

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**“LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN LAS EDIFICACIONES Y LOS  
FACTORES QUE CONDICIONAN SU CUMPLIMIENTO EN LIMA  
METROPOLITANA”**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA  
Y GOBIERNO**

**CON MENCIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN PÚBLICA**

**AUTOR**

Nancy Esther Arroyo Núñez

**ASESOR**

César Enrique Patriau Hildebrandt

Agosto, 2017

## RESUMEN

### LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD EN LAS EDIFICACIONES Y LOS FACTORES QUE CONDICIONAN SU CUMPLIMIENTO EN LIMA METROPOLITANA

La inseguridad en las edificaciones de Lima Metropolitana, caracterizada básicamente por el incumplimiento de las reglas de seguridad en edificaciones, no se ha logrado erradicar hasta el día de hoy. La política construida para darle término fue pensada en un público formal, sin considerar que más del 90% de los empresarios en el Perú es informal.

La obligatoriedad de someter a los establecimientos que desarrollan cualquier actividad económica a las Inspecciones Técnicas de Seguridad (ITSE) sin contar con competencias rectoras y ejecutoras claras, alimenta aún más la problemática, así como también lo hace la falta de seguimiento, control y sanción, lo que estaría permitiendo a su vez la impunidad frente al incumplimiento. El desastre de Mesa Redonda es un ejemplo dramático de lo que puede ocurrir, muestra los efectos de la problemática en su máxima expresión. Este tipo de casos revelan un problema público complejo, donde el incumplimiento de determinadas reglas de seguridad en las edificaciones parte de la ausencia de mecanismos de prevención y/o reducción del riesgo.

La investigación gira en torno a la identificación de los factores que explican la continuidad de la problemática, aquellos que permiten el incumplimiento de las reglas de seguridad en las edificaciones. La hipótesis arroja que el

incumplimiento de las reglas se debe a la presencia de determinados los factores son: (i) La sobrerregulación y el mal diseño de normas; (ii) La complejidad del sistema funcional de gestión de riesgo de desastres y la desarticulación entre los distintos actores con roles clave para la prevención del riesgo; (iii) La ineficiencia para cumplir el rol inspector o fiscalizador de parte del órgano ejecutor (en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima); (iv) El bajo interés ciudadano para cumplir con las reglas de seguridad; y, (v) La impunidad de los infractores, que es un estímulo para el incumplimiento de las reglas.

## INDICE

<b>Introducción</b>	4
<b>Objetivos de la investigación</b>	11
<b>Metodología de la Investigación</b>	12
<b>Capítulo 1: Estado de la Cuestión de la inseguridad en las edificaciones</b>	17
1.1. La inseguridad en las edificaciones como un problema público	17
1.2. Enfoques de la problemática en materia de seguridad en edificaciones	21
1.3. Situación comparada para identificar buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de inspecciones de seguridad	31
<b>Capítulo 2: Ejecución de las inspecciones técnicas de seguridad bajo el marco de una política pública en la Municipalidad Metropolitana de Lima</b>	40
2.1. Ejecución de las ITSE en la Municipalidad de Lima Metropolitana	48
2.1.1. Marco Legal, roles y competencias para las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones	48
2.1.2. La cadena de valor para la ejecución de inspecciones por la Municipalidad Metropolitana de Lima	69
<b>Capítulo 3: Factores para el incumplimiento de las políticas de seguridad en edificaciones</b>	84
3.1. Sobrerregulación y mal diseño de normas	90
3.2. Complejidad en el Sistema de Gestión de Riesgos de Desastres y desarticulación entre sus actores	97
3.3. Ineficiencia para cumplir el rol inspector o fiscalizador	102
3.4. La relación costo/beneficio y el bajo interés ciudadano en cumplir con las normas	105
3.5. La impunidad de los infractores como estímulo para el incumplimiento de las reglas	110
<b>Conclusiones</b>	115
<b>Bibliografía</b>	123

## Introducción

El Estado establece diversas exigencias, prohibiciones y/o cobros a las personas tanto para la apertura de sus negocios como para la operación de los mismos. Ello implica que las personas naturales o jurídicas (empresas) deben obtener licencias, permisos, certificaciones o autorizaciones que les permitan desarrollar sus actividades económicas en cumplimiento de las reglas de seguridad, sanidad, medioambiente, urbanismo, entre otras. Si dichas reglas se incumplen, no se permitirá la apertura o se cerrarán los negocios que se encuentren operando informalmente.

La emisión de las licencias, permisos, certificaciones y otros similares, como la constatación del cumplimiento de las reglas, son actividades realizadas por entidades públicas como las Municipalidades, los Gobiernos Regionales, los Organismos Públicos, entre otros. ¿Y por qué debe ser de esta forma? Estas exigencias se dan como parte del rol del Estado para velar por el ejercicio justo de los derechos de la persona y de las empresas.

En esta línea, y como parte de su rol, el Estado tiene la obligación de garantizar y velar por el derecho a la vida e integridad de las personas. La Constitución Política del Perú establece la defensa de la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado. Ello implica que el Estado, entre otras obligaciones,

debe velar por la seguridad integral y física de las personas, razón por la cual existen las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones.

La Inspección Técnica de Seguridad (ITSE)<sup>1</sup> es una acción que comprende un conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por el Estado (con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones), con el objeto de verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones aplicables, esto es en un establecimiento donde resida, labore o concurra público y que se encuentra completamente implementado para la actividad a desarrollar. El fin último es prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por algún fenómeno natural o inducido por la acción humana.

Estas inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones son ejecutadas por las Municipalidades Distritales y Provinciales, las cuales exigen, dentro de sus jurisdicciones o encargos legales, que el establecimiento cumpla con una serie de requerimientos porque en caso contrario, ante cualquier incidente o desastre, corre peligro la vida de las personas que residen, laboran o concurran allí.

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, Decreto Supremo N° 058-2014-PCM publicado el 14 de setiembre de 2014 en el diario oficial El Peruano.

En este sentido, se exige que los establecimientos cuenten por ejemplo con extintores, salidas señalizadas, topes de capacidad ajustados a lo permitido, estructuras físicas bajo las medidas mínimas de edificación permitidas, etc.

De esta manera, la administración pública cumple con su rol de inspector. Para regularlo, existe un marco legal. El último en ser aprobado y que es parte de la Política de Gestión del Riesgo de Desastres es del año 2014<sup>2</sup>, marco que establece una tipología procedimental que determina la modalidad de inspección técnica de seguridad en edificaciones según el tipo de negocio y las dimensiones del establecimiento.

Sin embargo, a pesar de la rigidez del marco legal existente, los negocios informales (sin las autorizaciones respectivas) que no mantienen las exigencias mínimas de seguridad existen. Y también existen negocios formales que, a pesar de haber obtenido las autorizaciones para su apertura, no cumplen luego las reglas mínimas de seguridad.

Las exigencias y las inspecciones que realizan las entidades competentes podrían haberse transformado, de acuerdo con algunos sectores empresariales, en barreras burocráticas para los negocios. Esta problemática que tiene como una de sus causas la existencia de políticas o procedimientos administrativos

---

<sup>2</sup> Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en edificaciones, Decreto Supremo N° 058-2014-PCM publicado el 14 de setiembre de 2014 en el diario oficial El Peruano.

complejos que crean barreras burocráticas— según Indecopi<sup>3</sup> - hace que el Perú pierda más de S/.4, 000 millones de inversiones al año.

Es verdad que existe una sobreabundancia de normas que se aprueban en el país y que, se presume, son conocidas por las personas tras su publicación<sup>4</sup>. El informe “Perú: país de las leyes 2014”<sup>5</sup>, explica en parte dicha realidad: “En el Perú, cada 6 minutos el Estado produce una norma. Solo en el 2014 se han emitido más de 20,000 dispositivos legales. Cerca de 600,000 normas vigentes componen nuestro ordenamiento legal”.

En el caso de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, son 30 normas, aproximadamente, las que regulan su ejecución, sin considerar toda aquella regulación complementaria que es parte del marco normativo sobre construcciones, edificaciones, electricidad y otras normas técnicas relacionadas. Con ello, obtener una certificación ITSE se torna complejo y engorroso.

Pero, independientemente de la existencia de estas barreras burocráticas, también existe un gran número de empresarios que simplemente no cumplen

---

<sup>3</sup> INDECOPI. Estudio de Medición de Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado. Estudio encargado por la Comisión de Barreras Burocráticas (CEB) al Programa COMPAL.

<http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/3/par/estudio/estudioimpactobarrerasmercado.pdf>

<sup>4</sup> Principio de publicidad: “El principio de publicidad de las normas es uno de los ejes y elementos que (...) permite a los ciudadanos conocer la forma y el contenido de la voluntad jurídica y política del Estado, para cuyo efecto dichos mandatos son *erga omnes* y vinculantes para todas las personas. (...) Con la publicación de la norma, se produce en el sistema jurídico los efectos vinculatorios de las normas y los prefectos jurídicos, pues la voluntad del Estado “se perfecciona” con la publicación. (...)” y “(...) la Constitución peruana, como todas las Constituciones occidentales, establece que la forma de publicidad que adquiere dicho carácter en el la publicación en el diario oficial, que en nuestro caso es El Peruano.” Gaceta Jurídica. “La Constitución Comentada”. Tomo II. Lima, p. 263.

<sup>5</sup> Informe Legislativo “Perú: país de las leyes 2014”. En: La Ley revista. Gaceta Jurídica, Lima, 2015.

con las medidas de seguridad ni cuentan con justificación jurídica o razonable para operar. En Lima Metropolitana, si consideramos sólo el número de expedientes finalizados en el año 2013, de aquellas ITSE de detalle y multidisciplinarias que han sido solicitadas en la Municipalidad de Lima, un 40% en promedio no finaliza con el trámite de ITSE de detalle y multidisciplinarias, es decir no cumplen en ese año con las reglas de seguridad para su tipo de negocio.

Algunos empresarios prefieren anteponer los factores económicos antes que respetar las reglas de seguridad, sin preocuparles el hecho de poner en riesgo su vida y la de otros. Muestra de ello, son tres desastres recordados por su impacto mediático, así como, por la magnitud de los daños causados, justamente por no respetarse las medidas de seguridad en las edificaciones: estos son los incendios en la discoteca Utopía, en Mesa Redonda y en la zona de Paruro, en Lima Cercado. Todos estos incendios tuvieron un fuerte impacto en la ciudadanía tras la muerte masiva de personas que habían asistido a dichos establecimientos a trabajar, comprar, divertirse.

El reto es conocer los factores que condicionan el adecuado cumplimiento de las normas de seguridad en las edificaciones en Lima. Con una adecuada identificación de estos, se podrían plantear soluciones. Aquí es importante entender lo que es una política pública, siendo que el primer paso para diseñarla implica una identificación de la problemática para luego atender la necesidad que está tras de ella. Así, “las políticas públicas nacen como respuesta a problemas

que reflejan una necesidad de la sociedad que requiere ser atendida. Los responsables del diseño e implementación de las mismas deben definir con claridad el problema”<sup>6</sup>.

Algunas metodologías para la identificación de problemas proponen encontrar sus causas. Pero, cual sea la metodología que se use, se debe tener presente que siempre “la realidad es subjetiva, y como tal, la definición de un problema también tendrá un componente importante de subjetividad”<sup>7</sup>. Esto es que pueden existir varias aristas del problema, por lo que mucho dependerá del enfoque empleado en el análisis.

En el caso del problema que existe en materia de seguridad en edificaciones se puede decir que un factor a tomar en cuenta es la sobrerregulación, lo que también podría estar generando un problema de calidad regulatoria y barreras burocráticas. Sin embargo, el factor de calidad regulatoria, por sí solo, no es lo único a tomar en cuenta.

Por otro lado, la sociedad parece haber llegado al consenso de que no se pueden permitir casos como el de la discoteca Utopía o como el de Mesa Redonda, donde los negocios no contaban con las medidas de seguridad necesarias y sin

---

<sup>6</sup> Ugarte, Mayen. Serie Módulos Instruccionales. N° 3 Diseño y Análisis de Políticas Públicas. Indecopi, Lima, 2015 p.19.

<sup>7</sup> Ídem. p. 23

embargo, la administración pública permitió su operación y continúa permitiendo el funcionamiento de negocios en similar situación.

Entonces, ¿cuáles son los factores que determinan el incumplimiento de las reglas de seguridad en edificaciones? La presente investigación buscará encontrar una respuesta a la interrogante planteada. Se tomará como estudio de caso la ejecución de las reglas de seguridad en Lima Metropolitana, debido a que es la ciudad donde existen más negocios y, por ende, donde existen más puntos de riesgo y donde se han sucedido los desastres con mayor impacto, justamente por el incumplimiento de las medidas de seguridad.

## Hipótesis

Este trabajo parte de la siguiente hipótesis: El cumplimiento de las reglas de seguridad, que son parte de la política pública de la gestión de riesgo de desastres, está condicionado por la presencia de determinados factores como la sobrerregulación, la desarticulación entre los actores involucrados, la ineficiencia por parte del órgano ejecutor de las inspecciones, un bajo interés ciudadano y la impunidad de los infractores que termina siendo un aliciente para el incumplimiento de las normas.

## Objetivos de la investigación

- Determinar cuáles son los factores que explican el incumplimiento de las reglas de seguridad en las edificaciones.
- Describir la problemática y la política para atender la seguridad en edificaciones ante la demanda de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.
- Analizar el marco legal e institucional de las Inspecciones Técnicas de Seguridad (actores y competencias) en edificaciones.
- Determinar cómo la Municipalidad de Lima Metropolitana realiza su rol de inspector en materia de seguridad de edificaciones y los factores que limitan su acción.

## Metodología de la Investigación

Para el análisis de la problemática, la normativa, la cadena de valor de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSE) y los factores que condicionan el cumplimiento de la normativa de ITSE, se utilizó un enfoque cualitativo que principalmente implicó la realización de un trabajo de campo consistente en entrevistas a informantes clave.

Bajo la metodología del informante clave que es una técnica que empezó a ser empleada en ramas de la investigación social<sup>8</sup> en disciplinas como la economía, la ciencia política y otras actividades relacionadas<sup>9</sup>, se han realizado entrevistas a los siguientes funcionarios e inspectores de la Municipalidad Metropolitana de Lima:

**Tabla N° 1**  
**Entrevistados: Informantes clave en la Municipalidad Metropolitana de Lima**

N°	Cargo de entrevistado	Rol
1	Sub Gerente de Defensa Civil	Funcionario 1
2	Jefa de Inspecciones Técnicas de Seguridad	Funcionario 2 – Administrativo
3	Coordinador de Inspecciones	Funcionario 3 - Administrativo
4	Inspector en Seguridad	Inspector
5	Inspector en Seguridad	Inspector
6	Inspector en Seguridad	Inspector
7	Inspector revisor	Inspector
8	Inspector revisor	Inspector
9	Inspector en Seguridad	Inspector
10	Inspector en Seguridad	Inspector

<sup>8</sup> Marshall, M. N. "The key informant technique", Family Practice, 1996, vol. 13, núm.1, p.92

<sup>9</sup> Tremblay, Marc-Adelard. "The key informant technique: A nonethnographic application", American Anthropologist, 1957, vol.59, núm.4, p.689

N°	Cargo de entrevistado	Rol
11	Inspector en Seguridad	Inspector
12	Inspector en Estructuras	Inspector
13	Inspector en instalaciones eléctricas	Inspector

Nota: Se ha considerado no proporcionar los nombres de los funcionarios e inspectores, a solicitud de estos a pesar de haberse identificado durante la entrevista, haberse tomado registro de la información proporcionado y en algunos casos autorizado la grabación de las entrevistas.

Los informantes claves pueden definirse como fuentes expertas de información<sup>10</sup>. Poseen conocimiento y habilidades en determinadas materias que comparten a través de entrevistas o conversaciones más informales, permitiéndole al interesado obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías<sup>11</sup>. Se les escoge respondiendo a criterios estratégicos, tomando en cuenta aquello sobre lo que se desea averiguar<sup>12</sup>. En ese sentido, los informantes claves no suponen una muestra estadística del universo bajo análisis; se les elige, en cambio, porque son personas capaces de ofrecer un conocimiento especializado sobre un campo específico que es motivo de interés del investigador<sup>13</sup>.

Los informantes seleccionados no necesitan representar a todo el conjunto o universo bajo investigación. El muestreo de informantes, un “número pequeño

<sup>10</sup> Ibídem.

<sup>11</sup> Gilchrist, Valerie y Williams, Robert. “Key informant interviews”, en Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, 1999, p.73).

<sup>12</sup> Tremblay, Marc-Adelard. “The key informant technique: A nonethnographic application”, *American Anthropologist*, 1957, vol.59, núm.4, p.689

<sup>13</sup> Kumar, Nirmalya; Stern, Louis W.; Anderson, James C. “Conducting interorganizational research using key informants”, *The Academy of Management Journal*, 1993, vol.36, núm.6, p.1634

de participantes conocedores”, persigue la obtención de “percepciones y pericia” en vez de un “simple universo de miembros”<sup>14</sup>.

Bajo el supuesto que para cualquier ser humano resulta imposible observar absolutamente todo, la posibilidad de recurrir a los informantes claves permite acceder a información de una manera eficiente. Desde luego, para que tal información resulte útil la selección debe realizarse bajo criterios determinados<sup>15</sup>.

En este caso, se consideró sólo realizar entrevistas en la Municipalidad Metropolitana de Lima porque principalmente se requería contar con información sobre la implementación de la política de seguridad en edificaciones, siendo que la mayor parte de las etapas de la cadena de valor de las Inspecciones Técnicas de Seguridad se desarrollan en esta instancia estatal.

Por otro lado, la técnica del informante clave señala que pueden ser pocos informantes, incluso uno solo; lo fundamental descansa en que puedan proveer los datos necesarios o aportar un conocimiento relevante. Es decir, los informantes claves no son elegidos al azar; más bien, responden a un perfil específico definido a partir de la investigación que se está llevando a cabo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Seidler, John. “On using informants: A technique for collecting quantitative data and controlling measurement error in organization analysis”, *American Sociological Review*, 1974, vol.9, núm.6, pp.816–817.

<sup>15</sup> Gilchrist, Valerie y Williams, Robert. “Key informant interviews”. En: Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, 1999, pp.74–75.

<sup>16</sup> Gilchrist, Valerie y Williams, Robert. “Key informant interviews”. En: Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), *Doing qualitative research*, London, Sage, 1999, p.74–75.

Los informantes clave seleccionados, cumplen con las características mínimas para aportar con la información necesaria en la presente investigación. Una lista con las características ideales de un informante clave puede encontrarse en el trabajo de Tremblay<sup>17</sup>. De acuerdo con este autor la elegibilidad de un informante debería responder a cinco criterios básicos. Primero, su rol dentro de la comunidad y si es que dicha posición lo relaciona continuamente con la información que está siendo buscada. En segundo lugar su conocimiento del tema, porque no basta con tener acceso directo a la información; también resulta imprescindible saber absorberla, capturarla y procesarla. Tercero, su buena voluntad; es decir, el informante debe estar dispuesto a comunicar su conocimiento al investigador y a cooperar con él. Cuarto, su capacidad de transmitir de un modo inteligible aquello que sabe. Y en quinto término su imparcialidad, asumiendo que si bien el sesgo por diversas razones es previsible (motivos ideológicos, de clase social) este debería ser, en la medida de lo posible, reconocido por el entrevistador.

De esta manera, la selección realizada identificó que tanto los funcionarios como los inspectores seleccionados ejecutan un rol que los convertía en informantes clave para la presente investigación. Son expertos en la materia de estudio, manifestaron su voluntad para aportar con información y conocimiento y

---

<sup>17</sup> Tremblay, Marc-Adelard. "The key informant technique: A nonethnographic application", *American Anthropologist*, 1957, vol.59, núm.4, p.692

contaban con la capacidad para explicar las labores que realizan. En el caso de los funcionarios municipales, las entrevistas fueron previamente acordadas en fecha, hora y lugar, además de grabadas (el informante lo autorizó) y luego han sido posteriormente transcritas. Con los inspectores las entrevistas han mantenido -en algunos casos- un formato más casual, durante visitas no coordinadas en las que se apelaba a la disponibilidad de los inspectores; en ese caso la información se compiló en forma de notas de campo.

En resumen, se ha entrevistado a un total de 10 inspectores técnicos de seguridad y 3 funcionarios públicos de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima Metropolitana, que se mantenían en el cargo durante el periodo de entrevistas (abril a noviembre de 2014).

