcional de esta medida se sustenta en la necesidad de garantizar la estabilidad de los actos administrativos y evitar que puedan ser emitidos con plazos discrecionales.

---

1 Vigente del 29 de abril de 2013 al 29 de abril de 2015.

2 Vigente del 03 de septiembre de 2013 al 03 de septiembre de 2015.

3 **Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, modificada por Ley Nº 30230.**
Disposiciones Finales, Transitorias y Complementarias.
DÉCIMA.- Precísase que toda referencia efectuada a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil y al Certificado de Seguridad en Defensa Civil, deberá entenderse realizada a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y al Certificado de Seguridad en Edificaciones.

(iii) Para imponer legalmente un plazo de vigencia de dos (2) años a los certificados de ITSE resulta necesario la existencia de una norma con rango de ley que habilite a las entidades involucradas, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, toda vez que, el único sustento para la imposición del plazo de vigencia cuestionado proviene de una norma infra-legal.

(iv) En anteriores pronunciamientos[4] la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (en adelante, la Comisión) ha declarado que la imposición cuestionada constituye una barrera burocrática ilegal.

(v) Con esta disposición las entidades denunciadas contravienen el artículo 2º de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, el numeral 1) del artículo IVº del Título Preliminar de dicha norma y el artículo Iº del Título Preliminar de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

(vi) A pesar que la exigencia denunciada podría obedecer a un interés público, la misma carece de fundamento técnico debido a que sino se produce un cambio de circunstancias no tiene sentido que un certificado de ITSE pierda su validez. Asimismo, la barrera burocrática cuestionada no cuenta con un estudio previo que permita apreciar los fundamentos sobre los cuales se determinó la obligación de renovar los certificados de ITSE que son válidos hasta que no se declare su revocación por un cambio de circunstancias.

(vii) No resulta posible apreciar cómo la restricción cuestionada puede coadyuvar a garantizar los índices de seguridad en defensa civil por lo cual la imposición objeto de cuestionamiento no resulta una medida idónea para los fines que se persigue.

(viii) Existe una opción menos gravosa para garantizar la seguridad en las edificaciones. Dicha opción es la fiscalización posterior, la cual es realizada al menos una vez al año por los órganos ejecutantes de las ITSE con lo cual se habilita la posibilidad de revocación en caso medie un cambio en las condiciones de seguridad de edificaciones. De ese modo, la exigencia cuestionada deviene en innecesaria.

---

[4] La denunciante hace referencia a los pronunciamientos recaidos en las denuncias tramitadas bajo los Expedientes Nº 003-2014/CEB y Nº 288-2014/CEB.

(ix) No se evidencia que las autoridades hayan realizado una evaluación que les permitiera apreciar que resulta desproporcional someter a los administrados a la renovación de los certificados de ITSE toda vez que, los beneficios obtenidos con dicha medida serían mínimos o inexistentes en aquellos casos en los que no se presenta un cambio en los establecimientos que ya cuenten con dichos certificados.

(x) La Comisión debe ordenar a las entidades denunciadas el pago de costas y costos del presente procedimiento.

B. Admisión a trámite:

3. Mediante Resolución Nº 0159-2015/STCEB-INDECOPI del 2 de marzo de 2015, se admitió a trámite la denuncia y se concedió a la PCM, al Cenepred y a la MML un plazo de cinco (5) días hábiles para que formulen sus descargos. Dicha resolución fue notificada a la denunciante y a la PCM el 5 de marzo de 2015; a la MML y al Cenepred el 6 y 18 de marzo del mismo año, respectivamente, conforme consta en los cargos de las cédulas de notificación[5] que obran en el expediente.

C. Contestación de la denuncia:

4. Mediante escritos presentados el 10 y 12 de marzo de 2015, la PCM, el Cenepred y la MML, respectivamente, se apersonaron al presente procedimiento y solicitaron prórroga de plazo para presentar sus descargos[6].

5. Mediante escrito del 1 de abril de 2015, la PCM, indicando que le corresponde ejercer la defensa jurídica del Cenepred, presentó sus descargos señalando lo siguiente:

(i) El certificado de ITSE emitido al amparo del Decreto Supremo Nº 066-2007-PCM fue expedido en el marco del Sistema Nacional de Defensa Civil en que el Instituto Nacional de Defensa Civil (en adelante, Indeci) era el ente rector, en tanto el Certificado de ITSE emitido al amparo del

---

5 Cédulas de Notificación Nº 739-2015/CEB (dirigida a la denunciante), Nº 740-2015/CEB (dirigida a la PCM), Nº 741-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la PCM), Nº 742-2015/CEB (dirigida a la MML), Nº 743-2015/CEB (dirigida a la Procuraduría Pública de la MML) y Nº 744-2015/CEB (dirigida al Cenepred).

6 Mediante Resolución N° 0206-2015/STCEB-INDECOPI, del 24 de marzo de 2015, se resolvió tener por apersonadas a las entidades denunciadas y se les concedió la prórroga de plazo solicitada.

Decreto Supremo N° 058-2014-PCM fue expedido en el marco del Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres en el cual el ente rector es la PCM. Por lo cual, se trata de dos (2) procedimientos distintos, con actores y órganos ejecutantes con nuevas competencias.

(ii) De conformidad con la teoría de los hechos cumplidos establecida en el artículo 103º de la Constitución Política del Perú cada hecho que ocurra en la realidad se rige por la norma vigente en su momento. De esa manera, las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2014-PCM solo puede ser aplicada a aquellos certificados que se otorguen a partir del 15 de octubre de 2014 no pudiendo ser de aplicación retroactiva.

(iii) La PCM ha cumplido con respetar el principio de legalidad toda vez que como ente rector propuso el dispositivo legal, por corresponderle funcionalmente. Por ello, las acciones administrativas resultan legales al haberse emitido dentro de sus competencias y funciones.

(iv) Los nuevos dispositivos de seguridad en edificaciones tienen que adecuarse como instrumentos que permiten salvaguardar la vida de los usuarios y propietarios de un local y/o establecimiento de acuerdo al principio de razonabilidad.

(v) El Cenepred es un organismo público ejecutor con calidad de pliego presupuestal adscrito a la PCM con las funciones de asesorar al ente rector en la Política Nacional y el Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

(vi) El artículo 26º de la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización, en concordancia con el artículo 45º de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, y el artículo VIIº del Título Preliminar de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece como competencia exclusiva del Gobierno Nacional el diseño de las políticas nacionales y sectoriales. De ese modo, resulta ineficaz que las normas que regulan las ITSE se contrapongan a las políticas nacionales. Por ende, la medida dispuesta se encuentra acorde a la Constitución Política del Estado que garantiza la defensa de la persona humana y su dignidad.

(vii) El artículo 16º de la Ley Nº 30230, Ley que Establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País, que modificó el artículo 38º de la

Ley Nº 27444, establece que las entidades públicas están obligadas a modificar su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) en un plazo de treinta (30) días hábiles a partir del día siguiente al de publicación de la norma. Por ello, los gobiernos locales en su condición de ejecutantes están obligados a modificar sus TUPA de acuerdo al Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM.

(viii) La Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM no establece la exigencia de renovar los certificados de ITSE sino establece que cumplido el plazo de vigencia de los mismos el administrado deberá solicitar uno nuevo, el cual tendrá una vigencia indeterminada.

(ix) En un pronunciamiento anterior[7] sobre la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM la Comisión determinó la improcedencia de la denuncia en los extremos de la PCM y el Cenepred por lo cual, en el presente procedimiento, deberá mantenerse el criterio adoptado.

6. El 6 de abril de 2015 la MML presentó sus descargos con base en los siguientes argumentos:

(i) Con la emisión de la Ley Nº 30230 se modificó las competencias para la realización de las ITSE en el ámbito nacional y que para el caso de la MML dichas competencias fueron transferidas por el Indeci.

(ii) La Novena Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Nº 30230 establece que los órganos competentes de los Gobiernos Regionales o Municipales, que se encontraran tramitando a la fecha expedientes de ITSE debían concluir los procedimientos administrativos. Así, a través del Comunicado Nº 01-2014-CENEPRED, dicha institución recomendó a los Gobiernos Regionales y Municipales concluir a la brevedad con los procedimientos administrativos que hubieren iniciado.

(iii) El Certificado Nº 002670-MML-2013 se emitió bajo la vigencia del Decreto Supremo Nº 066-2007-PCM por ello se establece que su vigencia será de dos (2) años.

---

7 La PCM se refiere al pronunciamiento contenido en la Resolución Nº 602-2014/CEB-INDECOPI recaída en el Expediente Nº 000323-2014/CEB.