Por otro lado, se utilizaron fuentes secundarias, principalmente dos estudios de la Contraloría General de la República (2016) que se sustentan en información proporcionada por empresarios, funcionarios públicos y especialista. Estos son: “Mejora Regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión” y “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo”.

Cabe precisar que el recojo de información se realizó en Lima Metropolitana, bajo los siguientes criterios: (i) Provincia con mayor número de empresas, (ii) Provincia con mayor crecimiento cuantitativo de empresas; y, (iii) Provincia con

mayor número de inspecciones realizadas (de acuerdo a la información de la Municipalidad Metropolitana de Lima).

## Capítulo 1: Estado de la Cuestión de la seguridad en las edificaciones

### 1.1. La inseguridad en las edificaciones como un problema público

Un incendio en el año 2001 causó la muerte de más de 280 personas<sup>18</sup>, las cuales quedaron atrapadas en galerías y en las calles de la zona conocida como Mesa Redonda, que en época navideña y de fin de año alberga a miles de personas.

Las entidades competentes para atender el siniestro señalaron que aun cuando algunos negocios contaban con las autorizaciones pertinentes, miles de artefactos pirotécnicos se almacenaban en malas condiciones, lo que no fue corregido oportunamente mediante una adecuada inspección de los negocios en esa zona. A ello, se sumó la informalidad que las fiestas navideñas traen a esa zona, generando un ambiente de alto riesgo por la extendida tugurización, hacinamiento y sobreocupación de mercadería en los predios.

---

<sup>18</sup> Informe sobre el incendio de Mesa Redonda – Lima ocurrido el 29 de diciembre del 2001. INDECI 2001. Compendio Estadísticos de Emergencias. s/n.

La investigación preliminar<sup>19</sup> mostró negligencia de autoridades, comerciantes y compradores, y el total incumplimiento de las normas de seguridad a pesar de las repetidas advertencias de los bomberos y de otros especialistas en edificaciones.

Al año siguiente, siete meses después, en un local sin autorización municipal, esto es sin haber aprobado una inspección técnica de seguridad, perdieron la vida 29 personas. Sin extintores para incendios ni señalización para las salidas de emergencia, en un área de 400 m<sup>2</sup>, donde los techos y paredes estaban recubiertos de material inflamable, funcionaba la discoteca Utopía. Había unas 1,200 personas en el momento del incendio.

Luego, a más de 10 años de haber sucedido las tragedias citadas, la problemática y el riesgo se mantiene, con casos como Paruro<sup>20</sup>, las Galerías La Cochera, Andahuaylas y Cusco<sup>21</sup> en el Cercado de Lima, y cientos de siniestros

---

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Incendio en un segundo piso de un local de venta de calzado ubicado en la calle Paruro. Presuntamente una chispa, producto de una acción de soldadura, provocó el siniestro que afectó a siete casonas. Aproximadamente, cada local comercial afectado perdió medio millón de dólares en materiales. Además, la galería donde se ubicaba el local carecía de licencia de funcionamiento. La Municipalidad de Lima conocía sobre la falta de licencia y sobre la proliferación de almacenes en esa zona, pese a que eso estaba prohibido, aun así los locales comerciales seguían operando.

<sup>21</sup> “Este incendio ocurrido en el año 2012, se inició en una galería sancionada que reabrió con una acción de amparo. Al igual que en el año 2001, comerciantes no querían dejar sus puestos (...) El incendio se inició a las 4:10 p.m. en La Cochera, que vende artículos de ferretería y pinturas. Las causas se especulan entre un cortocircuito y el estallido de un balón de gas, aunque también se rumoreó sobre la explosión de un laboratorio de droga (...) En cada puesto había mercadería valorizada en 50 mil soles y se calcula que en cada galería había entre 100 a 200 puestos. (...) La galería La Cochera había sido sancionada por la Municipalidad de Lima por no contar con extintores y tener sus rutas de escape obstruidas. Si bien ese negocio tenía certificado de Defensa Civil, el concejo visitó el local en diciembre y encontró estos errores, por lo que decidió cerrarlo. Pero esto no duró mucho porque, según informó el gerente de Seguridad Ciudadana, Gabriel Prado, los comerciantes obtuvieron una acción de amparo del Poder Judicial para reanudar sus labores.” *El Comercio*, 18 de febrero del 2012.

sucedidos en el periodo 2013 – 2014. Por ello, se puede señalar que existen en la actualidad varios potenciales siniestros.

En los casos citados y sin considerar todos aquellos registrados en los últimos años bajo similares condiciones, podemos identificar hechos y características comunes:

- Son incendios producidos por no respetar las medidas de seguridad en edificaciones, no son casos fortuitos y afectan derechos de las personas (tanto a la vida como económicos).
- Son siniestros causados por la acción o inacción humana.
- Los locales afectados no contaban con las licencias ni permisos correspondientes en materia de seguridad en edificaciones. Lo que se ponía de conocimiento público luego de producidos los siniestros. Con ello, se deduce la falta de una labor preventiva de parte del Estado (de las entidades competentes).
- Ninguna autoridad pública se hizo responsable de la situación de riesgo. Las acciones que se tomaron por estas fueron posteriores al siniestro, para combatir la emergencia y superarla, pero no para prevenirla.
- Hubo una gran mediatización por el alto número de afectados y la forma en que se produjeron dichas afectaciones. Pero cuando los medios ya no publican la noticia, los casos se olvidan y los procesos que se iniciaron

para encontrar responsabilidades y aplicar sanciones se interrumpen o se concluyen, por lo que al final existe la percepción de impunidad.

- Hay una aparente sanción, pero luego que desaparece la atención mediática, los negocios que originaron los incendios en las zonas comerciales afectadas siguen operando o, en todo caso, siguen surgiendo otros a pesar de no contar con permisos de seguridad.
- Luego del siniestro, la ciudadanía exige que el Estado cumpla con su rol de inspector y que, bajo dicha potestad, y en caso no se estén cumpliendo las reglas de seguridad, se impongan sanciones pero también adopte medidas preventivas para eliminar el peligro existente.

De esta situación se desprenden un conjunto de problemas, que tienen una arista común que es el incumplimiento de las normas de seguridad. Pero dependerá del enfoque que se quiera desarrollar en la política pública, lo que orientará su análisis. Así, se considera que “nunca es un único problema el que plantea la preocupación de la comunidad o de uno de sus sectores. Se trata de un conjunto de factores que precisan de una aproximación holística global, que impida una perniciosa segmentación. Hay quien opina que incluso es más sencillo resolver un conjunto de problemas que tratar de enfrentarse únicamente con el más aparente. Por otra parte, los problemas dependen de la subjetividad del analista,

que a partir de la situación problemática planteada “construye” el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa”<sup>22</sup>.

## **1.2. Enfoques de la problemática en materia de seguridad en edificaciones**

Una de las formas que se ha instaurado -desde el año 2000- para prevenir desastres o identificar los riesgos existentes es la inspección técnica de seguridad en edificaciones (ITSE).

Si bien el procedimiento implementado para realizar dicha inspección ha evolucionado haciéndose cada vez más riguroso en el transcurso de los años, ello no ha logrado eliminar la problemática existente ni asegurar un nivel de cumplimiento óptimo que permita asegurar de acuerdo a lo esperado la integridad ni la vida de las personas.

Se han realizado distintos diagnósticos que califican de barreras burocráticas a las inspecciones técnicas de seguridad. Esto es, que a las empresas se les impone un conjunto de obstáculos (irracionales) cuando solicitan la obtención de las autorizaciones o permisos para funcionar.

---

<sup>22</sup> Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid: 1992, p. 49.

Sin embargo, estas supuestas barreras burocráticas no pueden considerarse una razón para que la administración pública no cumpla con su rol de inspector ni para que el sector empresarial deje de respetar las reglas de seguridad existentes.

Por otro lado, es importante señalar que la problemática, es decir el incumplimiento de las medidas de seguridad, se presenta en diferentes sectores empresariales. Así también, es necesario comprender que las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones son responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno: nivel nacional (Gobierno Central), nivel regional (Gobiernos Regionales) y nivel local (Municipalidades). Como más adelante detallaremos, el sistema de inspecciones técnicas de seguridad comprende a los tres niveles de gobierno mencionados, a pesar de haberse determinado como responsables de la ejecución de las inspecciones técnicas sólo a los municipios, de acuerdo a las últimas modificaciones del marco legal.

Como se ha indicado anteriormente, es importante definir el problema público, pero no como una única forma de entenderlo, sino más bien comprendiendo sus distintos aristas identificables de acuerdo al contexto en que se sitúen los distintos actores que experimentan la realidad no aceptable.

Así, en la vida real, los problemas públicos se nos presentan como un confuso conjunto de detalles, actores, necesidades, presupuestos, normas e

interpretaciones, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entre otros<sup>23</sup>. Ante ello, es importante hacer un análisis de la problemática identificando aquello que los principales actores involucrados nos describen.

En el caso de la problemática de las Inspecciones Técnicas de Seguridad, existen dos enfoques posibles de análisis. Uno está relacionado al efecto que tiene la regulación en el cumplimiento de la política y otro es un enfoque más empresarial, relacionado con las barreras burocráticas que suponen las ITSE para la formalización.

#### **i. Regulación y cumplimiento de la política**

Las personas tienen derechos que deben ser garantizados por el Estado. Estos derechos no deberían colisionar entre sí, y por ello se señala que el límite de un derecho acaba donde comienza el de la otra persona. Este es el origen de la regulación en la mayor parte de los casos.

En la materia de estudio, es la seguridad de las personas y su derecho a la vida e integridad lo que faculta al Estado para diseñar e implementar políticas que velen por su respeto. Por otro lado, el Estado, dentro de sus roles, también

---

<sup>23</sup> Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica. México, Centro de Investigación y Docencia Económica. Primera edición, marzo de 1998. p. 16

dispone de un conjunto de reglas que deben cumplir los administrados para el ejercicio pleno del derecho empresarial.

Así, la Constitución Política del Perú<sup>24</sup> establece la defensa de la persona humana como fin supremo de la sociedad y del Estado; en este sentido, “toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar”. También dispone que “son deberes primordiales del Estado (...) proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”<sup>25</sup>. Y, por otro lado, la misma Constitución Política<sup>26</sup> señala que “la iniciativa privada es libre” y ante ello, el Estado estimula “la libertad de empresa, comercio e industria”.

En el caso de las inspecciones técnicas de seguridad, su regulación se encuentra bajo el ámbito del Estado, siendo más precisos de aquellos órganos de la administración pública con potestades normativas para ello. Así, de acuerdo a lo establecido por la Política de Gestión de Riesgos de Desastres y el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, la normativa en esta materia está constituida por las disposiciones que emiten los órganos competentes del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres – SINAGERD. Ello comprende que uno de los principales actores en materia de seguridad sea el ente rector, es decir la Presidencia del Consejo de Ministros,

---

<sup>24</sup> Artículos 1 y 2 de la Constitución Política del Perú, 1993.

<sup>25</sup> Artículo 44° de la Constitución Política del Perú, 1993.

<sup>26</sup> Artículo 58° de la Constitución Política del Perú, 1993.

que tiene a su cargo la aprobación de las reformas en materia de seguridad referida a las inspecciones técnicas en edificaciones, así como a la acreditación y administración del registro de los inspectores, incluida su actualización y capacitación. Por otro lado, la ejecución, es decir la inspección misma como el otorgamiento de las certificaciones, está a cargo de las Municipalidades (administradores) y quienes los solicitan (personas naturales o jurídicas que serán los administrados) deberán cumplir con las reglas establecidas en cada jurisdicción. Ello se convierte en un problema, cuando de acuerdo a la autonomía de la que gozan las Municipalidades, cada jurisdicción tiene distintas reglas, lo que dificulta su seguimiento y control.

En cuanto a la normativa en materia de seguridad en edificaciones aplicable la constituyen principalmente: el Reglamento de las Inspecciones Técnicas de Seguridad, la Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento, el Reglamento Nacional de Construcciones, el Reglamento Nacional de Edificaciones, el Código Nacional de Electricidad, entre otros que aprueban las entidades del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, SINAGERD sobre la materia. Como se describe, son normas de distintas materias y que a su vez cuentan con normas complementarias que hace compleja la aplicación y seguimiento de su cumplimiento.

Por otro lado, como se ha señalado, el Estado tiene la obligación de garantizar y velar por el derecho a la vida e integridad de las personas. Ello implica velar por

su seguridad integral y física. Así, a través de las normas, surgen un conjunto de roles que debe asumir el Estado, entre ellos uno que denominaremos el “rol de inspector”.

Si bien, las normas regulan las competencias del rol inspector, éstas no se están ejecutando bajo una política clara que efectivamente reduzca o elimine la problemática, es decir se están incumpliendo las reglas de seguridad, lo que afecta y pone en peligro la vida de las personas. Además, el rol de inspector que conocemos se ejecuta bajo un modelo que no calza con las necesidades de una gestión pública moderna dirigida al ciudadano, esto es bajo un enfoque de mejor atención y simplificación.

Por otro lado, existe una serie de retos de política pública por atender, especialmente en el terreno microeconómico (competitividad, productividad, reducción de la informalidad, capital humano, innovación, entre otros). Esto significa, que la política que se construya no debería afectar este objetivo, incluso debería comprenderlo.

En esta línea, cabe analizar cómo se desarrolla el rol regulador del Estado para atender la problemática en materia de seguridad en edificaciones. Como en otras materias, los Estados suelen querer resolver sus problemas, diseñando y aprobando nuevas regulaciones como también mejorándolas bajo determinados principios de buena regulación: necesidad, proporcionalidad, responsabilidad,

consistencia, transparencia y simplicidad. De acuerdo al estudio de Indecopi sobre impacto de las barreras en el mercado<sup>27</sup>, estos principios tienen su origen en políticas que se conocen como “Better Regulation”, “Smart Regulation”, “Best Practice Regulation”, “Regulatory Reform” o “Paperwork Reduction”.

Sin embargo, considerando que toda actividad económica es afectada por la regulación que existe en un país, si esta regulación no es de calidad, las actividades económicas se verán afectadas negativamente.

La regulación es necesaria para generar estabilidad como seguridad a los ciudadanos y empresas. Por ejemplo, la calidad de la regulación permite brindar mejores servicios como también permite competir a las empresas. El entorno regulatorio estable y eficiente es sumamente importante para los ciudadanos como para las empresas en aras del ejercicio pleno de sus derechos como para la toma de sus decisiones.

Por ello, toda política pública que se cree, debe considerar un análisis adecuado de la calidad de la regulación en la materia a tratar. Como describiremos más adelante, ello necesariamente no se está realizando así. Por esta razón se señala que la regulación deficiente y de mala calidad existente en materia de ITSE es uno de los principales problemas que origina el incumplimiento de la política establecida.

---

<sup>27</sup> Estudio Final “Impacto de las barreras en el mercado”. Indecopi, julio 2011.

## ii. Informalidad y barreras burocráticas

Es importante para identificar las razones de la persistencia de la problemática en materia de seguridad en edificaciones, considerar analizar la relación que existe entre informalidad e incumplimiento de las reglas de seguridad. Un problema público analizado en varias oportunidades es la informalidad, pero para explicar su relación con las ITSE, la informalidad es considerada en este caso, más un efecto de las ITSE como parte de un conjunto similar de procedimientos engorrosos existentes para la inversión en el país. Desde los que existen para la tributación (que son los que definen informalidad en nuestro país, es decir si cuentas o no con RUC) hasta los que se requieren para mantener a las empresas en operación, como lo son la mayor parte de trámites municipales.

Es de señalar que las cifras de formalidad no son las más alentadoras. De acuerdo con el Banco Mundial<sup>28</sup>, el Perú es el segundo país de América Latina con mayor índice de informalidad empresarial, y el sexto en el mundo. En el caso de la informalidad, de acuerdo a un estudio realizado por el Banco Central de Reserva, “surge cuando los costos de cumplir con el marco legal del país supera sus beneficios”. Concluye que “por lo tanto, la informalidad es más frecuente cuando el marco regulatorio es una carga, la calidad de los servicios que brinda el Estado para las empresas formales es baja, y el seguimiento del Estado y su poder de ejecución es débil”.

---

<sup>28</sup> Doing Business, 2010.

El concepto de constitución de empresas y de formalidad que utiliza el Ministerio de la Producción y otras entidades sectoriales implica sólo el registro en la SUNAT (Registro Único de Contribuyente) y no los otros trámites adicionales que debe realizar una empresa, como es la solicitud de la Licencia de Funcionamiento.

Así, para la formalización (no sólo la tributaria), un requisito importante es la emisión de la licencia de funcionamiento y como parte de ella, la inspección técnica de seguridad realizada por las municipalidades (hasta el año 2014, los órganos ejecutores también eran el Indeci y los Gobiernos Regionales). Sin embargo, los altos costos del procedimiento, la cantidad de requisitos y lo engorroso del procedimiento hacen que estas barreras para formalizar los negocios generen costos injustificados para los administrados.

En el caso peruano, existe una instancia encargada de generar mecanismos que permiten identificar y promover la eliminación de barreras consideradas ilegales y/o carentes de racionalidad, esta es la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi. Cabe indicar que el Indecopi define la existencia de barreras burocráticas para el acceso al mercado de las empresas cuando existen normas que puedan carecer de razonabilidad,

poniendo no sólo en riesgo el mercado si no, a su vez, desincentivando el ingreso de competidores.

En este sentido, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi define a las barreras burocráticas como “los actos y disposiciones de las entidades de la Administración Pública que establecen exigencias, requisitos, limitaciones, prohibiciones o cobros para la realización de actividades económicas, que afectan los principios y normas de simplificación administrativa contenidos en la Ley N° 27444 o limitan la competitividad en el mercado”<sup>29</sup>.

El sector empresarial señala hace varios años que a pesar de su importancia, las inspecciones como parte de los procedimientos para poder abrir y continuar con un negocio se han convertido en barreras para el desarrollo comercial en Perú; esto implica que es considerado una causa para la informalidad. Los sobrecostos (en tiempos, inversión, oportunidades de negocio perdidas) son el resultado de un proceso complejo y poco racional para obtener una licencia de funcionamiento. Algunos estudios mostraban hace algunos años que:

- Obtener los certificados de seguridad en defensa civil (ahora denominado certificados de seguridad en edificaciones), así como su renovación, es costoso y genera barreras porque no existen razonables criterios de

---

<sup>29</sup> INDECOPI. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Indecopi.  
<https://www.indecopi.gob.pe/web/eliminacion-de-barreras-burocraticas/preguntas-frecuentes>.

aprobación por sector empresarial ni criterios de selección basados en el nivel de riesgo o la categoría de negocio (para distinguir en qué casos se debe realizar la inspección básica, de detalle o multidisciplinaria)<sup>30</sup>.

- No existe una clasificación de actividades económicas de acuerdo al riesgo de las actividades del negocio, así como, procesos más sencillos para negocios de bajo riesgo. Además, existe una correlación positiva entre el funcionamiento de los municipios y las inspecciones: mejores procesos de inspección conducen al mejor funcionamiento de los municipios<sup>31</sup>.
- Comenzar un negocio en Perú toma 41 días (2013 es 26 días), donde 10 días (el 25% del tiempo total, en 1 de 9 acciones que se deben realizar) son gastados en atender las inspecciones técnicas de seguridad<sup>32</sup>.

### **1.3. Situación comparada para identificar buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de inspecciones de seguridad**

El benchmarking permite conocer las ventajas y desventajas así como la situación comparada de prácticas de instituciones públicas a nivel nacional como

---

<sup>30</sup> Agencia Peruana para la promoción de la inversión- ProInversión, Lima, 2007.

<sup>31</sup> Municipal Scorecard, 2008.

<sup>32</sup> Doing Business, 2010.

internacional. Para ello, se han revisado algunas experiencias de reforma en la materia:

### **1.3.1. Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN**

Esta entidad cuenta con la tercerización de servicios, figura por la cual recurre a empresas supervisoras e inspectoras para la comercialización del gas natural.

En el año 2008, se aprobó la propuesta de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, donde autorizaron un paquete normativo cuyo objetivo principal es permitir a OSINERGMIN contar con reconocidas empresas, nacionales y extranjeras, expertas en las labores de inspección (certificación) de las actividades de gas natural, acreditadas por el Organismo Nacional de Acreditación del INDECOPI o un organismo extranjero de acreditación homólogo a éste; coadyuvando de esta manera a la labor de supervisión pre-operativa de las actividades de explotación, procesamiento, transporte, distribución y comercialización de gas natural.