(iv) La Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM no establece un periodo de vigencia de dos (2) años ni la exigencia de renovar los certificados de ITSE conforme ha sido anteriormente señalado por la Comisión[8].

D. Otro:

7. Con fecha 4 de junio de 2015, la denunciante presentó argumentos absolviendo los descargos presentados por la PCM, los cuales serán considerados al momento de realizar el análisis del presente caso.

II. ANÁLISIS:

A. Competencia de la Comisión y metodología de análisis del caso:

8. De acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868, la Comisión es competente para conocer los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que generen barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o la permanencia de los agentes económicos en el mercado[9].

9. Asimismo, la referida disposición legal, en concordancia con la Tercera Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley Nº 28335[10] y el artículo

---

8 La MML se refiere al pronunciamiento contenido en la Resolución Nº 602-2014/CEB-INDECOPI recaída en el Expediente Nº 000323-2014/CEB.

9 **Decreto Ley N° 25868**
Artículo 26ºBIS.- La Comisión de Acceso al Mercado es competente para conocer sobre los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública, incluso del ámbito municipal o regional, que impongan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen ilegal o irracionalmente el acceso o permanencia de los agentes económicos en el mercado, en especial de las pequeñas empresas, y de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la materia establecidas en los Decretos Legislativos Nº 283, 668, 757, el Artículo 61 del Decreto Legislativo Nº 776 y la Ley Nº 25035, en especial los principios generales de simplificación administrativa contenidos en su Artículo 2, así como las normas reglamentarias pertinentes. Ninguna otra entidad de la Administración Pública podrá arrogarse estas facultades.
(…)".

10 **Ley Nº 28335, Ley que crea el Índice de Barreras Burocráticas de Acceso al Mercado impuestas a Nivel Local**
Disposiciones complementarias Transitorias y Finales
(…)
Tercera.- Competencia de la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI
La Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI es competente para conocer de los actos y disposiciones de las entidades de la administración pública (…) que contravengan las disposiciones generales contenidas en el Capítulo I del Título II de la Ley Nº 27444; de conformidad con lo establecido en el artículo 26º BIS del Decreto Ley Nº 25868 y en normas afines.

23° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi[11], establecen que la Comisión es la encargada de velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa, así como la aplicación de los mismos a fin de ejercer un control posterior.

10. Para efectuar la presente evaluación se toma en consideración lo dispuesto en el precedente de observancia obligatoria aprobado mediante Resolución Nº 182-97-TDC del Tribunal de Indecopi. En tal sentido, corresponde analizar si la barrera burocrática cuestionada es: (i) legal o ilegal; y, de ser el caso, si es (ii) razonable o carente de razonabilidad[12.]

B. Cuestiones previas:

B.1 Sobre el cambio de denominación de los certificados de seguridad:

11. De acuerdo a la Décima Disposición Final, Transitoria y Complementaria a la Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de funcionamiento, modificada por el artículo 63° de la Ley N° 30230, toda referencia efectuada a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil y al Certificado de Seguridad en Defensa Civil, deberá entenderse realizada a las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y al Certificado de Seguridad en Edificaciones.

12. De esta manera, se precisa que el cambio de denominación no determina una modificación en la barrera burocrática denunciada, debido a que los Certificados ITSDC deben entenderse como los Certificados ITSE.

B.2 Del argumento constitucional de la PCM:

13. La PCM ha señalado que de conformidad con la teoría de los hechos cumplidos establecida en el artículo 103º de la Constitución Política del Perú cada hecho que ocurra en la realidad se rige por la norma vigente en su momento. De esa manera, las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado mediante

---

11 **Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual –Indecopi**
Artículo 23°.- De la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas.-
Corresponde a la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas (…) velar por el cumplimiento de las normas y principios que garantizan la simplificación administrativa, así como de aquellas que complementen o sustituyan a las anteriores.

12 Resolución Nº 182-97-TDC, publicada en el diario oficial "El Peruano" el día 20 de agosto de 1997, en cuyo flujograma se señala como precedente metodológico que, si luego de efectuar el análisis de legalidad, éste no es satisfactorio, la Comisión debe declarar fundada la denuncia. Sólo en el caso que la barrera cuestionada supere el análisis de legalidad la Comisión debe continuar con el análisis de racionalidad.

Decreto Supremo N° 058-2014-PCM solo pueden ser aplicadas a aquellos certificados que se otorguen a partir del 15 de octubre de 2014 no pudiendo ser de aplicación retroactiva.