Existen 2 tipos de acreditación de organismos supervisores:

- Empresas supervisoras del Nivel A y B, dedicadas a actividades de explotación, procesamiento, transporte y distribución de gas natural.

- Empresas inspectoras, dedicadas a la comercialización de gas natural.

Dicho modelo de certificación permite que la responsabilidad sea asumida por organismos calificados que cuentan con el expertise y el know how de la industria especializada a nivel mundial, estos a su vez, se comprometen con la correspondiente transferencia tecnológica; proporcionando de esta manera la sostenibilidad al crecimiento seguro y confiable de la industria.

### **1.3.2. SEREMI de Salud (Chile)**

El Certificado de Calificación Técnica es otorgado por la SEREMI de Salud para calificar los aspectos técnicos de la actividad a desarrollar. Indica los posibles riesgos que el funcionamiento de la empresa pudiese generar a sus trabajadores, entorno, etc.

Para que los negocios puedan operar deben obtener la Patente Municipal. Para ello las empresas deben presentar la Factibilidad y Permiso de Edificación del lugar donde se desarrollará el negocio, permisos otorgados por la Dirección de Obras de la Municipalidad.

Es el permiso de edificación que requiere el Certificado de Calificación Técnica de la actividad que debe ser solicitado al SEREMI, vía internet (en la inspección se presentan los documentos) o presencialmente.

Lo interesante es el uso de Tecnologías para el pedido de la Calificación Técnica por internet, lo que permite seguimiento del usuario y programar la inspección. La inspección incluye la verificación de infraestructura, gestión ambiental, gestión de riesgos de accidentes laborales.

### **1.3.3. ECLU Entidades colaboradoras de Licencias Urbanísticas (España)**

En España, existe el Certificado de Conformidad, otorgado por las Entidades colaboradoras de Licencias Urbanísticas (ECLU), a través de la Declaración Responsable de actividad económica, para la Apertura de Establecimiento Comercial Real Decreto-ley 19/2012.

En el caso de los pequeños negocios, con una superficie inferior a los 300 m<sup>2</sup>, solo deberán reunir tres requisitos: cumplir con la normativa vigente; haber pagado las tasas; estar avalados por el proyecto de un técnico competente. Basta con el empleo de una Declaración Responsable para poder iniciar sus actividades. Los otros casos de actividades clasificadas, requieren Certificado de Conformidad.

Existe la figura de tercerización. Las entidades colaboradoras (ECLU), seleccionadas por el administrado, se encuentran en la obligación de verificar las condiciones manifestadas en la Declaración Responsable.

#### **1.3.4. Calificación del Riesgo del Negocio (Colombia)**

La Calificación de Riesgo del Negocio es evaluada por la Municipalidad. Existe una Inspección de Vigilancia y Control que la realiza el Grupo de Prevención de Desastres y del Cuerpo de Bomberos verifica el cumplimiento de las condiciones de seguridad. Tendrá otras evaluaciones sectoriales que dependen de la actividad económica y del lugar donde se encuentre ubicado el establecimiento.

No existen permisos para el funcionamiento (licencias ni algo similar), ningún tipo de empresa necesita esta clase de permisos. Lo que existe son permisos y registros sectoriales: Salud, Ambiental, Seguridad Industrial (lo realizan los Bomberos), Control de Medicamentos y Alimentos, Vigilancia de Derechos de Autor.

Por otro lado, existe el proceso de inspección, vigilancia y control de establecimientos comerciales. En dicho proceso se establece la matriz de riesgo mediante la cual las entidades del Sistema IVC priorizan sus visitas a establecimientos de comercio (Decreto 4947, Set. 2010).

Los establecimientos con un nivel de riesgo igual o mayor al 70% son considerados establecimientos de riesgo alto; si el nivel es mayor que 40% y menor que 70% son considerados establecimientos de riesgo medio; mientras que los de riesgo bajo tienen un nivel de riesgo menor a 40%.

Los establecimientos de riesgo alto son visitados conjuntamente por las entidades que participan en el Sistema IVC. En el caso de los establecimientos de riesgo medio, éstos son visitados por entidades específicas, que tienen interés en vigilar las actividades que éstos desarrollan. Para los de riesgo bajo, se promueve la autorregulación y la realización de visitas aleatorias.

Las actividades económicas de bajo riesgo no se inspeccionan. Se promueve la autorregulación. La inspección incluye la verificación de infraestructura, salud, Ambiental, Seguridad Industrial, gestión de medicamentos y alimentos, Vigilancia de Derechos de Autor.

### **1.3.5. Inspección Técnica (Brasil)**

En Brasil, existe la Inspección Técnica obligatoria. Para obtener la Licencia de Funcionamiento (existe también la Licencia Condicionada), se requiere la presentación de la Declaración de que el inmueble está en conformidad con el documento de regularidad presentado y que se encuentra en condición de higiene y habitabilidad; impuesto del inmueble comercial; tasa.

Eventualmente, son solicitados: Aprobación de la Ingeniería, Sanitaria, Licencia de CETESB (saneamiento básico - ambiental), Visto actualizado del Cuerpo de

Bomberos, Auto de Verificación de Seguridad, Licencia de Instalación de Tanques y Bombas y Registro de Persona Física (CPF).

Luego del Registro de la Licencia se requiere el Registro de N° CREA (Consejo Regional de Ingeniería y Agronomía) del Responsable Técnico y el Registro de datos del local: área ocupada, área para consumidores, capacidad del local, altura del edificio.

Existe la figura de la tercerización, la inspección técnica está a cargo de particulares (CREA).

### **1.3.6. Sistema de Trámite en Línea (SARE) (México)**

El símil de la Inspección Técnica es el Dictamen de Factibilidad de Operación emitido por la Dirección de Protección Civil, en el que consta que el establecimiento reúne las condiciones de aprobación o seguridad necesarias para operar con el giro solicitado.

La Licencia de Funcionamiento tiene como requisito el Dictamen de Cumplimiento de las Medidas de Protección Civil.

A través del SARE, se realiza el trámite. Con una superficie mayor a 60 m<sup>2</sup>, se valorará el tipo de actividad o giro a desarrollar; el tipo de producto a utilizar (gas LP o productos químicos) y si el número de personas excede de 25, entre

empleados y población flotante, deberá contar con el visto bueno de protección civil y firmar carta compromiso, para asistir con posterioridad a la capacitación correspondiente.

Sin SARE, la Dirección de Protección del Ayuntamiento, emite constancia y/o dictamen de cumplimiento de las medidas de Protección Civil. La factibilidad de la solicitud es un requisito para solicitar la Licencia de Funcionamiento en los ayuntamientos correspondientes.

El SARE permite otorgar la licencia hasta en el mismo día, dicha solicitud compromete al administrado cumplir con las condiciones mínimas de seguridad. La Licencia para locales pequeños con señalamiento del cumplimiento de condiciones de seguridad no requiere Dictamen de Factibilidad de Operación. Son fiscalizados posteriormente.

### **1.3.7. Certificación Acústica y Certificación de Instalaciones Eléctricas (Bolivia)**

Certificación Acústica otorgada por el Instituto Nacional de Salud Ocupacional (INSO) para locales que emiten ruido.

Certificación de Instalaciones Eléctricas, otorgada por la Sociedad de Ingenieros para locales que utilizan una superficie mayor a los 150 m<sup>2</sup>.

El gobierno otorga la Licencia de Funcionamiento para actividades económicas, con la presentación de documentación validada. Para luego verificar mediante inspección el cumplimiento de las condiciones previstas para locales que emiten ruido de acuerdo a la actividad y los datos técnicos del establecimiento declarado en el formulario. La inspección municipal es para verificar las condiciones técnicas (conexiones de gas, luz, agua, etc.) ambientales (ruidos), laborales, higiene, salubridad.

En resumen, las prácticas han permitido identificar lo siguiente:

**Tabla N° 2**  
**Buenas Prácticas en materia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones**

PRÁCTICA / HERRAMIENTAS	CASOS DE REFERENCIA
<b>Reforma Legal</b>	Establecimiento de reglas claras, estables, predictibles y transparentes (condiciones básicas para el inversor).
<b>Continuidad del ejercicio de la función supervisora</b>	El Estado se concentra en su función supervisora (casos peruanos).
<b>Tercerización</b>	Tercerización con empresas especializadas (privadas), que garantizan una gestión eficiente. Casos como:
	(1) Empresas Certificadoras, en Osinergmin – Perú.
	(2) Las Entidades Colaboradoras de Licencias urbanísticas (ECLU), en España.
(3) Inspección Técnica a cargo de particulares (CREA), en Brasil.	
<b>Gestión de riesgos / Matrices de riesgo</b>	Implantación de la gestión de riesgos a través de matrices de riesgo, para priorizar visitas y optimizar el uso de recursos, en Colombia.
<b>Declaraciones Juradas</b>	Uso de Declaraciones Juradas para el trámite. Casos como:
<b>(inspecciones ex post)</b>	(1) Declaración Jurada para iniciar actividades, en España.

PRÁCTICA / HERRAMIENTAS	CASOS DE REFERENCIA
	(2) Declaración Jurada que el inmueble cumple con condiciones de higiene y habitabilidad, en Brasil.
<b>Inspecciones como requisitos</b>	El Certificado se convierte en requisito o insumo para otros trámites. Caso como: Calificación Técnica es requisito para solicitud de Permiso de Edificación, en Chile.
<b>Avales profesionales</b>	Se usa el aval de un profesional competente. Casos como: Los pequeños negocios, presentan aval del proyecto, por un técnico competente; en España.
<b>Uso de tecnologías para ahorro de tiempos</b>	Implantación de tecnología y automatización para agilización del proceso. Casos como: Sistema de Apertura Rápida de empresas (SARE), en México.

Elaboración propia.

## Capítulo 2: Ejecución de las inspecciones técnicas de seguridad bajo el marco de una política pública en la Municipalidad Metropolitana de Lima

La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones - ITSE<sup>33</sup> es una acción de prevención a solicitud de parte que comprende el conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por las entidades competentes para verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en Edificaciones en los objetos de inspección.

<sup>33</sup> Anteriormente denominada Inspección Técnica de Defensa Civil, regulada por el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil, Decreto Supremo N° 066-2007-PCM publicado el 05 de agosto de 2009 en el diario oficial El Peruano. Esta regulación es reemplazada por el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones. Ambas normas serán analizadas en esta investigación, teniendo en cuenta que el trabajo de campo realizado en la Municipalidad de Lima Metropolitana comprende el periodo 2013-2014, es decir cuando aún estaba en vigencia la normativa emitida en el año 2007. La definición citada se recoge de la normativa vigente.

El fin es prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro de origen natural o inducido por el hombre, en salvaguarda de la vida humana. Estos procedimientos y acciones se realizan con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones autorizados por el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED<sup>34</sup>. La norma vigente<sup>35</sup> la define además como una acción transversal a la Gestión del Riesgo de Desastres.

Por otro lado, las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones son realizadas por entidades públicas con competencias legales para tal fin, de acuerdo a la última norma publicada en el año 2014 por las Municipalidades Provinciales o Distritales<sup>36</sup>. A través de éstas, se evalúa, verifica (de manera ocular) y certifica el cumplimiento de las condiciones y requerimientos técnicos de seguridad sobre determinada materia establecidos en la normativa nacional, regional y/o local. Dicha normativa comprende aspectos técnicos de seguridad, construcciones, edificaciones, electricidad, entre otros, y ésta se exigirá de acuerdo al tipo de negocio que se solicita operar en el establecimiento a inspeccionar.

Bajo esta definición, con la ITSE se verifica de manera integral:

---

<sup>34</sup> La anterior normativa, señalaba que los inspectores eran autorizados por el Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI

<sup>35</sup> Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones publicado el 14 de setiembre de 2014 en el diario oficial El Peruano.

<sup>36</sup> Bajo la vigencia de la anterior normativa hasta el año 2014, las realizaban el INDECI y también los Gobiernos Regionales.

- i. El cumplimiento de la normas de seguridad en edificaciones<sup>37</sup>.
- ii. Las condiciones de seguridad estructurales, no estructurales y funcionales, y del entorno inmediato que ofrecen los objetos de inspección; identificándose los peligros que puedan presentar, analizándose la vulnerabilidad y el equipamiento de seguridad con el que cuentan dichos objetos para hacer frente a posibles situaciones de emergencia, formulándose observaciones de subsanación obligatoria.<sup>38</sup>

En el año 2013, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, mediante la cual se establecen la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país. Su alcance es a todos los niveles y organismos del Estado, siendo el organismo rector la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública. La política plantea una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Son Normas de Seguridad en Defensa Civil, las siguientes:

- i. Reglamento Nacional de Construcciones
- ii. Reglamento Nacional de Edificaciones.
- iii. Código Nacional de Electricidad.
- iv. Normas Técnicas Peruanas (NTP).
- v. Dispositivos emitidos por: El Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil - DICSCAMEC, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Salud.
- vi. Otras Normas Técnicas que resulten aplicables en materia de seguridad en Defensa Civil, en función al objeto de inspección.

<sup>38</sup> La anterior norma, señalaba la verificación de: Las condiciones de seguridad físicas y espaciales que ofrecen los objetos de inspección, identificándose los peligros que puedan presentar, evaluándose la vulnerabilidad y el equipamiento de seguridad con el que cuentan dichos objetos para hacer frente a posibles situaciones de emergencia.

<sup>39</sup> Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. PCM: Lima, 2013, p. 27.

En cuanto a la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, con ella se busca “impedir o reducir los riesgos de desastres, evitar la generación de nuevos riesgos y efectuar una adecuada preparación, atención, rehabilitación y reconstrucción ante situaciones de desastres, así como a minimizar sus efectos adversos sobre la población, la economía y el ambiente”<sup>40</sup>. Para el logro de los objetivos, se crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) compuesto por:

- i. La Presidencia del Consejo de Ministros, que asume la función de ente rector.
- ii. El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Conagerd).
- iii. El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred).
- iv. El Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci).
- v. Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- vi. El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan).
- vii. Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la sociedad civil.

Los Sistemas son “los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la

---

<sup>40</sup> Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), Ley N° 29664, publicada el 19 de febrero de 2011 en el diario oficial El Peruano.

Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno"<sup>41</sup>.

Estos sólo pueden ser creados por Ley y están a cargo de un ente rector quien se constituye en su autoridad técnico-normativa a nivel nacional. También se precisa que los Sistemas se clasifican en: i) Sistemas Funcionales, y ii) Sistemas Administrativos.

Los Sistemas Funcionales<sup>42</sup> tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado; el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los Sistemas Funcionales; y, las normas del Sistema establecen las atribuciones del ente rector del Sistema.

Por otro lado, los Sistemas Administrativos<sup>43</sup> tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso.

Así, bajo esta organización y de acuerdo a las políticas existentes, el Estado tiene la obligación de garantizar y velar por determinados derechos que rigen las

---

<sup>41</sup> Artículo 43°, Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>42</sup> Artículo 45°, Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>43</sup> Artículo 46°, Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

políticas y, en esta línea, surgen un conjunto de roles que deben asumir las entidades. Entonces, el rol de inspector lo desarrolla un Estado regulador, que es generador y garante de las reglas establecidas para la sociedad. Este Estado como forma superior y más poderosa de organizar el poder dentro de la sociedad<sup>44</sup>, de acuerdo a su contenido político – jurídico (*imperium*), construye un conjunto de principios (normas constitucionales y reglas generales de estructura y actuación) para regular los límites y posibilidades de ejercicio del poder. Así, el Estado cuenta con un elemento intrínseco el *imperium* que es el poder ordenador y coercitivo del Estado en atención de su soberanía e independencia<sup>45</sup>.

Bajo este análisis, el Estado, así como es creador de normas, también ejerce su rol de garante, por el cual los actores públicos con competencias y funciones para ejercer dicho rol, deben garantizar el cumplimiento del conjunto de reglas que han creado como Estado regulador.

Sin embargo, el paquete de reglas vigentes en materia de seguridad en edificaciones es tan abundante, complejo y en continuo crecimiento, que satisfacer la necesidad de las personas en cuanto a garantizar el ejercicio pleno de sus derechos en esta materia podría considerarse una tarea imposible de desarrollar de manera óptima.

---

<sup>44</sup> Rubio Correa, Marcial. El Sistema Jurídico. Lima, 1999.

<sup>45</sup> Bacacorzo, Gustavo. Tratado de Derecho Administrativo. Quinta edición, 2002.

De esta manera, las expectativas para con el Estado (como administración) de satisfacer las necesidades de los ciudadanos al menor coste posible, disminuyen y con ello, también disminuye la calidad en la provisión de los servicios de inspección al menor coste posible; esto es, no se podría considerar que el Estado esté desarrollando su rol de una forma eficiente y eficaz. Así se puede afirmar, que el Estado estaría limitado de actuar bajo los parámetros de la Gestión Pública Moderna y orientada a resultados que impulsa la Política de Modernización vigente en nuestro país.

El Estado al caracterizarse por el *imperium* es un Estado fuerte y por ello fija reglas, pero no es suficiente, tiene que velar también por el cumplimiento de las mismas, tiene que fiscalizar las actividades de los individuos y sancionarlos si incumplen con ellas.

Por ello, no basta con crear normas y nuevas reglas. Si el individuo (ciudadano, funcionario, empresario, etc.) percibe un ambiente de seguridad, estabilidad, reglas claras y justicia, actuará de una manera mucho más responsable y en cumplimiento de sus deberes. En esta línea, es importante también que el gobierno goce de credibilidad y respeto por parte de los gobernados, porque son los gobiernos a través del aparato estatal que construyen las reglas y las políticas, y si no se respeta a los gobernantes, menos se respetarán las reglas y políticas que construyen.

Cabe precisar que la definición de Gestión Pública que rige la Política implica,

entre otros, el desarrollo de servicios de mayor calidad y orientados al ciudadano. Para ello, es importante que existan sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos y el logro de los resultados de manera eficaz y eficiente.

En Perú, más específicamente en Lima Metropolitana, para el caso concreto de apertura de negocios como derecho empresarial, la Administración Pública establece distintas exigencias, requisitos, prohibiciones y/o cobros a las empresas para la apertura como para el desarrollo de sus actividades económicas. Estas exigencias se dan como parte del rol regulador del Estado ya que tiene que velar por el ejercicio justo de los derechos de la ciudadanía y de las empresas.

Ante esta situación, para que el Estado funcione de manera eficiente y sin generar barreras burocráticas de acceso al mercado, debe reformular la noción de control que tiene y que viene ejecutando (que es un control sancionador y no preventivo). Ello implica, desarrollar un control que estimule la competencia y la apertura de negocios.

Ante ello surge una pregunta ¿cómo implementar reglas cuya razón de ser es la protección de los derechos de la vida e integridad física de las personas y que a su vez no vulneren los derechos empresariales de las mismas? Cuando se le ha planteado la posibilidad de flexibilizar las reglas a las entidades competentes

(Indeci en su momento y ahora CENEPRED), se suele rechazar la posibilidad automáticamente, debido a que argumentan que antes que la protección de cualquier derecho empresarial se encuentra la protección a los derechos fundamentales como es el de la vida.

Es un desafío modernizar en este sentido la gestión pública, y se convierte en un reto el plantear opciones técnicas y normativas a ser ejecutadas por los distintos actores involucrados en materia de inspecciones, de acuerdo a lo que señala Guillermo Fuentes<sup>46</sup>, modernizando y democratizando la Gestión Pública.

## **2.1. Ejecución de las ITSE en la Municipalidad de Lima Metropolitana**

### **2.1.1. Marco Legal, roles y competencias para las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones**

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD se concibe como un sistema funcional cuyo fin es asegurar el cumplimiento de la Trigésima Segunda Política de Estado relativa a la Gestión del Riesgo de Desastres, aprobada en el marco del Acuerdo Nacional. En tal sentido, se estableció que para lograr los objetivos de dicha política se requería "fortalecer la institucionalidad de la Gestión del Riesgo de Desastres, a través de un sistema

---

<sup>46</sup> Fuentes, Guillermo. "Modernizar y Democratizar la Gestión Pública" Revista Enfoques (2009) Vol. VII N° 1 1, p. 57-86.

nacional integrado y descentralizado, conformado por los tres niveles de Gobierno, con la participación de la Sociedad Civil y conducido por un ente rector".