14. Con relación a ello debe mencionarse que de acuerdo a lo establecido en el artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868, la Comisión únicamente se encuentra facultada para efectuar un análisis de legalidad y razonabilidad de la barrera burocrática cuestionada y no para evaluar su constitucionalidad.

15. Dicho criterio ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la Sentencia del 25 de agosto de 2010 recaída sobre el Expediente Nº 00014-2009-PI/TC, en la cual se precisó que el procedimiento de eliminación de barreras burocráticas no tiene por finalidad analizar la constitucionalidad de las mismas sino su legalidad y/o razonabilidad.

16. De ese modo, el argumento constitucional presentado por la PCM no será tomado en cuenta para el presente análisis ya que el mismo se limitará a efectuar una evaluación de la legalidad y/o razonabilidad de la medida cuestionada, en virtud a las competencias legalmente atribuidas a esta Comisión.

17. En consecuencia, corresponde desestimar el argumento planteado por la PCM en el extremo indicado.

C. Cuestión controvertida:

18. Determinar si la imposición de un plazo de vigencia de dos (2) años para los Certificados de ITSE, contenida en la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM y materializada en los Certificados de ITSE N° 002670-MML-2013 y N° 003925-MML-2013, constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal y/o carente de razonabilidad.

D. Evaluación de legalidad:

19. El inciso a) del artículo 9º de la Ley Nº 29664 señala que la PCM es el ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres[13] y el artículo 4º

[13] **Ley Nº 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres**
Artículo 9º.- Composición del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) está compuesto por:
a. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.

del Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley Nº 29664, establece que dicha entidad es la responsable de conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento de dicho sistema[14].

20. Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM señala que la PCM es el ente rector que aprueba las reformas en materia de las ITSE. En tal sentido, se entiende que la PCM es el organismo facultado para aprobar las reformas vinculadas a las referidas inspecciones.

21. En virtud a las competencias anteriormente descritas, se puede entender que, como ente rector, la PCM es la entidad que emite las normas vinculadas con Defensa Civil; de esta manera emitió el Decreto Supremo Nº 066-2007-PCM.

22. Los artículos 8°, 38° y 41° del Decreto Supremo N° 066-2007-PCM, establecían que los certificados de ITSE contaban con un periodo de vigencia y que luego de finalizado el mismo debían ser renovados ante la autoridad competente.

23. El artículo 13° del mencionado decreto supremo, señalaba que las municipalidades locales eran las encargadas de emitir certificados de ITSE dentro del ámbito territorial que les corresponde.

24. Asimismo, el artículo 79° de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, establece como una función específica exclusiva de las municipalidades provinciales, el aprobar la regulación provincial conforme a las normas técnicas sobre seguridad del Sistema de Defensa Civil.

25. Conforme a dichas competencias, la MML emitió los certificados de ITSE cuestionados en el presente procedimiento[15], los cuales acreditaban que los establecimientos de la denunciante cumplían con las normas técnicas de seguridad que se encontraban vigentes al momento de su otorgamiento.

26. De acuerdo a lo señalado, se advierte que la MML emitió los certificados de ITSE conforme a las facultades que le fueron otorgadas por el órgano del sector competente (PCM) así como por las leyes antes mencionadas.

(…)

14 **Decreto Supremo Nº 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley Nº 29664**
Artículo 4º.- La Presidencia del Consejo de Ministros
4.1 La Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), es responsable de conducir, supervisar y fiscalizar el adecuado funcionamiento del Sistema. Asimismo, dicta los lineamientos e instrumentos para el cumplimiento de los acuerdos internacionales que haya suscrito el país y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional. (…)

15 Los Certificados ITSE N° 002670-MML-2013 y N° 003925-MML-2013.

27. Sin embargo, el Decreto Supremo N° 066-2007-PCM fue derogado por el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.
28. A través de la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, se estableció que los certificados de ITSE emitidos durante la vigencia del Decreto Supremo N° 066-2007-PCM surtirán efecto hasta el vencimiento del plazo establecido en el mismo certificado.

29. De esta manera, se observa que el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM recoge el periodo de vigencia determinado que se estableció en los certificados de ITSE emitidos mientras se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 066-2007-PCM.

30. Sin perjuicio de lo señalado, si bien la PCM emitió el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM conforme a sus competencias y la MML actuó de acuerdo con las facultades otorgadas para emitir certificados de ITSE, deberá verificarse y analizarse si la imposición de un periodo de vigencia determinado a los certificados de ITSE (entendiéndose que para el presente caso dicho plazo de vigencia es de dos (2) años) recogida en la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, se encuentra acorde al marco legal vigente, respecto al establecimiento de plazos o términos para un acto administrativo específico.

31. Al respecto, cabe indicar que el artículo 2º de la Ley Nº 27444 señala lo siguiente:

> *"Artículo 2.- Modalidades del acto administrativo*
> a. *Cuando una ley lo autorice, la autoridad, mediante decisión expresa, puede someter el acto administrativo a condición, término o modo, siempre que dichos elementos incorporables al acto, sean compatibles con el ordenamiento legal, o cuando se trate de asegurar con ellos el cumplimiento del fin público que persigue el acto."*

32. Dicho artículo establece que los actos administrativos (como son los certificados de ITSE) pueden estar sujetos a término cuando *una ley así lo autorice* y cuando se haga mediante decisión expresa de la autoridad que lo otorga. Es decir, conforme a la Ley Nº 27444, la posibilidad de que una autoridad administrativa imponga un plazo a la efectividad de un acto administrativo (ya sea para su inicio o término), es excepcional y requiere autorización expresa de una ley.

33. Un escenario distinto al requerido por la Ley Nº 27444 implicaría que las entidades administrativas tengan plena discrecionalidad de establecer que los

actos administrativos (como los certificados de ITSE otorgados a la denunciante) tengan un término, el cual podría variar de acuerdo a las disposiciones que se establezcan de manera arbitraria. En esta línea, se considera que ello atentaría contra la estabilidad de los actos administrativos y generaría indefensión e incertidumbre en los administrados.

34. En ese sentido, la obligación contenida en el artículo 2º de la Ley Nº 27444 es una protección para los administrados sobre posibles arbitrariedades de la Administración Pública, además de brindarles estabilidad y seguridad jurídica.

35. En el presente caso, la MML ha indicado en sus descargos que los certificados se emitieron de conformidad con las normas de la materia, señalando que dichas normas correspondían a la PCM, refiriéndose al Decreto Supremo N° 066-2007-PCM; y, asimismo, mencionaron que el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM reconoce el periodo de vigencia de los certificados emitidos con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho decreto supremo.

36. La Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, indica que antes de la obtención de una licencia de funcionamiento es indispensable contar con el certificado, salvo los casos excepcionales establecidos por dicha ley.

37. De la revisión de las normas legales previamente mencionadas, no se advierte que exista una habilitación expresa respecto de la PCM y la MML para establecer un periodo de vigencia a los actos administrativos emitidos por dichas entidades, como son los certificados de ITSE.

38. En esta línea, si bien los certificados de ITSE fueron emitidos con un periodo de vigencia determinado conforme al Decreto Supremo N° 066-2007-PCM y recogido por el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, dicha modalidad fue establecida mediante una disposición administrativa sin contar con una ley que autorice a la PCM a establecerla, lo cual no se condice con lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 27444. De igual manera, la MML tampoco cuenta con una habilitación legal para establecer un plazo de vigencia a los certificados de ITSE.

39. Por tanto, considerando que ni la PCM ni la MML cuentan con facultades legales para imponer un periodo de vigencia a los certificados de ITSE, dicha medida resulta ilegal.

40. Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, esta Comisión considera necesario evaluar la legalidad de la temporalidad a la que pueden estar sujetos

los actos administrativos (en este caso los certificados de ITSE), verificándose si puede considerarse legal que se establezca de manera genérica un plazo de vigencia para un acto administrativo, a pesar de que no exista algún tipo de cambio en las condiciones por las que fue emitido el Certificado.

41. Por ejemplo, en el presente caso debe tenerse en cuenta las condiciones que deben cumplir y mantener los establecimientos o locales que obtienen el Certificado, las mismas que fueron evaluadas y aprobadas al momento de otorgarse el respectivo certificado.

42. En el caso particular, tal como ha señalado la denunciante, sus locales han sido inspeccionadas (ex ante o ex post) por las autoridades para el otorgamiento del Certificado, acreditándose que sus locales cumplen con las normas de seguridad en Defensa Civil, toda vez que, de no haberse cumplido con las mismas, no hubiesen podido obtener el referido documento para cada local.