Por tanto, mediante la Ley N° 29664 se crea el SINAGERD "como un sistema interinstitucional, sinérgico, descentralizado, transversal y participativo, con la finalidad de identificar y reducir los riesgos asociados a peligros o minimizar sus efectos, así como evitar la generación de nuevos riesgos, y preparación y atención ante situaciones de desastre mediante el establecimiento de principios, lineamientos de política, componentes, procesos e instrumentos de la Gestión del Riesgo de Desastres".

Dicho Sistema está compuesto por: (i) La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), (ii) El Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, (iii) El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED), (iv) El Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), (v) Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, (vi) El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN); (vii) Las entidades públicas, las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, las entidades privadas y la Sociedad Civil.

A su vez, la Gestión del Riesgo de Desastres se define como un "proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastre en la sociedad, así como la adecuada preparación

y respuesta ante situaciones de desastre considerando las políticas nacionales con especial énfasis en aquellas relativas a materia económica, ambiental, de seguridad, defensa nacional y territorial de manera sostenible".

A partir de la citada definición, cada uno de las entidades que componen el sistema funcional deberá cumplir determinadas funciones. Así, el sistema funcional se encuentra bajo la rectoría de la PCM, que asume el papel de autoridad técnico-normativa del sistema funcional y que ejerce dicha potestad de manera transversal sobre todos los componentes del Sistema. Asimismo, se prevé la existencia del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - CONAGERD otorgándole la calidad de órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica del Sistema.

Cabe indicar, que todas las entidades que componen el sistema se encuentran obligadas a cumplir las normas, lineamientos, procedimientos, entre otros, que establezca su ente rector, lo que constituye un mandato imperativo y no potestativo. Ello guarda lógica y coherencia con el hecho de que un sistema funcional asegura el cumplimiento de una política pública, por ello sus actores no pueden actuar de manera independiente, deben cumplir las disposiciones del ente rector a fin de actuar de manera conjunta, ordenada y articulada.

En esta línea, la PCM establece expresamente que la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres será el órgano de línea a través del cual la PCM ejercerá

sus funciones como ente rector del SINAGERD. Así también, establece un conjunto de funciones de asesoría técnica – normativa y de ejecución para el INDECI y CENEPRED, que son organismos públicos ejecutores adscritos a la PCM.

A raíz de la vigencia de la Política de Gestión de Riesgo de Desastres, se establecen un conjunto de procedimientos que tienen por objeto cumplir con ella. Así también, se reestructura la organización y competencias de las entidades que tienen a su cargo la atención de las inspecciones técnicas de seguridad. De esta manera, por ejemplo, la regulación en materia de inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones estará a cargo de la PCM, la ejecución de las inspecciones a cargo de las Municipalidades y el registro de Inspectores a cargo del CENEPRED cuando con la anterior norma tanto el registro como la ejecución estaban a cargo del INDECI, y a nivel regional y local compartía las funciones de ejecución con los Gobiernos Regionales y Locales.

Por otro lado, y alineado a la Política de Gestión de Riesgo de Desastres, resultaba necesario adecuar el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil<sup>47</sup> vigente al momento de aprobar la Política. Así, se emite un nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, que define en el marco de la nueva definición de Gestión de

---

<sup>47</sup> Decreto Supremo N° 066-2007-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil publicado el de 2007 en el diario oficial El Peruano.

Riesgo de Desastres a la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones - ITSE como una acción transversal a la Gestión de Riesgo de Desastres para prevenir y/o reducir el riesgo originado por fenómeno natural o por acción humana, cuyos procedimientos y acciones ejecutoras conducen a verificar y evaluar el cumplimiento de las reglas de seguridad en edificaciones. Entre otras, también dispone que dichas inspecciones se regularán por<sup>48</sup>:

- El Reglamento Nacional de Construcciones, en lo que resulte aplicable.
- El Reglamento Nacional de Edificaciones.
- El Código Nacional de Electricidad:
- Las Normas Técnicas Peruanas (NTP) que resulten aplicables.
- Los dispositivos vinculados a la materia, emitidos por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministerio de Salud, entre otras normas sectoriales.
- Otras normas nacionales que resulten aplicables en materia de Seguridad en Edificaciones, en función al objeto de inspección.

---

<sup>48</sup> Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil publicado el 14 de setiembre de 2014 en el diario oficial El Peruano.

Cabe mencionar que unos meses antes de la modificación del Reglamento, se aprobó mediante la Ley N° 30230<sup>49</sup> un conjunto de medidas tributarias, simplificación de procedimientos y dinamización de la inversión que modificó la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento<sup>50</sup>, que entre otros establece los tipos de licencias de acuerdo a la inspección que requieren por tipo de establecimiento, los requisitos para emitir la licencia entre estos la certificación de ITSE, las instancias competentes para atender las solicitudes, entre otros que afectan el procedimiento de la ITSE. De esta manera, la norma modificatoria alinea la Ley de Licencia de Funcionamiento a la Política de Gestión de Riesgo de Desastres, como igualmente se hará con el Nuevo Reglamento de ITSE.

Conforme a la Ley modificatoria<sup>51</sup>, las modificaciones a la Ley N° 28976 entrarían en vigencia a partir del 1 de agosto de 2014 por lo que las Municipalidades debían adaptar sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos – TUPA, lo que sería aplicable también para los procedimientos de Licencia de Funcionamiento en trámite. Ello complejizaba aún más la situación de transferencia en la que se encontraban los Gobiernos Regionales o Municipalidades Provinciales de acuerdo a la reestructuración aprobada por la Política de Gestión de Riesgos que afectaba la forma en que se venían emitiendo las ITSE. Aun así, aquellos Gobiernos Regionales y Locales que se encontraban

---

<sup>49</sup> Ley que establece Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Dinamización de la inversión en el país publicada el 12 de julio de 2014 en el diario oficial El Peruano.

<sup>50</sup> Ley N° 28976, Ley Marco de la Licencia de Funcionamiento, publicada el 05 de febrero de 2007 en el diario oficial El Peruano.

<sup>51</sup> Décima Cuarta Disposición Complementaria Final, Ley N° 30230

tramitando expedientes de inspecciones técnicas de seguridad en el momento que se emitió la Ley N° 30230 y cuya competencia a su vez estaban siendo transferidas en mérito a las disposiciones del Capítulo V del Título III de la Ley N° 30230, debían concluir con los procedimientos administrativos iniciados.

En este contexto, el CENEPRED como instancia asesora y representante de la instancia rectora que recae en la PCM, recomendó en su momento a las municipalidades provinciales del país y a las municipalidades distritales de la provincia de Lima:

- Modificar sus instrumentos técnicos de gestión tal como el Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA, el mismo que debía resultar concordante con el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (Decreto Supremo N° 066-2007-PCM) aún vigente, en el que se establecía que las tasas por concepto de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, así como los requisitos para el inicio del procedimiento de inspección técnica de seguridad en edificaciones de tipo de Detalle indicados en el Manual de Ejecución de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, deberían estar señalados en los correspondientes Texto Único de Procedimientos Administrativos-TUPA vigentes.
- Convocar solo a los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones que se encontraban autorizados para ejecutar Inspecciones Técnicas de

Seguridad en Edificaciones en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento vigente (Decreto Supremo N° 066-2007- PCM).

- Se recomendó a los Gobiernos Regionales y Municipalidad Metropolitana de Lima que se encontraban tramitando expedientes de inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones y cuya competencia había sido transferida a los gobiernos locales de su jurisdicción, concluir a la brevedad posible con los procedimientos administrativos que habían iniciado.

Lo poco coherente de la situación generada por la emisión de estas normas que buscan mejorar condiciones para las inversiones, considerando lo complejo que resultaba ejecutar dichas recomendaciones, es que unos meses después se termina modificando nuevamente el Reglamento de Inspecciones<sup>52</sup> y otros meses después, el Manual de Inspecciones, lo que reformula el procedimiento de ITSE y las competencias para su atención una vez más, requiriéndoles nuevamente a las entidades ejecutoras que reformulen sus TUPAS, costos,

---

<sup>52</sup> Se creó una Comisión de Naturaleza Temporal mediante la Resolución Suprema N° 243-2013-PCM, que estaba encargada de la modificación del Reglamento de Inspecciones Técnicas en Edificaciones en el momento de emitirse la Ley 30230, la cual estaba conformada por la Secretaría de Gestión del Riesgo de Desastres-PCM, el INDECI, el INDECOPI, la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Consejo Nacional de Competitividad-MEF y el CENEPRED. A dicha comisión creada desde el año 2013, se le solicitó en el año 2014, proceder a incorporar en la propuesta del nuevo Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones-ITSE, las modificaciones que se requieran para emitir un nuevo reglamento acorde a la Ley que establece Medidas Tributarias, Simplificación de procedimientos y permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.

tiempos, procedimientos internos, entre otros necesarios para el cumplimiento de la normativa vigente.

Ante ello, cabe indicar, que las inspecciones, como cualquier otro procedimiento administrativo, están reguladas por todas aquellas normas complementarias que a su vez regulan las materias que competan. Por ello, cualquier modificación que se realice puede terminar afectando lo establecido en otra norma. Así, es de suma importancia regirse bajo el principio de la calidad normativa y realizar un correcto análisis de impacto al momento de su formulación. En el caso de la Seguridad en Edificaciones, será el CENEPRED quien precisará la relación de la normativa. Para comprender lo complejo que puede ser regular un tema específico como las ITSE, se detalla en la siguiente tabla la lista de las principales normas (no se han incluido las complementarias que existan) consideradas como marco general regulatorio de las ITSE:

**Tabla N° 3**  
**Lista de normas que regulan las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil a nivel nacional y de Lima Metropolitana**

N°	Norma	Fecha de Publicación
1	Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD)	Ley N° 29664 19/02/2011
2	Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones	Ley N° 29090 25/09/2007
3	Ley Marco de Licencia de Funcionamiento	Ley N° 28976 05/02/2007
4	Ley General de Inspección del Trabajo	Ley N° 28806 22/07/2006
5	Ley que crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)	Ley N° 29981 15/01/2013
6	Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo	Ley N° 29783 20/08/2011
7	Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común	Ley N° 27157 20/07/1999
8	Modifica diversos artículos de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.	Decreto Legislativo N° 1200 23/09/2015

N°	Norma		Fecha de Publicación
9	Aprueba Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo	D.S. N° 019-2006-TR	29/10/2006
10	Aprueba 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones – RNE	D.S. N° 011-2006-VIVIENDA	08/05/2006
11	Modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros	D.S. N° 055-2013-PCM	18/05/2013
12	Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa Civil – INDECI	D.S. N° 043-2013-PCM	19/04/2013
13	Aprueba Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres – CENEPRED	D.S. N° 104-2012-PCM	18/10/2012
14	Aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones	D.S. N° 058-2014-PCM	14/09/2014
15	Aprueba Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación	D.S. N° 008-2013-VIVIENDA	04/05/2013
16	Incorpora la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres como Política Nacional de obligatorio Cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional	D.S. N° 111-2012-PCM	02/11/2012
17	Aprueba Reglamento de Verificación Administrativa y Técnica	D.S. N° 026-2008-VIVIENDA	27/09/2008
18	Aprueba Reglamento de los Revisores Urbanos	D.S. N° 025-2008-VIVIENDA	27/09/2008
19	Aprueba Reglamento del Sistema de Defensa Civil	D.S. N° 005-88-SGMD	17/05/1988
20	Aprueba el Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD	D.S. N° 048-2011-PCM	26/05/2011
21	Aprueba nuevo "Manual de Ejecución de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Defensa Civil"	R.J. N° 251-2008-INDECI	28/06/2008
22	Crean Comisión Multisectorial de Naturaleza Temporal encargada de proponer el proyecto de modificación del D.S N° 066-2007-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones	R.S. N° 243-2013-PCM	10/08/2013
23	Aprueban "Lineamientos Técnicos del Proceso de Prevención del Riesgo de Desastres"	R.M. N° 222-2013-PCM	24/08/2013
24	Aprueban "Lineamientos Técnicos del Proceso de Reducción del Riesgo de Desastres"	R.M. N° 220-2013-PCM	23/08/2013
25	Aprueban Lineamientos Técnicos del Proceso de Estimación del Riesgo de Desastres	R.M. N° 334-2012-PCM	28/12/2012
26	Aprueban Directiva N° 001-2013-PCM-SINAGERD "Lineamientos que definen el Marco de Responsabilidades en Gestión del Riesgo de Desastres, de las entidades del estado en los tres niveles de gobierno" y su anexo	R.M. N° 046-2013-PCM	16/02/2013
27	Aprueban Directiva N° 001-2012-PCM-SINAGERD "Lineamientos para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos de Trabajo de la Gestión de Riesgo de Desastres en los Tres Niveles de Gobierno"	R.M. N° 276-2012-PCM	24/10/2012
28	Aprueban Plan Anual de Transferencias de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales y Desarrollo de la Gestión Descentralizada 2015– acta de avances	R.M. N° 050-2015-PCM	25/02/2015
29	Normas para la ejecución y administración de las inspecciones técnicas de seguridad en edificaciones	Directiva N° 006-2014-CENEPRED-J	21/10/2014
30	Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.	Ordenanza N° 812 y modificatorias. Última modificatoria Ordenanza 1885.	12/06/2015

Al 30 de abril de 2016.

Una norma que regula las ITSE es la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento<sup>53</sup> emitida en el año 2007, la cual considera a las Inspecciones Técnicas de Seguridad como procedimientos previos para la obtención de la Licencia de Funcionamiento y por ello, regula nuevas modalidades de ITSE como son las ITSE ex post y ex ante.

Esta Ley dispuso la aprobación de un reglamento de ITSE, el cual se aprobó el 5 de agosto de 2007. Así, el Decreto Supremo N° 066-2007-PCM, Ex - Reglamento ITSE, aprobó, entre otros aspectos, los niveles de competencia para la ejecución de las inspecciones, así como, los tipos y los procedimientos que les corresponden; señalando que las ITSE tienen por finalidad verificar de manera integral, los objetos de inspección, el cumplimiento o incumplimiento de las normas de seguridad en Defensa Civil vigentes, a fin de prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro de origen natural o inducido por el hombre, en salvaguarda de la vida humana.

Si bien la finalidad, salvo una redacción distinta, es la misma (la protección de los derechos a la vida e integridad), los procedimientos y las instancias competentes de acuerdo a una nueva tipología ITSE se reformulan, así como, los plazos para la atención de los mencionados procedimientos y los márgenes para las tasas por derecho de tramitación.

---

<sup>53</sup> Con fecha 5 de febrero de 2007 fue publicada la Ley N° 28976

Así, las ITSE se ejecutaban principalmente bajo la aplicación de estas 2 normas, la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento y el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 066-2007-PCM, hasta la aprobación de las nuevas normas alineadas a la Nueva Política de Gestión de Riesgos de Desastres.

Con la aprobación de la nueva normativa a partir del año 2011 (Ley N° 29664, Reglamento N° 058-2014-PCM, entre otros), se crea el SINAGERD que comprende un conjunto de actores con roles, previos, simultáneos o post a la ejecución de las inspecciones. Siendo así por ejemplo que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres - CENEPRED asume competencias respecto de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones – ITSE. Así también, se precisan competencias municipales para ejecutar las ITSE, como también el tratamiento especial en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana; precisándose que:

- Las ITSE Básicas e ITSE para espectáculos de hasta 3000 espectadores son ejecutadas por las Municipalidades Distritales en el ámbito de su jurisdicción y por las Municipalidades Provinciales en el ámbito del cercado;
- Las ITSE de Detalle, ITSE Multidisciplinarias e ITSE para espectáculos con más de 3000 espectadores son ejecutadas por las Municipalidades Provinciales;

- La Municipalidad Metropolitana de Lima en el ámbito del Cercado ejecuta las ITSE Básicas, ITSE de Detalle e ITSE para espectáculos de hasta 3000 espectadores; y en el ámbito de la provincia ejecuta ITSE Multidisciplinaria e ITSE para espectáculos con más de 3000 espectadores; correspondiendo a las Municipalidades Distritales de la provincia de Lima, ejecutar las ITSE Básicas, ITSE de Detalle e ITSE para espectáculos de hasta 3000 espectadores, respectivamente.

Antes de continuar con la regulación del procedimiento ITSE, cabe recordar que conforme al marco legal vigente solamente puede exigirse a los administrados el cumplimiento de los procedimientos o requisitos administrativos que se encuentren previamente establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos - TUPA, no pudiendo requerirse procedimiento, trámite, requisito u otra información, documentación o pago que no consten en dicho Texto, bajo responsabilidad del funcionario o servidor público que los exija, aplicándosele las sanciones establecidas.

Por otro lado, la situación de las empresas se complica cuando las ITSE no son las únicas inspecciones a las que son sometidas. Así, las empresas estarían siendo inspeccionadas por diversas entidades públicas (de nivel sectorial, municipal, regional) y en diversas materias. El número de inspecciones que afronta el administrado depende de cuántos procedimientos inicie y de la actividad de su negocio.

Además, las inspecciones se realizan previamente a la emisión de sus licencias de funcionamiento y también, luego de la apertura, para su operación. Por esta razón, el administrado tiene que acudir a una serie de entidades y accionar ciertos procedimientos administrativos para recabar los requisitos (autorizaciones, permisos, certificados o licencias) que le exigen y de esta manera obtener su Licencia de Funcionamiento o continuar en operatividad. Con todo ello, recién completaría el ciclo para ser considerado un empresario formal.

De acuerdo a la Ley marco vigente, para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la municipalidad evaluará de forma previa los siguientes aspectos:

- i. Zonificación y compatibilidad de uso; y,
- ii. Condiciones de Seguridad en Edificaciones, que comprende las materias establecidas por Reglamento.

En cuanto al procedimiento de las ITSE, como se ha indicado existen 3 tipos: ITSE Básica, la cual se subdivide en ex post y ex ante; ITSE de Detalle; e, ITSE Multidisciplinaria:

- La ITSE básica se ejecuta a los objetos de inspección que se encuentran señalados por Reglamento y que por sus características presentan un

nivel de complejidad menor. Dicha inspección consiste en la verificación de forma ocular del cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de Seguridad en Edificaciones y la evaluación de la documentación previamente presentada por el administrado para el inicio del procedimiento. Se clasifica en ex post y ex ante:

- i. Ex post: En este tipo de ITSE Básica, el administrado presentará una Declaración Jurada de Observancia de las Condiciones de Seguridad adjunto a su solicitud de Licencia de Funcionamiento. Esta es ejecutada con posterioridad al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento por el órgano ejecutante, respecto de los establecimientos de hasta cien metros cuadrados (100 m<sup>2</sup>) y capacidad de almacenamiento no mayor del 30% del área total del local. En el Reglamento, se publica una lista de tipos de giros que se excluyen de esta opción ex post, entre ellos: “pub-karaokes, licorerías, discotecas, bares, ferreterías, talleres mecánicos, talleres de costura y cabinas de internet, carpinterías, imprentas, casinos, máquinas tragamonedas, juegos de azar o giros afines a los mismos; así como aquellos cuyo desarrollo implique el almacenamiento, uso o comercialización de productos tóxicos o altamente inflamables y aquellos que por su naturaleza requieran la obtención de un certificado de ITSE de Detalle o Multidisciplinaria. La verificación de las condiciones de seguridad

por parte del órgano ejecutante se realizará con posterioridad a la emisión de la Licencia de Funcionamiento”.

- ii. Ex ante: Consiste en una verificación previa a la emisión de la Licencia de las medidas de seguridad, en este sentido se publica en el Reglamento un listado más acotado del tipo de negocio o giro que deben someterse a este tipo de inspecciones entre estos: Entre los objetos que se pueden someter a este tipo de ITSE se encuentran: Las edificaciones de hasta dos niveles, (área mayor a 100 m<sup>2</sup>) hasta quinientos metros cuadrados (500 m<sup>2</sup>), Instituciones Educativas (con menos de 500 m<sup>2</sup>), Cabinas de Internet (menos de 500 m<sup>2</sup>), Gimnasios con un área menor o igual a quinientos metros cuadrados (menos de 500 m<sup>2</sup>), playas de estacionamiento de un sólo nivel sin techar, granjas, áreas administrativas, de servicios, Bares, pubs-karaokes, licorerías, ferreterías, carpinterías, talleres mecánicos e imprentas (hasta 500 m<sup>2</sup>), entre otros.
- La ITSE de Detalle es un tipo de ITSE que se ejecuta a objetos de inspección que por su complejidad y características requieren una verificación ocular interdisciplinaria del cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones, así como la evaluación de la documentación, previamente presentados por el

administrado para el inicio del procedimiento. El Reglamento publica también un listado detallado del tipo de giro que estarían comprendido bajo esta inspección. Por otro lado, en este tipo de ITSE el administrado presentará copia de los siguientes documentos, los cuales deben encontrarse señalados en el TUPA del Órgano Ejecutante: Plano de ubicación; Plano de arquitectura (distribución) y detalle del cálculo de aforo por áreas; Planos de diagramas unifilares y tableros eléctricos y cuadro de cargas; Planos de señalización y rutas de evacuación; Plan de seguridad; Protocolos de pruebas de operatividad y mantenimiento de los equipos de seguridad; Constancia de mantenimiento de calderas, cuando corresponda; Certificado vigente de medición de resistencia del pozo de tierra; Certificados de conformidad emitidos por OSINERGMIN, cuando corresponda; Autorización del Ministerio de Cultura, en caso de edificaciones integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación.