43. Asimismo, los Órganos Ejecutantes tienen la obligación de realizar una visita de inspección cada año a los establecimientos o locales que cuentan con el Certificado vigente[16], ello con la finalidad de velar por el cumplimiento de la normatividad de seguridad en Defensa Civil, durante y después de la ejecución de las ITSE. Por otro lado, el artículo 13º de la Ley Nº 28976[17] establece la facultad fiscalizadora y sancionadora para las municipalidades (también

---

16 **Decreto Supremo N° 058-2014-PCM**
TÍTULO V
LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN DE LAS INSPECCIONES TÉCNICAS DE SEGURIDAD EN EDIFICACIONES
CAPÍTULO I
DE LAS COMPETENCIAS
Artículo 55º.- De la competencia del CENEPRED y los Órganos Ejecutantes
55.1 El CENEPRED ejecutará el monitoreo y seguimiento de la ejecución del procedimiento administrativo, a cargo del órgano ejecutante.
55.2 Los órganos ejecutantes son responsables de establecer los procedimientos internos para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones vigentes, antes, durante y después de la ejecución de las ITSE; así como, respecto del desempeño del Inspector Técnico de Seguridad en Edificaciones, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado, a través de la VISE.
55.3 Dichas facultades son ejercidas dentro de su jurisdicción, mediante las ITSE y las VISE, a través de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones designados para tal efecto.
55.4 Los órganos ejecutantes son responsables de ejecutar como mínimo una (01) VISE al año, en aquellas edificaciones que cuentan con Certificado de ITSE.

17 **Ley Nº 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento**
Artículo 13º.- 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**, pudiendo imponer las sanciones a que hubiera lugar en el caso de incumplimiento.
(…)
Asimismo, **las actividades de fiscalización como parte del procedimiento de inspección multidisciplinaria**, **deberán ser únicas** y realizarse en el mismo momento, **con el objeto de hacer más eficiente la verificación del cumplimiento de las medidas de seguridad**. (énfasis añadido)

consideradas Órganos Ejecutantes para las ITSE) respecto del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las licencias de funcionamiento, lo que incluye cumplir con las condiciones de seguridad en Defensa Civil.

44. En esta línea, las referidas visitas sirven para verificar que las condiciones sobre las cuales se otorgó el certificado continúen y no se hayan realizado modificaciones así como para corroborar que se esté cumpliendo con las normas de seguridad en Defensa Civil y, de comprobarse algún cambio o incumplimiento, ello podría generar la revocación de oficio de dicho certificado, conforme al segundo párrafo del artículo 38º del Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM[18].

45. Entonces, mediante las visitas de inspección anuales, se verifica que los establecimientos no hayan alterado las condiciones de seguridad en Defensa Civil por modificaciones o cambios en la infraestructura del establecimiento (distribución arquitectónica o eléctrica, entre otros) así como que no hayan expirado los equipos (extintores, luces de emergencia, etc) necesarios para mantener la seguridad del local, cumpliéndose con el objetivo de velar por la seguridad de los ciudadanos, argumento principal que la PCM señala en sus descargos como su finalidad primordial.

46. En atención a lo señalado, es importante tomar en cuenta que la vigencia del certificado no puede estar arbitrariamente sujeta a una temporalidad cuando no existan razones para ello, dado que existe en la normativa sobre ITSE una facultad supervisora y una obligación para las autoridades encargadas de otorgar el certificado, relacionada con verificar que las condiciones sobre las que se otorgó dicho documento no hayan cambiado. La referida facultad se pone en práctica cuando se realiza la visita cada año a los locales con certificado vigente, teniéndose la posibilidad de revocar el certificado en caso de incumplimiento de la normativa vigente en Defensa Civil.

---

18 **Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM**
Artículo 38º.- De la Vigencia
38.2. Procede la revocación del Certificado de ITSE, por parte de la máxima autoridad del órgano ejecutante, cuando se verifique que:
a) El objeto de inspección no mantiene el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones, que sustentaron la emisión del Certificado de ITSE, habiéndosele otorgado un plazo de dos (02) días hábiles para la subsanación de las observaciones señaladas en el Acta de VISE; sin que esta se haya producido.
b) En el objeto de inspección, se han realizado modificaciones, remodelaciones, ampliaciones y/o cambio de uso que evidencien el cambio negativo de las condiciones de seguridad, sin que el administrado haya cumplido con solicitar su nueva ITSE, de conformidad con lo señalado en el presente reglamento.

47. Lo mencionado se sustenta en la aplicación del *Principio de Legalidad* y del *Principio de Razonabilidad*, previstos en los numerales 1.1) y 1.4) del artículo IVº del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, respectivamente[19]. Dichos principios establecen que las autoridades administrativas deben actuar conforme a los fines para los cuales les fueron conferidas sus atribuciones legales (Principio de Legalidad) y que al establecer obligaciones o condiciones a los administrados (como la tramitación de un nuevo certificado ITSE), éstas deben responder estrictamente a lo necesario para satisfacer o alcanzar la finalidad pública propuesta (principio de razonabilidad) y que en este caso es la seguridad de las personas que acuden a los locales.

48. De acuerdo al artículo 7º del Decreto Supremo Nº 058-2014-PCM, las ITSE se definen como *la acción transversal a la Gestión del Riesgo de Desastres, a solicitud de parte, que comprende el conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por los Órganos Ejecutantes, con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones autorizados por el CENEPRED, conducentes a verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones aplicables en los objetos de inspección, con la finalidad de prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.*

49. Por tanto, si se efectuaron las ITSE y se corroboró que los establecimientos o locales cumplían con la normativa vigente en Defensa Civil, otorgándose en consecuencia el certificado ITSE y las entidades que realizan las inspecciones tienen la facultad de supervisar y velar, mediante las visitas de inspección cada año, que cada local cumpla con las normas de Defensa Civil, no resulta ajustado a ley desconocer el certificado ITSE en tanto no varíen las características físicas o la infraestructura del establecimiento o local que obtuvo el Certificado.

50. Por lo expuesto, corresponde declarar que constituye barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo de vigencia de dos (2) años para los Certificados de ITSE

---

19 **Ley Nº 27444**
Título Preliminar
Artículo IVº.- Principios del Procedimiento Administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas. (…)
1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido. (énfasis añadido)

materializada en los Certificados de ITSDC N° 002670-MML-2013 y N° 003925-MML-2013 y recogida en la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM.

E. Evaluación de razonabilidad:

51. De conformidad con la metodología aplicada y con el precedente de observancia obligatoria sancionado en la Resolución Nº 182-97-TDC, habiendo identificado que la exigencia cuestionada por la denunciante constituye la imposición de una barrera burocrática ilegal, no corresponde seguir con el análisis de razonabilidad.

F. Solicitud del pago de costas y costos del procedimiento:

52. La Ley Nº 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 2 de julio de 2013 establece lo siguiente:

> ***Artículo 7°.- Pago de costas y costos.-*** *En cualquier procedimiento contencioso seguido ante el INDECOPI, la comisión o dirección competente, además de imponer la sanción que corresponda, puede ordenar que el infractor asuma el pago de las costas y costos del proceso en que haya incurrido el denunciante o el INDECOPI. <u>En los procedimientos seguidos de parte ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, se podrá ordenar el pago de costas y costos a la entidad que haya obtenido un pronunciamiento desfavorable</u>.*
>
> *En caso de incumplimiento de la orden de pago de costas y costos del proceso, <u>cualquier comisión</u> o dirección del INDECOPI puede aplicar las multas de acuerdo a los criterios previstos en el artículo 118° del Código de Protección y Defensa del Consumidor. (…)*
> (Énfasis añadido)

53. Así, en la medida que la PCM, el Cenepred y la MML han obtenido un pronunciamiento desfavorable, la Comisión considera que corresponde ordenarle el pago de las costas[20] y costos[21] del procedimiento en favor de la denunciante.

---

[20] **Código Procesal Civil**
Artículo 410°.- Las costas están constituidas por las tasas judiciales, los honorarios de los órganos de auxilio judicial y los demás gastos judiciales realizados en el proceso.

[21] **Código Procesal Civil**
Artículo 411°.- Son costos del proceso el honorario del Abogado de la parte vencedora, más un cinco por ciento destinado al Colegio de Abogados del Distrito Judicial respectivo para su Fondo Mutual y para cubrir los honorarios de los Abogados en los casos de Auxilio Judicial.

54. El artículo 419° del Código Procesal Civil[22], de aplicación supletoria, dispone que las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe[23].

55. En consecuencia, la PCM, el Cenepred y la MML deberán cumplir con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan[24].