- La ITSE Multidisciplinaria es un tipo de ITSE que se ejecuta a objetos de inspección que por la actividad que desarrollan pueden generar riesgo para la vida humana, patrimonio y el entorno, y que requiere de una verificación ocular multidisciplinaria del cumplimiento o incumplimiento de las normativa en materia de seguridad en edificaciones vigentes y de la evaluación de la copia de los documentos previamente presentados por el administrado al inicio del procedimiento. Constituyen objeto de esta ITSE aquellas edificaciones donde se utilicen, almacenen, fabriquen o

comercialicen materiales y/o residuos peligrosos que representen riesgo para la población. El Reglamento también detalla un listado de documentos que deben ser presentados por el administrado como el Plano de ubicación; el Plano de arquitectura (distribución) y detalle del cálculo de aforo por áreas; Planos de diagramas unifilares y tableros eléctricos, entre otros. Cabe señalar que la ITSE Multidisciplinaria debe ser realizada sólo por los órganos ejecutantes competentes, a través de un grupo multidisciplinario, conformado por Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones calificados para tal efecto.

Dependiendo del tipo de inspección solicitado, el plazo que tiene la administración para la finalización de los procedimientos y para emitir la certificación correspondiente es:

- i. ITSDC Básica: El plazo máximo para la finalización del procedimiento es de 12 días hábiles contados desde el inicio del procedimiento. Con el anterior Reglamento eran 15 días.
- ii. ITSDC de Detalle: El plazo máximo para la finalización del procedimiento es de 30 días hábiles contados desde el inicio del procedimiento. Con el anterior Reglamento eran 45 días.
- iii. ITSDC Multidisciplinaria: El plazo máximo para la finalización del procedimiento es de 30 días hábiles contados desde el inicio del procedimiento. Con el anterior Reglamento eran 45 días.

Así también, el Reglamento de ITSE propone montos máximos para el costo por tipo de inspección. Las tasas de las ITSE se establecerán en porcentajes de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) vigente de acuerdo al siguiente listado:

**Tabla N° 4**  
**Costos propuestos por PCM en el Reglamento de ITSE**

Tipo de ITSDC	Tramos	Diligencias	Máximo % UIT
Básica Ex Post	Hasta 100m2	Informe de verificación de las condiciones de seguridad declaradas	1.2
		Informe de levantamiento de observaciones	0.8
Básica Ex ante	Mayor a 100 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	4.1
		Informe de levantamiento de observaciones	2.2
Detalle	Hasta 100 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	12.7
		Informe de levantamiento de observaciones	5.5
	Mayor a 100 a 500 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	15.8
		Informe de levantamiento de observaciones	5.6
	Mayor a 500 a 800 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	18.3
		Informe de levantamiento de observaciones	5.6
	Mayor a 800 a 1100 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	22.5
		Informe de levantamiento de observaciones	6.1
	Mayor a 1100 a 3000 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	26.3
		Informe de levantamiento de observaciones	9.2
	Mayor a 3000 a 5000 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	29.4
		Informe de levantamiento de observaciones	9.3
	Mayor a 5000 a 10,000m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	38.3
		Informe de levantamiento de observaciones	9.3
	Mayor a 10,000 a 20,000m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	52.4
		Informe de levantamiento de observaciones	12.8
Mayor a 20,000 a 50,000 m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	63.6	
	Informe de levantamiento de observaciones	16.4	
Mayor a 50,000 a más m2	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	67.9	
	Informe de levantamiento de observaciones	16.5	
Multidisciplinaria		Informe de Inspección Técnica de Seguridad	82.2
		Informe de levantamiento de observaciones	17.7
Evento y/o espectáculo público	Hasta 3,000 espectadores	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	5.1
	Con más a 3,000 espectadores	Informe de Inspección Técnica de Seguridad	24.2

Fuente: Reglamento de ITSE, DS 058-2014-PCM  
Valor de la Unidad Impositiva Tributaria – UIT 2016: S/ 3950.

Los costos exigibles para el caso de inspecciones suelen ser parte de la estructura de costos de los procedimientos administrativos de la entidad ejecutora. Los costos deben reflejar el costo real del servicio. Los aspectos que

se suelen considerar para estructurar los costos son: la evaluación de la oportunidad de inspección, la disposición de la inspección, la inspección en sí mismo, la elaboración del informe y los gastos de traslado.

Lo que se ha identificado al revisar algunos TUPA es que también establecen costos por las actividades adicionales que realizan a consecuencia de las observaciones que se imponen. Es decir, las inspecciones que se realicen posteriormente a consecuencia de observaciones en inspecciones previas se ejecutan mediante el pago de derechos administrativos adicionales. De igual forma, estuvo establecido en la Municipalidad de Lima cuando se realizó el trabajo de campo de esta investigación.

Tampoco se deben establecer costos iniciales si es que efectivamente no se va a poder realizar la inspección, bajo lo dispuesto por la Ley de Tributación Municipal. Esto se debe considerar por ejemplo para el caso de inspecciones ex post. En algunos casos, se les ha exigido a los empresarios pagar tasas por inspecciones que finalmente nunca se les ha realizado, lo que es un incumplimiento legal de las consideraciones para el cobro de tasas.

Tener en cuenta también, que las municipalidades no pueden cobrar tasas por la fiscalización o control de actividades comerciales, industriales o de servicios, que deben efectuar de acuerdo a sus atribuciones previstas en la Ley Orgánica de Municipalidades según el artículo 67 de la Ley de Tributación Municipal. Sólo

en los casos de actividades que requieran fiscalización o control distinto al ordinario, una Ley expresa del Congreso puede autorizar el cobro de una tasa específica por tal concepto. Esta prohibición no afecta la potestad de las municipalidades de establecer sanciones por infracción a sus disposiciones.

Por otro lado, y un actor que no se debe dejar de analizar, está la figura del Inspector Técnico de Seguridad en Edificaciones que es un profesional que habiendo aprobado el Curso de Capacitación para Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones y estando adscrito a un órgano ejecutante (Municipalidad), ha sido autorizado como tal mediante Resolución emitida por el CENEPRED, por lo que se encuentra inscrito en el Registro Nacional de Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones al momento de su convocatoria. El Registro está a cargo del CENEPRED, debiendo ser publicado y actualizado permanentemente en el portal electrónico institucional, en este los órganos ejecutantes deberán incorporar la actuación del inspector convocado bajo su jurisdicción.

Para alcanzar dicho registro, se organizan y dictan los cursos de actualización de Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones a cargo del CENEPRED, en coordinación con los órganos ejecutantes, tienen la finalidad de: (1) Instruir a los postulantes en la Doctrina de Seguridad y en la Normatividad de Seguridad vigente; y, (2) Orientar los conocimientos profesionales adquiridos para su correcta aplicación en la ejecución de las ITSE.

### **2.1.2. La cadena de valor para la ejecución de inspecciones por la Municipalidad Metropolitana de Lima**

Como se ha señalado, y de acuerdo a lo establecido por el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones<sup>54</sup>, existen un conjunto de actores que ostentan determinados roles, entre ellos el de ejecución y administración de las ITSE a cargo de las Municipalidades.

Para el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima<sup>55</sup>, se crea un régimen especial. Así, en el ámbito del cercado, la Municipalidad Metropolitana de Lima ejecuta las ITSE Básica, las ITSE de Detalle y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público de hasta tres mil (3000) espectadores. En el ámbito de la provincia, ejecuta las ITSE Multidisciplinaria y las ITSE previa a evento y/o espectáculo público con más de tres mil (3000) espectadores. Y, en el ámbito de sus jurisdicciones, las municipalidades distritales de la provincia de Lima ejecutan las ITSE Básicas, las ITSE de Detalle y las ITSE previa a evento y/o espectáculo de hasta tres mil (3000) espectadores.

Así, son las Municipalidades las que tienen a su cargo la atención del procedimiento ITSE para emitir finalmente la Certificación que corresponda al administrado, el que cuenta con las siguientes etapas: (i) Solicitud del

---

<sup>54</sup> Numeral 2.26 del artículo 2° del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, Decreto Supremo N° 058-2014-PCM.

<sup>55</sup> Artículo 14 del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, Decreto Supremo N° 058-2014-PCM.

administrado, (ii) Calificación de las ITSE, (iii) Convocatoria del inspector, (iv) Diligencia de verificación, (v) Elaboración del informe ITSE (vi) Notificación del informe ITSE, (vii) Diligencia de levantamiento de observaciones, y, (viii) Elaboración y notificación del informe de levantamiento de observaciones.

Si bien, la cadena de valor del procedimiento administrativo de ejecución de las ITSE está compuesto principalmente por estas 8 etapas, es de indicar que resulta necesario considerar también aquellos procedimientos transversales que completan dicha cadena, como la del registro y planificación de las inspecciones, así como también la de presupuesto y logística, la de contrataciones, seguimiento y control donde se pueden incluir también, aquellas actividades de sanción.

Cabe señalar que si bien, la ejecución de las ITSE comprende una interacción entre el órgano ejecutor y el administrado que define los tiempos que toma la certificación desde que esta es solicitada, el Reglamento establece plazos máximos para la finalización del procedimiento: las ITSE Básicas en 12 días hábiles, las ITSE de Detalle y Multidisciplinaria en 30 días hábiles y la ITSE previa a evento y/o espectáculo en 06 días hábiles. Ello implica que cada uno de los pasos que a continuación procederemos a describir, deberán ser realizados en su integridad en los plazos máximos señalados caso contrario cabe sanción administrativa por su incumplimiento, con independencia de las acciones civiles y/o penales que correspondan.

## **i) Solicitud de la ITSE**

El procedimiento de ITSE se inicia con la presentación respectiva de la solicitud o la Declaración Jurada de Observancia de Condiciones de Seguridad, debidamente suscrita, adjuntado los requisitos señalados en el TUPA de la Municipalidad que ejecuta la ITSE. Mediante estos documentos, se consigna ante la Municipalidad el objeto a inspeccionar y la diligencia de inspección. En el caso de la ITSE Básica ex ante, se inicia el procedimiento de ITSE con la presentación conjunta de la solicitud de licencia de funcionamiento.

De acuerdo a lo señalado por los funcionarios entrevistados de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en esta etapa, se advierte que los administrados presentan su solicitud de ITSE con un expediente administrativo incompleto. Considerando las diversas opciones causantes de ello, los inspectores entrevistados responsabilizan principalmente al administrado que por negligente no presenta la documentación requerida. Sin embargo, las causantes de ello pueden ser otras tal como lo explica la Contraloría General de la República en un estudio recientemente publicado<sup>56</sup>: “la problemática (en esta etapa) estaría girando en torno a la funcionalidad de los órganos ejecutores (municipios) para

---

<sup>56</sup> La Contraloría General de la República ha desarrollado recientemente un estudio de campo para el análisis del cumplimiento de las funciones de rectoría y sanción a cargo del Poder Ejecutivo. Para ello, ha priorizado un conjunto de casos sobre la ejecución y provisión de servicios, entre estos el de las ITSE. El estudio se denomina “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo, el cual será utilizado en la presente sección para reforzar la información recogida en el estudio de campo para esta investigación.

la implementación de las acciones previstas(...)<sup>57</sup> ya que se ha identificado algún nivel de ineficiencia en el momento de recepción del expediente ya sea porque no se brinda la información necesaria para el empresario durante la presentación de la documentación o se le permite su presentación con las falencias.

Otra situación que el personal administrativo de la Sub Gerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Metropolitana de Lima señala, es que en algunos casos los administrados contratan profesionales para que les elaboren los planos, memorias, protocolos, entre otros documentos solicitados por el municipio, sin que estos cuenten con la capacidad para ello. Siendo así, que dicha documentación es presentada con errores, por lo que termina siendo observada.

## ii) De la calificación de las ITSE

Son las Municipalidades, con la información presentada en la solicitud ITSE, que determinan el tipo de ITSE que corresponde al objeto de inspección, luego que se verifican los datos proporcionados por el administrado.

Sin embargo, la calificación preliminar podría modificarse si durante la diligencia de ITSE se identifica que corresponde otro tipo de ITSE. Para ello, el inspector

---

<sup>57</sup> "Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo. Contraloría General de la República, Lima, 2016, p. 124.

o grupo inspector sustentará las razones mediante informe para ser consideradas por la Municipalidad, y de ser el caso adecuar el trámite al respectivo procedimiento,

Así también, se puede encontrar que la ITSE debe ser ejecutada por otro Municipio. Si solo es adaptar el tipo de ITSE, el administrado deberá proporcionar los requerimientos que correspondan para subsanar, pero si es un tema de falta de competencias del órgano ejecutor, es decir, si es otro municipio el que debe atender la ITSE, el trámite iniciado en la Municipalidad donde se presentó la solicitud debe ser concluido; correspondiendo como señala el Reglamento que el administrado solicite la devolución del pago efectuado y de los documentos presentados.

Otros aspectos advertidos en esta etapa están referidos a la documentación técnica adicional que puede requerir el inspector, la cual no es solicitada desde el inicio del trámite. De acuerdo a la Contraloría General de la República esto es porque no se encuentra estandarizada previamente<sup>58</sup>, y es a criterio del inspector que durante la diligencia la pide o no. Esta etapa es crucial para subsanar la falta de requisitos presentados, porque en caso contrario, recién durante la diligencia de ITSE se identificará el error, convirtiendo tal vez el trámite en insubsanable lo que se podría evitar corrigiendo la falta de documentación en el momento

---

<sup>58</sup> Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo. Contraloría General de la República, Lima, 2016, p. 125.

oportuno. Igualmente sucede con la estandarización de las tasas que deben pagar los administrados en cada municipalidad de acuerdo al tipo de ITSE que solicitan.

Ante estos casos, los inspectores entrevistados suelen referir que es responsabilidad del administrado presentar una solicitud con la correcta determinación del ITSE que corresponda y que esta se está presentando en muchos casos incorrectamente porque el administrado quiere evadir la atención de una ITSE más compleja a pesar que conoce que le corresponde presentar otra ITSE. Así, lo que dan a entender es que tanto la calificación como la documentación o requerimientos adicionales que finalmente se les termina solicitando a los administrados es bajo responsabilidad de los mismos administrados, por intentar evadir una inspección más rigurosa. Sin embargo, cuando se ha consultado a los administrados o se toma en cuenta estudios que recogen la percepción empresarial, lo descrito se ocasiona por la falta de conocimiento que el administrado tiene de la normativa que a su vez es muy técnica y compleja, incluso abundante.

### **iii) Convocatoria de los inspectores**

En esta etapa, la Municipalidad debe convocar a los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones, en un plazo que no podrá exceder de 2 días hábiles de solicitada la ITSE que corresponda.

El número de inspectores convocados oscila entre 1 a 2 cuando son ITSE Básicas, y para la ITSE de detalle y multidisciplinaria, se convoca a cuatro como mínimo (un ingeniero civil, un ingeniero electrónico, un arquitecto y un experto en seguridad).

Los inspectores son profesionales autorizados que habiendo aprobado el Curso de Formación se encuentran inscritos en el Registro Nacional de Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones, administrado por el CENEPRED. El vínculo que guarda con la Municipalidad no necesariamente es laboral; y, para poder aspirar al registro, el inspector debe contar con título profesional<sup>59</sup> y con un mínimo de un (01) año de experiencia en el ejercicio de su especialidad debidamente acreditada (conforme a los años de experiencia acumulados podrá ejercer los distintos tipos de ITSE vigentes).

Así, el CENEPRED en coordinación con los órganos ejecutantes de las ITSE tiene a su cargo la organización de la capacitación por lo que define el contenido técnico del curso. De esta forma, tiene la obligación de preparar una formación que permita a los participantes conocer la normativa vinculada a la Gestión del Riesgo de Desastres y a la Seguridad en Edificaciones; así como, la aplicación del procedimiento de Inspecciones Técnicas en Seguridad en Edificaciones.

---

<sup>59</sup> De acuerdo al inc. a) del artículo 43° del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad, de cualquiera de los siguientes títulos: de arquitectura, ingeniería civil, ingeniería electricista, ingeniería electrónica, ingeniería mecánica, ingeniería mecánica eléctrica, ingeniería industrial, ingeniería de seguridad e higiene industrial, ingeniería sanitaria, ingeniería química e ingeniería de minas.

Sin embargo, el número de inspectores capacitados y registrados parece no ser suficiente para atender la demanda generada en Lima Metropolitana. El Subgerente de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima en el año 2014, señala que “del 100% de solicitudes ingresadas a diario, sólo podemos atender el 70% y así, se va arrastrando el saldo acumulado. Para atender la demanda deberíamos contar con más inspectores. Actualmente, son 120 inspectores bajo nuestra jurisdicción, cuando deberían contar como mínimo con 200 para atender sólo la demanda de Lima Metropolitana”.

#### **iv) Diligencia de verificación y emisión del informe de ITSE**

Una vez convocados los inspectores y programada la diligencia de verificación, se procede a ejecutarla para que los inspectores verifiquen las condiciones de Seguridad declaradas por los administrados en los objetos de inspección. Esta diligencia deberá ser realizada al tercer día hábil de solicitada la ITSE.

Durante la diligencia se analizan aspectos vinculados a las condiciones estructurales y no estructurales de seguridad establecidas por cada una de las normas que regulan la arquitectura, estructuras, saneamiento, electricidad, seguridad y evacuación, entre otras que correspondan de acuerdo a las condiciones del objeto de inspección.

De acuerdo a lo establecido por el Reglamento de ITSE, “en caso de verificarse aspectos que representen riesgo alto o muy alto para la vida humana, el órgano ejecutante deberá remitir al Alcalde Distrital o Provincial y/o al titular de la entidad competente copia del mencionado informe, según corresponda, en un plazo que no podrá exceder de 24 horas, con la finalidad que adopte las acciones que el caso amerite”.

Como resultado de dicha diligencia, se procederá a emitir un acta de visita, así como, a la elaboración y suscripción del Informe de verificación de condiciones de seguridad posterior. En el Acta de Diligencia, que se entrega inmediatamente después de realizada la ITSE, se especifica si la edificación presenta riesgos altos para la vida. Cabe indicar que la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuenta con formatos de Actas de Diligencia para las ITSE básicas ex ante, lo que permite agilizar el proceso. Posteriormente a la inspección, es responsabilidad del inspector o grupo Inspector elaborar el informe de verificación y en caso se hayan encontrado observaciones por los niveles de seguridad encontrados en la visita, corresponde informar al respecto al administrado y al órgano ejecutante.

Con respecto a la seguridad y protección frente a incendios, los aspectos que se evalúan en la ITSE corresponden a verificar por ejemplo, si la señalización de seguridad es adecuada, si el número de extintores es el adecuado para el tipo de local y giro existente, si los materiales combustibles están almacenados de acuerdo a la norma (archivo, materia prima, producto final), entre otros

requeridos y que son previstos por norma. De acuerdo a lo informado por los inspectores, estas suelen ser las condiciones de seguridad que incumplen los administrados, seguidas de las de electrificación y estructuras. Esto es incluso de conocimiento público, por ello el momento en que se realiza la diligencia de la ITSE es crucial para determinar el riesgo existente, y es un momento en que tanto el administrado como el inspector deben conocer de las medidas que se deben respetar y si ello no es así, se estaría generando una desventaja que puede estar afectando derechos de los administrados.

Las diligencias de ITSE básicas suelen ser menos complejas que las de detalle y multidisciplinarias, no sólo por la cantidad y variedad de condiciones técnicas que verificar, sino también por las coordinaciones previas, simultáneas y posteriores que requieren entre los inspectores y entre éstos y la administración municipal. Por ejemplo, las coordinaciones para la entrega del Informe final en una ITSE de detalle y multidisciplinaria, requiere que cada inspector concluya con la parte técnica que le corresponde para finalmente tomar una decisión en conjunto, y ello, podría ser una tarea sencilla, si estos mismos no tuvieran que estar atendiendo otras inspecciones de manera simultánea: “Los inspectores hacen su informe y lo envían por correo. Aquí lo imprimimos y ellos vienen a firmar. Eso se hace por las mañanas. Los inspectores firman sus informes y ven

su programación. Así, por las mañanas sólo se puede hacer la labor administrativa”<sup>60</sup>.

Es por ello, que también es importante la forma en que se planifican y organizan las ITSE, así como la convocatoria de inspectores por la Municipalidad. En la Municipalidad de Lima, existe una forma de planificación que se ve afectada por las condiciones logísticas que tienen para ello, porque es una planificación manual (no existen sistemas o herramientas tecnológicas para ello) y a demanda diaria; además, de contar con un número de inspectores especializados limitado:

“Hay una persona que programa, hace la programación por cada expediente, y arma los grupos de inspectores a diario. La programación y distribución de ésta se envía para archivo donde los inspectores recogen el expediente ITSE para dirigirse a realizar la diligencia. Existe un monitor que los recoge (...) cuando es una ITSE de detalle se van con su equipo de 4 inspectores: un civil, uno de seguridad, un electricista, un arquitecto”<sup>61</sup>.

Para el caso de la ITSE de detalle y la multidisciplinaria, en la Municipalidad Metropolitana de Lima, el Informe de Verificación se debiera entregar, aproximadamente a los 30 días de haber convocado a los inspectores. Este plazo no se cumple en todos los casos, existen casos en que han tomado de 3 meses a más. En dicha entidad explican que esto se debe a que las inspecciones de detalle y multidisciplinarias requieren que cada especialista que conforma el

---

<sup>60</sup> Entrevista realizada a inspector municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el trabajo de campo de la presente investigación.

<sup>61</sup> Entrevista realizada a inspector municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el trabajo de campo de la presente investigación.

grupo inspector, envíe su respectivo informe al monitor del grupo, quien debe consolidar el informe final. En muchos casos, esta coordinación adicional explica el retraso.

Otra muestra de lo complejo que resulta ser la diligencia en la forma en que se viene haciendo, es que los tiempos se ven afectados para la emisión de los informes. No solo a los inspectores se les complejiza emitir sus informes en los tiempos establecidos, sino también al personal administrativo, quienes son los que revisan, procesan y canalizan los productos de los inspectores. El 100% de los inspectores entrevistados, entre ellos los funcionarios a cargo de la Subgerencia de Defensa Civil como los que tienen a cargo la supervisión de inspectores, señalan que el mayor cuello de botella para la atención de las ITSE se encuentra a nivel administrativo. Así señalan que el administrado no es informado a tiempo sobre los resultados de las ITSE.

Luego de emitir el Informe de Verificación se le notifica al administrado si debe levantar observaciones. En el caso de que no deba hacerlo, se procede a emitir el certificado de ITSE. En caso deba, en el Informe de Verificación se indica el plazo que tendrán los administrados para levantar las observaciones.

**v) Diligencia de verificación de subsanación de observaciones**

Cuando existen observaciones se procede a planificar una segunda diligencia de verificación que tiene un costo adicional que debe ser pagado para proceder con la visita. Además, se le da al administrado un plazo legal para el levantamiento de las observaciones. Así, el inspector o grupo Inspector deberá acudir una vez más a verificar la reducción del riesgo alto o muy alto identificado en el objeto de inspección; debiendo emitir y entregar, en el mismo acto el Informe correspondiente.

El problema surge cuando las observaciones resultan ser insubsanables, el administrado deja concluir en muchos casos el proceso y tiene que volver a iniciar el trámite desde cero. Cabe indicar que el administrado cuenta con plazos límite para levantar las observaciones: para las ITSE básicas ex ante son 5 días, para las ITSE de detalle y multidisciplinarias, 25 y 15 días respectivamente, sin importar el número ni el tipo de observaciones que hayan sido realizadas.

El tipo de observaciones que se realizan es muchas veces la causa de los tiempos tan largos que toman las ITSE. Según los actores que fueron entrevistados, en algunos casos se observan aspectos que debieron ser aprobados para otorgar la Conformidad de Obra por ejemplo, los que no pueden ser subsanados en el plazo que establece el Reglamento. Entre los aspectos más observados se encuentran los siguientes: escaleras que no alcanzan las condiciones de construcción establecidas, daños en estructuras de concreto, muros que evidencian riesgo por grietas, planos de arquitectura no concuerdan

con la realidad inspeccionada, entre otros. Así también, bajo el criterio de discrecionalidad del inspector se pueden estar requiriendo elementos que no son razonables:

“A veces el empresario no está de acuerdo, cuando el inspector aplica la discrecionalidad y no tienen un sustento normativo (...) te pido algo que no está en la norma y el administrado que se asesora dice que eso no está en la norma. Sin embargo, como inspector tengo mi criterio y te lo pido (...) cuando existen este tipo de discrepancias con el administrado, se define a nivel administrativo. Eso genera retraso y problemas, se señala que esas exigencias no están normadas, y deben reducirse, así contamos con una lista de lo que realmente se debe pedir, pero ello no toma en cuenta el riesgo que nos lleva a solicitar lo que no está en la norma”<sup>62</sup>.

Asimismo, hay observaciones vinculadas a condiciones estructurales como la continuidad de las escaleras; el número de peldaños, descanso y pasamanos; la presencia de barandas en las escaleras; si los tomacorrientes instalados están conectados al sistema puesta a tierra, entre otros. Como se puede observar el tipo de observaciones que se puede realizar es muy diferenciado y esto lleva a que los plazos para levantar observaciones no sean necesariamente los suficientes. Por ello, el administrado termina optando por volver a iniciar el proceso de ITSE y por contratar a expertos que los apoyen en identificar y levantar posibles incumplimientos a las normas de seguridad en edificaciones.

Luego de la diligencia de verificación, el inspector hace entrega de la Acta de Diligencia y emite el Informe de ITSE final.

---

<sup>62</sup> Entrevista realizada a inspector municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el trabajo de campo de la presente investigación.

## vi) Entrega del Certificado

De acuerdo a lo señalado por los inspectores de la Municipalidad Metropolitana de Lima, estos entregan sus informes a la administración de la Subgerencia de Defensa Civil y es esta quien luego de una revisión legal y procedimental, procede a canalizar la firma del Certificado con la posterior entrega al administrado, cerrando con ello el proceso de la ITSE.

De las entrevistas realizadas, se concluye que esta etapa suele ser engorrosa y no tan sencilla como se dispone en el Reglamento, ya que se convierte en un cuello de botella que canaliza todos los informes que corresponden a Lima Metropolitana a las instancias correspondientes para la firma y entrega, y como en el caso de los inspectores, no se cuenta con el personal suficiente y capacitado para ello. Incluso, en los casos que corresponda, es la instancia administrativa que se encarga de resolver algún cuestionamiento legal del administrado como la Reconsideración u otro que competa:

“Una vez que está todo saneado, la parte administrativa entrega al administrado el informe. Se emite el certificado y el administrado lo recoge en el mejor de los casos esto toma un mes, 45 días o hasta 2 meses cuando se tienen que atender observaciones. La documentación es enviada por courier, y el administrado tiene un plazo de 4 días útiles desde que es notificado para solicitar la diligencia y el levantamiento de observaciones, y si no desea levantarlas se da por finalizado y se entiende que no quiere continuar con el proceso (...), si continúa, paga y solicita el levantamiento de las observaciones, corre el plazo de 20 días entonces el programador de las diligencias arma la diligencia y se convoca, luego envía el grupo a hacer la diligencia, y si en esta oportunidad cumple, se le

emite certificad. Esto debe ser firmado por todos, luego se remite a mesa de partes y el administrado recoge su certificado o en todo caso, se le envía por courier. Así, finaliza el procedimiento de inspección técnica. Cuando no cumple hablamos de un procedimiento más largo, estamos hablando en promedio de 3 meses”<sup>63</sup>.

### **Capítulo 3 Factores para el incumplimiento de las políticas de seguridad en edificaciones**

Ante el incumplimiento de la política pública y las normas de seguridad que derivan de ella, el rol inspector que se ejerce no es suficiente para impedir que la problemática se mantenga, sobre todo si ese rol está mal regulado o tiene deficiencias en cuanto a su ejecución. Por otro lado, cuando no existe la capacidad administrativa ni la técnica suficiente en los órganos ejecutores, los procesos y resultados no lograrán los estándares de simplificación ni de calidad necesarios. Pero también la problemática se agudiza por ciudadanos, empresarios o consumidores que no reparan en las responsabilidades y obligaciones que tienen como parte de la sociedad y para la protección de su propia vida.

El desastre ocurrido en Lima Metropolitana, hace más de 13 años en Mesa Redonda, a 2 días de celebrarse el año nuevo 2002, puede ayudar a entender cuáles son las condiciones para que ocurran desastres de igual magnitud.

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada a inspector municipal de la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el trabajo de campo de la presente investigación.

La noche del 29 de diciembre en Mesa Redonda, a las 19:15 horas, ocurrió uno de los más grandes incendios por la intervención humana.

Mesa Redonda por el año 2001 era, como hoy, un lugar de calles muy estrechas, con edificaciones de la época colonial, galerías ocupadas por comerciantes formales e informales que colocan su mercadería fuera de las tiendas y que ocupan más de las dos terceras partes de los jirones y calles, obstruyendo el paso de los peatones y de los vehículos. También se caracteriza por la presencia de vendedores ambulantes, lo que agudiza este panorama de riesgo.

De acuerdo a las investigaciones realizadas y a lo informado por el INDECI luego del desastre, “el incendio se originó cuando un comprador solicitó la demostración de la efectividad de un artículo pirotécnico llamado 'chocolate', de 50 cm de longitud, que contiene cuatro esferas internas que detonan en el aire como pequeñas bombardas desprendiendo luces de colores y fuego; una de ellas se elevó y cayó en la azotea de las casas que servían como almacenes de toneladas de los artículos pirotécnicos (bombardas, cohetes, etc.). Rápidamente el fuego se extendió en forma desenfrenada inducido por los artefactos pirotécnicos explosivos y formó una gran 'bola de fuego' que corrió por las calles abarrotadas de compradores y vendedores (...). Los reportes indican que la inmensa bola de fuego generó temperaturas de más de 800°C. El fuego trepó por los techos de los inmuebles en forma simultánea por varios puntos a la vez; así mismo, provocó la explosión y el incendio de 14 vehículos (taxis) y la muerte

de personas en su interior. Cerca al foco del incendio se ubicaba una subestación de corriente eléctrica de aproximadamente 10.000 voltios de capacidad, aproximadamente a no más de tres metros del suelo, y fallecieron las personas que se encontraban en dicho sector.”<sup>64</sup>

En el momento del desastre, había aproximadamente 4,000 personas realizando sus compras o vendiendo productos para celebrar el Año Nuevo. Por otro lado, se indica que la ola expansiva y el alcance del fuego durante los primeros 10 minutos habrían producido el 20% de las víctimas. Los bomberos tenían una tarea imposible, primero porque no les fue posible ingresar a la zona del siniestro convirtiéndose en casi espectadores del avance del fuego y, segundo, porque las calles estaban obstruidas por grandes cantidades de mercadería, personas fallecidas, curiosos, saqueadores y vehículos.

Un dato que es sorprendente pero real es que muchos de los comerciantes perdieron la vida porque “prefirieron salvar sus mercaderías antes que alejarse del lugar”<sup>65</sup>.

Las cifras reportadas<sup>66</sup> del incendio arrojaron que existieron 277 cadáveres (Indeci señala 280), 117 restos humanos, 200 heridos con quemaduras graves (Indeci señala 187 personas quemadas) y 320 personas desaparecidas (Indeci

---

<sup>64</sup> Informe sobre el incendio de Mesa Redonda – Lima ocurrido el 29 de diciembre del 2001. s/n.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

registra 180 desaparecidos), además de graves daños materiales, pues muchas personas perdieron sus casas y otras, su capital de trabajo.

¿Se sabía que podría ocurrir este desastre? La respuesta es que sí se sabía, pero no se hizo mucho. Según informó la Fiscalía, se habían producido amagos de incendio en la misma zona. Se realizaron diversos operativos en diferentes zonas del país, principalmente en el centro de Lima, con la finalidad de prevenir posibles siniestros por la comercialización clandestina de artefactos y productos pirotécnicos. Se incautaron grandes cantidades de dichos productos. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes pues los comerciantes habían escondido parte de sus productos en las casas aledañas.

Por otro lado, antes del incendio, se ejecutaron las siguientes acciones preventivas a cargo de la Segunda Región de Defensa Civil y de diversas entidades<sup>67</sup>:

“1. Se remitió los Oficios N° 551 y 552 SRDC/DR del 09 de mayo de 2001 al Municipio de Lima y La Victoria, solicitando nos remitan con carácter de urgente información sobre las medidas de seguridad adoptadas en locales comerciales con gran afluencia de público.

2. Se remitió el Oficio Múltiple N° 559-2001 SRDC/DR (14.3) del 09 de mayo de 2001, dirigido a los Comités Provinciales y Distritales de Defensa Civil de Lima

---

<sup>67</sup> Maguiña Romero, Judith. Experiencia Peruana en el manejo de cadáveres en situaciones de desastre: Incendio de Mesa Redonda. 29 de diciembre de 2001, Lima, Perú.

y Callao, donde se solicita información sobre acciones preventivas en zonas comerciales, industriales y áreas públicas en general respecto a la aplicación en forma apropiada de las medidas de seguridad.

3. Durante el año 2001, la Segunda Región de Defensa Civil realizó inspecciones a los Mercados Campos Feriales, Galerías Comerciales ubicados en diversos distritos, donde se han dado las recomendaciones pertinentes; Galerías "Danython" en La Victoria, Centro Comercial y Mercado Santa Cruz en Miraflores, Centro Comercial en Jr. Andahuaylas-Lima, Feria de productos pirotécnicos artesanales de la Av. La Marina en Pueblo Libre, Centro Comercial "Esteban Salmón" en el Rímac, Galería en Prolongación Gamarra La Victoria, Centro Comercial en Guillermo Dansey - Lima y Polvos Rosados- Surco.

4. Dentro de los Planes Preventivos de la Segunda Región de Defensa Civil, se desarrolló el Plan Operativo denominado "Visitas inopinadas a lugares públicos de mayo 2001, (Campos Feriales, Mercados, Centros Comerciales, etc.) de Lima Metropolitana remitiéndose los Oficios N° 555-556-557-558 SRDC/DR (14.4) del 09 de mayo de 2001 en la que se convoca a representantes del Municipio de la Victoria, Municipio de Lima, Prefectura y Ministerio Público, para efectuar una verificación conjunta a diversos locales”.

En conclusión, las autoridades sabían que, tarde o temprano se produciría un incendio en Mesa Redonda; sin embargo, a la luz de lo ocurrido, no se actuó efectivamente.

El caso de Mesa Redonda ayuda a recordar que contar con políticas de seguridad dirigidas a eliminar el riesgo o por lo menos reducirlo no sirve de nada si estas no se cumplen. Actualmente, ¿Cuáles son los factores que determinan el incumplimiento de las políticas en esta materia?

Gracias a la información proporcionada por los distintos actores entrevistados<sup>68</sup> y fuentes consultadas<sup>69</sup>, es posible determinar cuáles son los factores que limitan el cumplimiento de la política de seguridad en edificaciones:

- La sobrerregulación y el mal diseño de las normas, lo que dificulta su cumplimiento.
- El bajo nivel de articulación entre los distintos actores con roles clave para la prevención.
- La ineficiencia e incumplimiento el rol inspector o fiscalizador de parte del órgano ejecutor (en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima).
- El bajo interés ciudadano para cumplir con las reglas de seguridad.

---

<sup>68</sup> De acuerdo a la metodología del informante clave, se ha entrevistado a un total de 10 inspectores técnicos de seguridad y 3 funcionarios públicos de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad de Lima Metropolitana, que se mantenían en el cargo durante el periodo de entrevistas (abril a noviembre de 2014).

<sup>69</sup> Entre estas, principalmente 2 estudios de la Contraloría General de la República (2016) para los cuáles se han realizado trabajo de campo con actores involucrados en distintos trámites que deben seguir los empresarios para invertir en el Perú, entre estos el trámite de las ITSE. Dichos estudios, se sustentan en información proporcionada por empresarios, funcionarios públicos y especialistas en la materia durante el periodo de estudio de esta investigación: “Mejora Regulatoria y simplificación de procedimientos administrativos que afectan la inversión” y “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo”.

- La impunidad de los infractores como un estímulo para el incumplimiento de las reglas.

A continuación analizaremos cada uno de estos factores.

### 3.1. Sobrerregulación y mal diseño de normas

De acuerdo a un estudio reciente, en el Perú se estaría produciendo unas 240 normas diarias (un promedio de 6 normas por minuto)<sup>70</sup>. Así, el conjunto de normas que comprende el marco regulatorio sobre la seguridad en edificaciones no es menor. Si consideramos solo a las normas principales que regulan las inspecciones técnicas de seguridad (ITSE), se puede listar un total de 30, sin considerar a las complementarias y que son parte del marco regulatorio establecido en el reglamento vigente<sup>71</sup>.

Desde el año 2001 se han emitido normas que implementan, complementan o simplifican la emisión de la certificación técnica de seguridad, pero dicha emisión no ha sido realizada de manera articulada ni integrando competencias y funciones.

---

<sup>70</sup> “En el Perú, cada 6 minutos el Estado produce una norma. Solo en el 2014 se han emitido más de 20,000 dispositivos legales. De igual forma, cerca de 600, 000 normas vigentes componen nuestro ordenamiento legal. Estos datos y otros más, acompañados de opiniones y análisis de distintos especialistas, se recogieron en el reciente informe legislativo elaborado por Gaceta Jurídica y La Ley”. Informe Legislativo “Perú: país de las leyes 2014”. En: La Ley revista. Gaceta Jurídica, Lima, 2015.

<sup>71</sup> De acuerdo a lo establecido por el Reglamento ITSE, son normas en materia de seguridad en edificaciones el Reglamento Nacional de Construcciones, el Reglamentos Nacional de Edificaciones, el Código Nacional de Electricidad, Normas Técnicas Peruanas, entre otros dispositivos y normas nacionales que resulten aplicables. Artículo 6°, Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad.

Es así que se emite en el año 2014 el Reglamento ITSE que trata de manejar las normas existentes en la materia bajo un enfoque integral. Sin embargo, de acuerdo a las diversas fuentes utilizadas, la norma no ha permitido solucionar la problemática existente<sup>72</sup>. En este sentido por ejemplo, el proceso para la obtención de la certificación ITSE es complejo y es parte de una problemática transversal en los trámites de procedimientos administrativos<sup>73</sup>: “a) Es difícil construir y entender el macroproceso a partir de las leyes, reglamentos y resoluciones que regulan los diferentes procedimientos administrativos (...)”. En este sentido, los inspectores indican también que las normas vigentes son limitantes: “La norma te remite a otras normas específicas, como el reglamento [haciendo referencia a la norma vigente, esto es el Reglamento ITSE], que debería dar el detalle y regular el proceso pero esas normas son muy limitantes, no aplicables por ejemplo a la industria moderna. Así también, los inspectores se sienten atados a normas antiguas o normas que no se actualizan [haciendo referencia al marco normativo que establece el Reglamento ITSE sobre normas de edificación, construcción, entre otras]”.

Por otro lado, la política pública debe contener objetivos concretos y acotados, así como factibles de ser ejecutados bajo una realidad social como la de nuestro

---

<sup>72</sup> De acuerdo a lo detallado en capítulos 1 y 2, el problema público sobre el incumplimiento de las políticas de seguridad se mantiene vigente a pesar de la regulación tan compleja y variada que existe, siendo que para la emisión de la certificación de ITSE existe una cadena de valor compleja, demasiado técnica y poco entendible para un ciudadano medianamente informado.

<sup>73</sup> De acuerdo al análisis realizado sobre la cadena de valor de las ITSE en el capítulo 1 de la presente investigación y de acuerdo a lo indicado por la Contraloría General de la República sobre el marco regulatorio de diversos trámites a empresarios, en “Mejora Regulatoria y Simplificación de procedimientos administrativos que afectan a la inversión”.

sector empresarial (básicamente comercial, si se mide bajo parámetros de cantidad y no de inversión o ganancias). Y, justamente, este sector es el más informal.