56. Para tal efecto, una vez que la resolución haya quedado consentida o fuera confirmada por el Tribunal del Indecopi, la denunciante podrá presentar la respectiva solicitud de liquidación de costas y costos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 417° y 418° del Código Procesal Civil y demás disposiciones pertinentes[25].

POR LO EXPUESTO:

---

22 **Código Procesal Civil**

Artículo 419°.- Las costas y costos deben pagarse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución que las apruebe. En caso de mora, devengan intereses legales.

El pago se exige ante el Juez de la demanda. Las resoluciones que se expidan son inimpugnables.

23 Esto es, cinco (5) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38º de la Ley sobre Facultades, Normas y Organización de Indecopi, en concordancia con la Décimo Tercera Disposición Complementaria y Final de la Ley General del Sistema Concursal.

24 **Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor**

Artículo 118°.- Multas coercitivas por incumplimiento del pago de costas y costos

Si el obligado a cumplir la orden de pago de costas y costos no lo hace, se le impone una multa no menor de una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT).

En caso de persistir el incumplimiento de lo ordenado, el Indecopi puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta hasta el límite de cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencidos los cuales se ordena su cobranza coactiva.

25 **Código Procesal Civil**

Artículo 417°.- Las costas serán liquidadas por la parte acreedora de ellas, después de ejecutoriada la resolución que las imponga o la que ordena se cumpla lo ejecutoriado.

La liquidación atenderá a los rubros citados en el Artículo 410, debiéndose incorporar sólo los gastos judiciales comprobados y correspondientes a actuaciones legalmente autorizadas.

Las partes tendrán tres días para observar la liquidación. Transcurrido el plazo sin que haya observación, la liquidación será aprobada por resolución inimpugnable.

Interpuesta observación, se conferirá traslado a la otra parte por tres días. Con su absolución o sin ella, el Juez resolverá. La resolución es apelable sin efecto suspensivo.

El único medio probatorio admisible en la observación es el dictamen pericial, que podrá acompañarse hasta seis días después de haberse admitido. Del dictamen se conferirá traslado por tres días, y con su contestación o sin ella el Juez resolverá con decisión inimpugnable.

Artículo 418°.- Para hacer efectivo el cobro de los costos, el vencedor deberá acompañar documento indubitable y de fecha cierta que acredite su pago, así como de los tributos que correspondan. Atendiendo a los documentos presentados, el Juez aprobará el monto.

En uso de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26º BIS del Decreto Ley Nº 25868 y el artículo 48º de la Ley Nº 27444, modificado por la Ley Nº 28996; así como en la sexta disposición transitoria del Decreto Legislativo Nº 807;

RESUELVE:

Primero: declarar barrera burocrática ilegal la imposición de un plazo de vigencia de dos (2) años para los Certificados de ITSE materializada en los Certificados de ITSDC N° 002670-MML-2013 y N° 003925-MML-2013 y recogida en la Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM; y en consecuencia fundada la denuncia interpuesta por San Silvestre School Asociación Civil contra la Presidencia del Consejo de Ministros, la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres.

Segundo: disponer que no se aplique a San Silvestre School Asociación Civil la barrera burocrática declarada ilegal en el presente procedimiento y los actos que la materialicen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48º de la Ley Nº 27444, modificado por la Ley Nº 28996.

Tercero: ordenar a la Presidencia del Consejo de Ministros, la Municipalidad Metropolitana de Lima y el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres que cumplan con pagar a la denunciante las costas y costos del procedimiento, una vez que la presente resolución quede consentida; o, sea confirmada por el Tribunal del Indecopi, de ser el caso, bajo apercibimiento de aplicar las multas coercitivas que correspondan, conforme a los términos señalados en la presente resolución.

Cuarto: declarar que el incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución podrá ser sancionado de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 26ºBIS del Decreto Ley Nº 25868.

Quinto: declarar que la barrera burocrática detectada no impide a los Órganos Ejecutantes de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones a efectuar su labor fiscalizadora y supervisora sobre los establecimientos con Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones vigente, a fin de verificar de manera ex post que las condiciones de seguridad del local no hayan variado.

Con la intervención y aprobación de los señores miembros de la Comisión: Luis Ricardo Quesada Oré, Rafael Alejandro Vera Tudela Wither, Teresa Guadalupe Ramírez Pequeño; y, con las abstenciones de los señores Cristian Ubia

Alzamora y Víctor Sebastián Baca Oneto.

LUIS RICARDO QUESADA ORÉ
PRESIDENTE