Si se construye una política pensando en un público formal, sin considerar que más del 90% de los empresarios en el Perú es informal, que cumplir con las reglas de seguridad es costoso -no sólo por el costo del trámite, sino por los costos de la implementación de las medidas de seguridad- y que el factor tiempo es importante para la promoción de la inversión (porque el empresario no quiere esperar un año hasta la obtención de su certificación para empezar a mover su inversión), entonces es muy probable que se fracase en la implementación de la política pública.

Así, se puede considerar que la política de gestión de riesgo de desastres en lo que compete a las inspecciones y las normas emitidas no ha sido diseñada considerando el contexto existente.

De la revisión de la normativa, se concluye que no hay indicadores ni objetivos claros y que regulan principalmente lo procedimental. De esta forma, las competencias rectoras no son claras, por lo que su implementación y transferencia ha sido compleja<sup>74</sup>. El funcionario responsable de Defensa Civil

---

<sup>74</sup> Contraloría General de la República. “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo”. Lima, p. 130.

entrevistado señala que: “Desde la transferencia, estamos realizando inspecciones de todo tipo y se han dado varios cambios en la reestructuración, así como reorganizado internamente. La forma en que los inspectores envían su información, la acumulación de expedientes y la cantidad de inspectores eran las mismas, pero ahora, hacen todo tipo de ITSE, incluyendo las inspecciones de detalle a nivel de Lima Metropolitana, esto es la demanda se incrementó y no hay capacidad. A quien correspondía transferirnos ello era a Indeci, de igual forma con la capacitación. Pero, la implementación de la norma toma su tiempo, no hay la capacidad”.

Si bien, los inspectores han manifestado conocer los aspectos procedimentales y técnicos, los administrados no saben ante cual entidad acudir para solicitar la ITSE, lo que demuestra una confusión que es reconocida por las instancias ejecutoras.

Incluso existen roles que no han sido desarrollados como el de seguimiento, control y sanción, lo que reflejaría en parte la impunidad existente.

Por otro lado, la norma define los niveles de riesgo que se podrían presentar: bajo, mediano o alto. Pero ello se define de acuerdo a parámetros generales, tratando de estandarizar las posibles situaciones de peligro, lo que resulta confuso de entender al momento de su aplicación.

Por ejemplo, si un administrado lee que el riesgo alto son las “deficiencias en los elementos, estructurales, no estructurales y/o funcionales”<sup>75</sup>. ¿Qué podría entender de ello? Aparentemente, esta definición sólo podría ser entendida por un agente con conocimientos técnicos al respecto.

Las normas suelen crear una realidad ideal que muchas veces no es acorde con la realidad social existente. Lo que existe sobre el papel no funciona para zonas comerciales como Mesa Redonda, las Malvinas o el Mercado Central. La política debe ser integral.

Podríamos señalar que quienes acuden a los órganos competentes desean formalizarse. Entonces, si no cumplen con los requerimientos al momento de solicitar la ITSE podría ser porque no los conocen bien o no los comprenden. Si bien, como señalan los inspectores entrevistados, existen algunos casos donde se trata de actuar fraudulentamente frente a la administración, estos no son el común de los casos que acuden a formalizarse. Los inspectores suelen señalar que: “No hay cultura de prevención, una persona que toda la vida ha vivido en la informalidad que está acostumbrada a cómo “sacar la vuelta”, ya está criada así, no le interesa el cumplimiento, te solicita un certificado pero no quiere cumplir. Entonces, ese inspector se enfrenta con ese tipo de personas”.

---

<sup>75</sup> Artículo 2° del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.

Sin embargo otros señalan: “Los empresarios no cumplen con las reglas porque es algo nuevo, no tienen la conciencia de prevención, hay que generarla. De todas maneras tenemos mucha informalidad en nuestro país, el empresario no quiere gastar. Pero hay otros, con los que se viene trabajando que han desarrollado una cultura de prevención. Te reciben bien y tienen una muy buena actitud frente a la inspección. Pero, hay otro grupo que recién se está insertando a la formalidad. Este es el tipo de administrado que se asusta cuando comienzan a observarle lo que le falta cumplir, piensan que se les está poniendo obstáculos”.

De acuerdo a una de las definiciones de lo que es una norma<sup>76</sup>, se señala que es una proposición implicativa y mandatoria destinada a regular las conductas dentro de la sociedad al margen de las consideraciones éticas, políticas.

La relación óptima entre norma y la realidad, consiste en que ésta se adapte universalmente a aquella. Esto último es utópico. La norma no es la realidad. Así, una cosa es el supuesto de la norma y su intención y, otra, la consecuencia jurídica. Mientras más alejada esté la norma de la realidad, mucho más se notará que la ley es imposible de cumplir.

Por ello, si no se ha considerado un buen análisis de lo que se busca con la norma, la ejecución de la misma estará cada vez más lejos de la realidad y como

---

<sup>76</sup> Rubio Correa, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Lima, 1999.

señala Rubio: “La norma por otra parte rige cuando la apreciación de carácter sociológico indica que tanto el supuesto como la consecuencia jurídica previstas ocurren efectivamente en la realidad”.

La sobrerregulación es un síntoma de desconocimiento de la realidad<sup>77</sup>. Si con dar más normas creemos que la realidad cambiará y que la sociedad cumplirá con ellas, estamos por un mal camino. Esta sobre producción para un mismo tema no hace más que complejizar su entendimiento y la realidad a la que se aspira, cada vez está más lejos de concretarse.

Por otro lado, la política pública no sólo es una ley, las leyes son parte de ella. La implementación de una política pública comprende un proceso donde intervienen leyes, presupuesto, actores, interacción, articulación, estrategias, entre otros. La política pública es el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público que tiene el propósito de definir y orientar el accionar de las entidades públicas en sus diferentes niveles de gobierno, como del sector privado, sociedad civil y distintos actores en la materia que compete, en este caso la de seguridad en edificaciones, tal como lo detallamos en el capítulo 1.

---

<sup>77</sup> “Según la OCDE, la calidad regulatoria es el proceso para alcanzar la claridad en los objetivos de políticas públicas y regulatorias, transparencia y rendición de cuentas, y una proporción legítima entre los costos y beneficios regulatorios”. Contraloría General de la República. Estudio Mejora Regulatoria y Simplificación de Procedimientos Administrativos que afectan la Inversión. Lima, 2016. p. 41

Entonces, las políticas públicas surgen para resolver problemas o por lo menos para atender las necesidades que surgen en la sociedad. Por ello, si no hay un buen reconocimiento de la problemática, es poco probable que la norma logre el propósito de su creación. Muestra de ello es la sobrerregulación. Se crean todos los días normas para corregir o tratar de solucionar problemas que la norma anterior no ha logrado resolver, probablemente por una mala identificación de la problemática en su momento.

En este sentido, y considerando lo revisado en el capítulo 2, se puede afirmar que la normativa de las ITSE (que es parte del marco de la política pública existente) es parte de la sobrerregulación en la materia y a su vez, creada bajo un criterio poco eficiente y con problemas de calidad regulatoria, lo que de acuerdo al trabajo de campo realizado, explicaría también el incumplimiento de las reglas de seguridad en edificaciones.

### **3.2. Complejidad en el Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres y desarticulación entre sus actores**

La implementación de los sistemas funcionales al tener como finalidad el aseguramiento del cumplimiento de políticas públicas requiere la participación de todas o varias entidades del Estado.

Las ITSE son parte del Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres, que bajo un carácter preventivo requiere de la ejecución articulada de un conjunto de competencias y funciones.

Entidades como la Presidencia del Consejo de Ministros, el CENEPRED, INDECI, Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales y Distritales, entre otros, deben desempeñar determinados roles (rector, supervisor o sancionador) que si no se ejecutan articuladamente no podrían alcanzar los objetivos preventivos o reductores del riesgo en las edificaciones. Más complejo aún, si los roles no están claramente definidos, se pueden generar acciones que conlleven al incumplimiento de la política.

Por otro lado, la sobrerregulación y calidad normativa deficiente hacen que las competencias, funciones y su articulación para un cumplimiento ordenado no sea el adecuado y, más bien, se genere confusión en el administrado e, incluso, en algunos órganos ejecutores que requieren coordinar.

Así, los entrevistados señalan que las deficiencias del sistema y la limitada articulación de actores, se notó con mayor fuerza durante la Descentralización, esto es durante las transferencias que se realizaron durante el año 2013 y 2014:

“Indeci transfirió a la Municipalidad pocos recursos, 30 mil soles, 2 camionetas Cherokee y 300 inspectores e ingenieros, para realizar las inspecciones de detalle y multidisciplinarias que antes no eran realizadas

por la Municipalidad y que ahora nos ha sido transferidas. La transferencia duró más de lo esperado, por la falta de articulación entre los actores y por las capacidades que se requerían para atender la nueva demanda. Hubo la necesidad de reestructurar los equipos para atender la nueva demanda. A la Municipalidad de Lima sólo le delegaron 52 inspectores para atender todo Lima Metropolitana y además, se requerían como 15 millones de soles por año para mantener a todo el personal técnico como administrativo (en el año 2014, sólo se presupuestaron 8 millones para esta Subgerencia) (...) Hay municipios que ponen de su parte, pero con otros no se puede trabajar de la mano<sup>78</sup>.”

La política está pensada para que todos trabajen articuladamente y sistemáticamente pero esto no resulta así durante su ejecución.

Para las labores de ejecución de la inspección en algunos casos se requiere del apoyo de otras instituciones como la Policía, la Fiscalía, Indeci, Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales e incluso del apoyo de otras áreas de la misma Municipalidad como lo son el área de fiscalización y de desarrollo económico. Si no existe una eficaz capacidad de coordinación e interrelación entre los sectores, los distintos niveles de operación resultarán complejos y no alcanzarán la protección de los derechos que la sociedad demanda, e incluso generarán espacios para la impunidad y tal vez para la corrupción.

Otra muestra de lo complejo que es articular las competencias y funciones para la ejecución de las ITSE, ha sido lo engorroso que resultó el diseño del nuevo Reglamento durante la ejecución de las transferencias entre las entidades del

---

<sup>78</sup> Entrevista realizada a funcionario responsable de la Subgerencia de Defensa Civil de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

sistema. Este proceso duró más de 3 años desde la creación de la Política de Gestión de Riesgos de Desastres.

La coordinación y articulación entre los Municipios provinciales y distritales también es un ejercicio complejo y muchas veces sin éxito. De acuerdo a la política, esta interacción resulta indispensable no sólo para una correcta ejecución de las ITSE, sino también para un seguimiento y control adecuado del cumplimiento de la política y de las reglas de seguridad en edificaciones.

La Contraloría General de la República señala en su estudio sobre el “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo”, en cuanto a la revisión que desarrolla del procedimiento para las ITSE, que existe una inadecuada planificación por la falta de articulación del SINAGERD: “Si bien la constitución del SINAGERD comprende la obligación de las entidades que son parte para incluir las acciones que permitan el cumplimiento de la política, no se ha identificado un nivel de cumplimiento que impacte en la planificación de las entidades”.

Así, se señala que los Gobiernos Locales que son los ejecutores de las ITSE estarían fallando en la articulación de sus estrategias a nivel interinstitucional como intergubernamental, además de no estar realizando un adecuado análisis interno para la atención de las brechas de ITSE.

Una interrelación que ha sido compleja de operar es la que existe entre el CENEPRED e INDECI, ya que sus competencias han sido repartidas de una manera poco clara. Así, el CENEPRED tiene a su cargo los procesos de estimación, prevención y reducción del riesgo y reconstrucción y, por otro lado, el INDECI tiene a su cargo los procesos de coordinación, facilitación y supervisión en torno a la gestión de riesgos de desastres.

Esta división compartida no suele existir para otros sistemas funcionales, por lo que en ese caso dicha repartición de competencias ocasionó una operación compleja durante la implementación inicial de la política, situación que impactó en los tiempos que tomó la transferencia de funciones y la creación de la nueva normativa. Además, sigue afectando el rol de supervisión del cumplimiento de la política.

Es justamente este rol de supervisión el que se encuentra estrechamente relacionado con el del cumplimiento de las reglas de seguridad. De acuerdo a la información recogida, tanto la Municipalidad de Lima como los órganos del Poder Ejecutivo no desarrollan acciones de supervisión del cumplimiento de la política, lo que implicaría un seguimiento de las acciones tanto del administrado como de la administración: “Sobre este tema “[haciendo referencia a los insuficientes o inexistentes sistemas de información, seguimiento y evaluación de políticas], debemos mencionar que se evidenció la inexistencia de sistemas de

información, seguimiento y evaluación de políticas, como es el caso de la ITSE, lo cual no permite al rector contar con información para la toma de decisiones”.<sup>79</sup>

La administración para cumplir con la política de seguridad no sólo debe limitar su accionar a la ejecución de las inspecciones. Existe un conjunto de actividades que se podrían estar ejecutando para promover el cumplimiento y prevenir desastres, además de una supervisión necesaria de cómo se vienen ejecutando las ITSE (midiendo eficiencia, simplicidad del procedimiento, legalidad, eliminación de irregularidades, tiempos y costos óptimos, entre otros).

Tampoco se ha informado de que alguna entidad gubernamental esté supervisando la ejecución de la política por parte de la Municipalidad de Lima. Si no existe una adecuada supervisión, no existe una garantía de un cumplimiento de la política.

### **3.3. Ineficiencia para cumplir el rol inspector o fiscalizador**

La eficiencia está relacionada a la calidad y óptima utilización de los recursos, esto es al mejor uso de los recursos materiales y humanos posibles, así como a las mejores condiciones de precio y plazos para la ejecución del gasto. Por otro lado, la Ley 27785<sup>80</sup> define eficiencia como la relación existente entre los bienes

---

<sup>79</sup> Contraloría General de la República. “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo”. Lima, p. 130.

<sup>80</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República.

o servicios producidos o entregados y los recursos utilizados para ese fin, en comparación con un estándar de desempeño establecido. A su vez, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo define eficiencia como el deber de realizar la gestión optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando innovación y mejoramiento continuo. En resumen, el uso de recursos y el efecto de ello (a través del desempeño, la innovación, la mejora continua, entre otros) deben ser logrados con el menor tiempo y costo posibles. También se relaciona la eficiencia a un uso racional de medios para alcanzar metas.

Los entrevistados informan que existe una asignación de recursos que, aunque insuficiente, debería estar reduciendo la problemática. Sin embargo, este nivel de efecto no se ha logrado identificar.

Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima señala que, al mes, ingresan entre 350 y 400 expedientes, pero no cuenta con la capacidad para atender dicha demanda porque solo tiene 120 inspectores, de los cuales solo 40 trabajan a tiempo completo. En consecuencia, los tiempos de atención se prolongan. Ello podría estar generando que un administrado que no está cumpliendo con las medidas de seguridad permanezca por más tiempo en tal situación, lo que incrementa el riesgo.

Otro ejemplo de ineficiencia, son los procedimientos ITSE. Este tipo de ineficiencia hace que los tiempos sean más largos, lo que pone en riesgo no sólo

la vida de las personas, sino también los derechos empresariales. Mientras más tiempo tome establecer los riesgos de una edificación, más tiempo se estará poniendo en peligro a las personas. Uno de los inspectores entrevistados señala:

“La ley señala 2 días de plazo para que emitamos el informe de verificación, estamos tratando de hacerlo en 3, pero en la práctica el informe se puede tener a la semana o en un mayor número de semanas (...) el inspector está saturado de trabajo, el tiempo no le alcanza (...) el informe lo desarrolla fuera del horario de trabajo cuando regresa a su casa, fuera de su horario de trabajo”.

Con el número de inspectores existente, se deben atender 35 expedientes diarios de ITSE de detalle y 20 expedientes diarios de básicas ex ante, y un inspector sólo puede atender diariamente como máximo 2 expedientes de esta complejidad. El riesgo de que continúen operando establecimientos con alto riesgo de seguridad, es cada vez mayor mientras mayor sea el tiempo en que se demore la Municipalidad en atender cada ITSE.

Otro dato importante encontrado durante el trabajo de campo en la Municipalidad de Lima el año 2014 es que cuando la nueva administración asume la gestión encuentra como 5,000 expedientes acumulados de gestiones anteriores, los cuales se han ido atendiendo progresivamente a la par que se ha ido atendiendo la demanda que va ingresando.

Pero, como es de entender, la revisión de muchos de esos expedientes puede resultar inoportuna. Seguramente varias solicitudes ya no son vigentes, sea

porque ya no existen los negocios que activaron la ITSE en su momento, o porque el nivel de riesgo ya no sigue activo, tal vez porque se redujo o acaso empeoró.

Para la ejecución de las ITSE se necesitan equipos, tecnología y sistemas de información que permitan la coordinación su planificación, así como el seguimiento del expediente. Pero todo se hace en Excel. Es decir no hay como comunicar de manera eficiente, por ejemplo, los turnos, el programa de inspecciones, entre otros.

#### **3.4. La relación costo/beneficio y el bajo interés ciudadano en cumplir con las normas**

Los centros comerciales como el de Mesa Redonda son muy concurridos porque de acuerdo a lo que señalan los consumidores y usuarios los productos tienen precios accesibles por lo que, rutinariamente, concentran gran cantidad de público, el cual se incrementa en épocas de fiestas. Así, se produce gran congestión de personas y de vehículos.

Así, las necesidades o demandas del consumidor son las que hacen funcionar los mercados. En esta interacción, el beneficio económico es lo que mueve a los distintos actores. Ello, podría ser la razón que explica por qué las personas

acuden a Mesa Redonda a pesar del alto riesgo de seguridad que preexiste para ellas mismas y para sus patrimonios.

Analizar situaciones como las ocurridas en Mesa Redonda, podría llevarnos a identificar uno de los factores que contribuyen con la permanencia de la problemática en materia de seguridad en edificaciones. Tratar de comprender porque las personas incumplen con la política a pesar de saber que están al margen de la Ley, nos lleva a pensar en las personas que estaban en Mesa Redonda acumulando 1.100 toneladas métricas de artefactos pirotécnicos en almacenes clandestinos o comercializándolas en las calles sabiendo que podían ocasionar siniestros como los ocurridos. ¿Por qué someterse a ese riesgo? Algunos de los inspectores, como lo hemos citado, piensan que es porque estas personas han vivido toda su vida en la informalidad y están acostumbradas a ello. Esta respuesta, también ha sido refutada por otros inspectores que creen que actúan así por falta de información y una cultura de prevención ante desastres.

En este punto cabe citar un ejemplo en materia de la formulación de las metas, las políticas y las estrategias del objetivo Cultura Ciudadana, contemplado en el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”.

El equipo de gobierno del candidato Antanas Mockus en Colombia sometió a consideración de los ciudadanos su programa de gobierno con un diagnóstico

preliminar de los avances y problemas en diferentes campos relacionados con la convivencia, la cultura democrática y la oferta cultural, recreativa y deportiva en el Distrito Capital de Bogotá.

De esta experiencia, es importante destacar que se tuvo en cuenta el concepto según el cual “la convivencia entre extraños implica un conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas, que generan sentido de pertenencia, respeto del patrimonio común y reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”. En este sentido, “la cultura ciudadana es, pues, un mecanismo de autorregulación individual y regulación social, que exige por parte de los ciudadanos una cierta armonía entre el respeto a la ley, las propias convicciones morales y las tradiciones y convenciones culturales”<sup>81</sup>.

Bajo esta definición surgen un conjunto de preguntas como: ¿Qué lleva a los ciudadanos a seguir comprando en centros hacinados y cuyas estructuras evidentemente no cumplen con las reglas mínimas de seguridad? ¿Los bajos costos importan más que sus vidas? ¿Qué lleva a jóvenes profesionales medianamente informados a ingresar a centros de diversión donde no reconocen los escapes ni lugares de salida en casos de emergencia? ¿La diversión importa más que sus vidas? ¿Por qué es más importante y fácil para los ciudadanos apoyar iniciativas que tienen que ver con reducir los días para la vigencia de la

---

<sup>81</sup> La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición Líneas de base y metas del objetivo de cultura ciudadana del plan. De desarrollo 2001 - 2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado".

“ley seca” que reformas en materia de seguridad en Edificaciones? ¿Por qué los dueños de negocios sólo atienden las medidas de seguridad ante la exigencia del Estado, cuando tienen que solicitar alguna autorización o permiso y no por convicción?

Si de un lado los ciudadanos van a lugares donde pueden correr peligro, de otra parte hay empresarios que prefieren no invertir en seguridad. Así lo señalan los inspectores entrevistados:

“Son capaces (los empresarios) de someterse al riesgo, es la cultura del pepe el vivo, no entienden. Son empresarios que señalan no tener plata para cumplir con las medidas de seguridad. Ellos señalan que es un tema de costo. Suele pasar que se les advierte del riesgo y pocos días después suceden los desastres, generalmente los incendios (...) la última vez, en Paruro, les salió caro no hacer caso, no tenían seguro, tanto invierten en sus negocios y después terminan perdiéndolo todo”.

Las frases “no hacen caso”, “no cumplen a pesar de que se les indica”, “se les dice, se les advierte” son comunes en los inspectores entrevistados:

“La percepción nos lleva a afirmar que falta más cultura e incidir más, educar más, desde el colegio, dando charlas, haciendo inspecciones, sancionando, teniendo claro lo de las responsabilidades. Nuestra función desde la Municipalidad es prevenir. A veces cerramos los negocios, pero qué más hacemos si el Poder Judicial les permite abrirlos de nuevo en aras de la protección de sus derechos laborales y empresariales”.

Hay una comprensión de que existen reglas que se deben cumplir, pero como eso tiene un costo (y no se desea asumir) se pasan por encima.

Así los inspectores entrevistados señalan que los dueños de los negocios evaluados repiten frase como: “tal vez nunca me pase”, “no creo que mi negocio se incendie”, “eso les pasa a otros, porque son menos vivos que yo”, “quiero ahorrármela, no tengo para gastar en eso”.

El tiempo que toma cumplir con las reglas también es otro elemento a considerar. En este caso, se trata del empresario que identifica al Estado, al municipio, como un obstáculo para su inversión.

En Lima Metropolitana, existen puntos de mayor alerta como Mesa Redonda y las Malvinas, principalmente porque las instalaciones son inadecuadas. Los entrevistados señalan que la Municipalidad está trabajando en conjunto para eliminar ello, pero es un trabajo de largo plazo:

“No se les puede cerrar, sólo se puede concientizar (...) Cuando hacemos las inspecciones también es complicado: hay lesiones, agresiones, riesgos contra la seguridad de las personas (...) Mesa Redonda ha cambiado bastante porque se ha hecho capacitación (...) Se está combatiendo la informalidad, pero aún hay incumplimientos”.

Los inspectores señalan, además, que hay accidentes que han despertado la conciencia de la prevención entre algunos empresarios, aunque está lejos de ser una característica común:

“Accidentes como los de Utopía generaron hitos que despertaron conciencia. De todas maneras tenemos mucha informalidad en nuestro país porque el empresario no quiere gastar, prefiere evadir. Sin embargo

hay otros que han desarrollado una cultura de prevención, se está trabajando con ellos, te reciben bien y tienen una muy buena actitud. Pero hay otro grupo que recién está insertándose a la formalidad. Este es el tipo de administrado que se asusta cuando comienzan a observarle problemas con la seguridad de su local. Piensan que se les está poniendo obstáculos. Recuerdo que cuando recién se iniciaron las inspecciones nadie quería cumplir, no querían gastar (...) Hay empresarios que se asustan, dicen que no nos han llamado para que les hagan daño. Falta trabajar en concientizar a los empresarios para que sepan que tienen que cumplir con las condiciones de seguridad para salvaguardar su propia vida y su patrimonio”.

### **3.5. La impunidad de los infractores como estímulo para el incumplimiento de las reglas**

La consecuencia de no cumplir con los requerimientos exigidos para obtener un pronunciamiento favorable de la administración pública (que otorgue la autorización, certificado o licencia solicitada) es la no emisión de lo solicitado.

Por otro lado, existen casos en los que se puede aplicar la revocatoria de lo emitido como una suerte de sanción, cuando se hubiera otorgado la licencia con anterioridad a la inspección o cuando, al momento de la inspección, lo requerido y declarado por el empresario no sea acorde con la realidad que encuentra el inspector.

También existen sanciones reguladas en los Reglamentos de Multas y/o sanciones. En estos casos, se aplican las sanciones cuando se encuentra en las inspecciones (o en actividades de fiscalización) que los negocios no cumplen

con las exigencias legales para operar. Por esta razón, se puede imponer al empresario sanciones administrativas e incluso penales, de acuerdo a las faltas o delitos hallados al momento de la inspección.

Así, el origen de los procedimientos administrativos sancionadores dependerá de lo que se encuentre durante las inspecciones. Estos pueden resultar en multas o disposiciones máximas como el cierre de los negocios. Y si se encuentran faltas penales o delitos se deriva a las instancias correspondientes.

Para establecer las multas, se debe considerar lo dispuesto por la Ley N° 27444<sup>82</sup>. Esta Ley señala en su artículo 231-A, que en el caso de infracciones administrativas pasibles de multas que tengan como fundamento el incumplimiento de la realización de trámites, obtención de licencias, permisos y autorizaciones u otros procedimientos similares ante autoridades competentes por concepto de instalación de infraestructuras en red para servicios públicos u obras públicas de infraestructura, la cuantía de la sanción a ser impuesta no podrá exceder:

- i. El uno (1%) de valor de la obra o proyecto, según sea el caso.
- ii. El cien por ciento (100%) del monto por concepto de la tasa aplicable por derecho de trámite, de acuerdo a Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) vigente en el momento de ocurrencia de los

---

<sup>82</sup> Ley N° 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General.

hechos, en los casos en que no sea aplicable la valoración indicada con anterioridad.

Los casos de imposición de multas administrativas por montos que excedan los límites señalados deben ser evaluados por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi, para efectos de determinar si en tales supuestos se han constituido barreras burocráticas ilegales, conforme la legislación vigente.

Si un órgano ejecutor identifica una falta o irregularidad, es probable que al contar sólo con potestades sancionadoras administrativas los hallazgos tengan que ser derivados a las instancias competentes para su evaluación y consecuente sanción.

Así, instancias como la Policía, la Fiscalía de la Nación y el Poder Judicial son también responsables del cumplimiento de las políticas y reglas de seguridad. Pero si no investigan y sancionan como corresponde, el mensaje a los administrados es uno negativo, en el que la impunidad puede dar pie a la percepción de que es viable actuar al margen de las normas.

Así por ejemplo señalan algunos funcionarios de la Municipalidad de Lima:

“Si se encuentra alguna irregularidad que implica un alto riesgo, se les cierra el negocio y se les sanciona con una multa, pero, en unos días vuelven a abrir estos negocios con resoluciones del Poder Judicial que amparan el derecho al trabajo, a la empresa u otro que les permitan seguir operando ¿Qué hacemos frente a ello? Eso es lo que pasó durante años con el Mercado Central, con el Estadio de la “U”, por ejemplo”.

Cabe recordar que las inspecciones técnicas de seguridad son obligaciones reguladas hace pocos años. Recién en el año 2000, se convirtieron en obligatorias con el Decreto Supremo 013-2000. Entre los años 2006 y 2007 se aprobó una Ley Marco que las convirtió en obligación y requisito para poder operar una empresa. En resumen, han pasado poco más de 15 años desde que se exige el cumplimiento de determinadas reglas de seguridad. Incluso los Gobiernos Regionales, por ser entidades de relativa reciente creación (desde el año 2002), cuentan con pocos años de haber sido comprendidos en la política pública de prevención de desastres.

Por otro lado, el temor a la sanción es un elemento que puede llevar a la persona a cumplir con las reglas, pero si las personas perciben que no se están sancionando a los infractores, el temor puede desaparecer. Esto podría llevar a una percepción de impunidad.

Si la sensación de impunidad se mantiene, es probable que el incumplimiento sea cada vez mayor. Las personas, al no sentirse observadas o amenazadas por una posible sanción, pueden comportarse al margen de las reglas. Así lo señalan los inspectores entrevistados:

“Si un empresario ve un negocio frente al suyo que incumple con todas las reglas de seguridad, ¿por qué tendría que respetarlas, él?, ¿por qué tendría que someterse a lo que le recomienda el inspector?”.

Por otro lado, el factor cultural es nuevamente relacionado como un elemento adicional a una conducta racional que en muchos casos nos empuja a no respetar las reglas por distintas valoraciones que hacemos de la situación en el momento de actuar. Bajo esta concepción es muy probable que el ciudadano no respete las reglas cuando las compare con una valoración que considera mayor, y si lo hace, es probable que sea de manera temporal para poder obtener un permiso, lo que no garantiza que se mantenga el cumplimiento de las reglas de manera continua.

De esta manera, es probable que si percibe que no habrá sanción, se arriesgue a continuar en el incumplimiento porque con ello está por ejemplo manteniendo un beneficio económico al que le está dando mayor valor (nuevamente el análisis costo beneficio podría considerarse para el análisis de incumplimiento, en este caso para explicar porque la impunidad puede generar incumplimiento).

## Conclusiones

La inseguridad en las edificaciones de Lima Metropolitana no se ha logrado erradicar hasta el día de hoy. Dicha problemática, caracterizada básicamente por el incumplimiento de las reglas de seguridad en edificaciones, se mantiene vigente desde la aprobación de las primeras normas sobre inspecciones técnicas de seguridad en el año 2000.

Así, el incumplimiento de dichas normas caracterizó desastres como el de Mesa Redonda. Este desastre causado por un incendio tuvo como resultado la muerte de 280 personas, 200 heridos, 320 personas desaparecidas, graves daños materiales, (14 taxis explotaron durante el incendio) grandes pérdidas económicas, entre otros daños de gran impacto material y social.

Es de público conocimiento (y ha sido corroborado por la Municipalidad de Lima) que el riesgo se mantiene tanto en dicha zona como en otras de Lima Metropolitana, debido a condiciones similares en las edificaciones. Así, planteamos que estos casos revela un problema público que genera, a su vez, una demanda ciudadana para su solución. La sociedad exige el cumplimiento de las normas de seguridad para que no se generen similares desastres causados por la intervención del hombre, afectando la vida de las personas y su patrimonio.

Sin embargo, no se ha hecho mucho o, en todo caso, lo que se ha conseguido hasta ahora no ha logrado resolver la problemática.

Como se ha explicado, este es un problema público complejo que se puede abordar desde dos enfoques, uno referido a las competencias de regulación de los actores involucrados y otro que privilegia, en cambio, un enfoque más empresarial.

De lo investigado, se puede afirmar que las reglas vigentes de seguridad en edificaciones se soportan en la Política de Gestión de Riesgo de Desastres aprobada en el año 2014. Si bien, desde el año 2000, existe la obligatoriedad de someter a los establecimientos que desarrollan cualquier actividad económica a las Inspecciones Técnicas de Seguridad (ITSE), estas reglas recién en los últimos años han sido comprendidas dentro de una política de Estado.

Así, la normativa vigente define a la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones – ITSE como una acción cuyo objeto es verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones para prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, a fin de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

Dichas reglas generan obligaciones que deben ser ejecutadas por los órganos regulados bajo la Política de Gestión de Riesgos de Desastres, como parte de

un enfoque preventivo del riesgo. Así tenemos que las ITSE son ejecutadas por las Municipalidades Distritales y Provinciales, las cuales exigen, dentro de sus jurisdicciones o encargos legales, que los establecimientos cumplan con una serie de requerimientos de seguridad, para lo cual emiten sus propias disposiciones.

A pesar de identificarse un interés en los actores de ejecutar acciones para el cumplimiento de sus competencias, la implementación de una política pública debe comprender la ejecución de un proceso integral de intervención con leyes, presupuesto, actores, interacción, articulación, estrategias, entre otros, lo cual no se ha identificado durante la investigación.

Si bien desde que se implementaron las ITSE en el año 2000 se han emitido normas que implementan, complementan o buscan simplificar la emisión de la certificación técnica de seguridad, la regulación no se ha realizado de manera articulada ni integrando todas aquellas competencias y funciones que afectan las ITSE. Recién en el año 2014 se emitió una norma (el Reglamento ITSE) que se soporta en un conjunto de políticas que trata de manejarlas bajo un enfoque integral.

A pesar de ello, de acuerdo a como se ha estado implementando las ITSE en la Municipalidad de Lima y de acuerdo a la información recogida durante la

presente investigación, la norma en sí no ha permitido solucionar la problemática existente, ya que se ha privilegiado un enfoque principalmente procedimental.

Al analizar el marco normativo se ha podido identificar que la política se construyó pensando en un público formal, sin considerar que más del 90% de los empresarios en el Perú es informal y que cumplir con las reglas de seguridad es costoso, no sólo por el valor del trámite si no por la implementación de las medidas de seguridad.

La política que rige las reglas de seguridad tampoco está establecida con la claridad necesaria para implementar de una manera efectiva el sistema de gestión de riesgo creado. Las competencias rectoras no son claras, por lo que su implementación y transferencia ha sido compleja, de acuerdo a lo señalado por los funcionarios entrevistados. Incluso existen roles que no han sido desarrollados, como los de seguimiento, control y sanción para el cumplimiento, lo que reflejaría en parte la impunidad existente.

Así, la norma de ITSE suele crear una realidad ideal y óptima que muchas veces no es acorde a la realidad social existente. Por ello, es importante un correcto análisis de este problema público. A ello se suma, la poca claridad de una norma muy técnica que no permite cumplir con los requerimientos de seguridad, al no ser comprendida en la medida de lo que espera por parte del administrado.

En este sentido, y como objetivo de la investigación, se consideró importante identificar cuáles son aquellos factores que explican la continuidad de la problemática, esto es que permiten el incumplimiento de las reglas de seguridad que generan la inseguridad en las edificaciones. Entre estos factores, se han identificado:

- La sobrerregulación y el mal diseño de normas dificulta el cumplimiento y genera espacios para el desarrollo de la problemática.
- La complejidad del sistema funcional que genera el incumplimiento o la desarticulación entre los distintos actores con roles clave para la prevención del riesgo.
- La ineficiencia para cumplir el rol inspector o fiscalizador de parte del órgano ejecutor (en este caso, la Municipalidad Metropolitana de Lima).
- El bajo interés ciudadano para cumplir con las reglas de seguridad.
- La impunidad de los infractores, que es un estímulo para el incumplimiento de las reglas.

Sobre el primer punto, existe una sobrerregulación que es síntoma de desconocimiento de la realidad. De acuerdo a lo revisado, el complejo sistema funcional permite un bajo nivel de articulación entre los actores involucrados que estaría explicando el incumplimiento de la política.

Sobre el segundo factor, el cumplimiento de políticas públicas requiere la participación articulada de todas o varias entidades del Estado. Las ITSE son parte del Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres, que bajo un carácter preventivo requiere de la ejecución articulada de un conjunto de competencias y funciones que determinan ciertos roles que si no son cumplidos, estarían afectando la política y la normativa.

Así, entidades como la Presidencia del Consejo de Ministros, el CENEPRED, INDECI, Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales y Distritales deben desempeñar determinados roles rectores, supervisores y sancionadores, los cuales no se ejecutan articuladamente. Por ese motivo, los actores del sistema no estarían alcanzando los objetivos preventivos o reductores del riesgo en las edificaciones. Eso es porque los roles no están claramente definidos, lo que genera conflictos o ineficiencias que llevan al incumplimiento de la política.

La coordinación y articulación entre los Municipios provinciales y distritales también es un ejercicio complejo y muchas veces sin éxito. Esta interacción resulta indispensable no sólo para una correcta ejecución de las ITSE, también para un seguimiento y control adecuado del cumplimiento de las reglas de seguridad en edificaciones. Sin embargo se ha identificado que existen deficiencias en el liderazgo de los órganos rectores como ejecutores.

De acuerdo a la información recogida en las entrevistas, tanto la Municipalidad de Lima como los órganos del Poder Ejecutivo no desarrollan acciones de supervisión del cumplimiento de la política. Existen un conjunto de actividades que se podrían estar ejecutando para promover el cumplimiento y prevenir desastres.

Además, se requiere de una supervisión necesaria sobre cómo se vienen ejecutando las ITSE (midiendo eficiencia, simplicidad del procedimiento, legalidad, eliminación de irregularidades, tiempos y costos óptimos), lo que no se ha podido identificar durante el proceso de la investigación.

Respecto al tercer factor, la ineficiencia y falta de capacidad para cumplir el rol inspector o fiscalizador alienta el incumplimiento de la política. El rol de inspector no ha sido cumplido tal como se establece por una gestión poco eficiente, donde no se cuenta con la capacidad para operar y atender la demanda de inspecciones y por la insuficiente formación de los inspectores. Así también, existe una asignación de recursos, que aunque insuficiente, debería estar reduciendo la problemática, pero no ocurre así. Otro ejemplo de ineficiencia, son los procedimientos ITSE bastante engorrosos, que hacen que los tiempos sean más largos.

Aparte, con el número de inspectores que hay en la Municipalidad de Lima, se deben atender, por ejemplo, unos 35 expedientes diarios de ITSE cuando un

inspector apenas puede hacerse cargo a diario de dos expedientes de esta complejidad, como máximo. Esto hace que los tiempos sean mucho mayores para la realización de las inspecciones y, mientras tanto, la inseguridad sigue operando. El riesgo de que continúen operando establecimientos con alto riesgo de seguridad es cada vez mayor mientras mayor sea el tiempo en que se demore la Municipalidad en atender cada ITSE.

El cuarto factor es el bajo interés ciudadano para cumplir con las reglas de seguridad. No hemos sido educados en el respeto de las reglas de seguridad en las edificaciones.

El último factor, es la impunidad. Si los actores estatales no hacen respetar las reglas, entonces se genera una percepción de impunidad que, independientemente de las sanciones que sí se establecen, puede generar la percepción de que el Estado no está haciendo nada para hacer cumplir sus propias reglas. La impunidad se podría estar desarrollando por varias causas. Una de ellas es la falta de coordinación entre los actores competentes para imponer las sanciones. Otra es que, simplemente, las entidades responsables, por distintos factores, no imponen sanciones.

## Bibliografía

- Arellano, D (2002) Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm.23, june pp. 1-21.
- B. Guy Peters & Donald J. Savoie, Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum, Public Administration Review, Vol. 56, N° 3 (May 1996), pp. 281-290.
- Bacacorso, Gustavo. Tratado de Derecho Administrativo. Quinta edición, 2002.
- Bernal Pullido, Carlos. “La ponderación como procedimiento para interpretar los derechos fundamentales”. Materiales de enseñanza de Derecho Constitucional de la Academia de la Magistratura. P. 87.
- Bullard González, Alfredo. En Prólogo al libro “Derecho y Economía” El análisis económico de las instituciones legales. Palestra, Lima, 2003, p. 17.
- Ciudadanos Al Día (2004): “Transparencia y Simplificación de Trámites Municipales en Lima Metropolitana y Callao.”
- Contraloría General de la República. “Análisis de la función rectora y sancionadora del Poder Ejecutivo”. Lima, 2016, p.129-130.
- Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez-De-Silanes, Florencio and Shleifer, Andrei (2002): “The Regulation of Entry”. The Quarterly Journal of Economics, Vol. CXVII, February 2002, Issue 1.

- Darrell Porter, Presentation: Simplifying Business Regulations in Australia. [http://www.apeccp.org.tw/doc /APEC-OECD/2001-9/ 009.ppt](http://www.apeccp.org.tw/doc/APEC-OECD/2001-9/009.ppt) #263,1,1  
Simplifying
- DoingBusiness/ExploreEconomies/BusinessClimateSnapshot.aspx?econom  
yid=152Análisis de los efectos de reducción de cargas administrativas a las  
empresas. Gobierno de España 2011.
- Donald F. Kettl, Reinventing Government? Appraising the National  
Performance Review. Disponible en:  
<http://www.brookings.edu/gs/cps/reinventing.htm>
- Downs, Inside Bureaucracy. Boston. 1967, p. 257.
- Exposición de Motivos Ley de eliminación
- Estadísticas de la micro, pequeña y mediana empresa 2012. Ministerio de la  
Producción.
- Fuentes, Guillermo. “Modernizar y Democratizar la Gestión Pública” Revista  
Enfoques (2009) Vol. VII N° 1 1, pp. 57-86
- García Sánchez, Isabel María. La nueva gestión pública: evolución y  
tendencias. Marzo 2007.
- Gaceta Jurídica. “La Constitución Comentada”. Tomo II. Lima, p. 263.
- Gilchrist, Valerie y Williams, Robert (1999). “Key informant interviews”, en  
Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), Doing qualitative research,  
London, Sage, pp.71–88.

- Gimeno Ruiz, A. (1997): «La descentralización de la gestión pública. Implicaciones contables», Actualidad Financiera, monográfico 2.º trimestre, pp. 44-50.
- Gore, A. (1993): National Performance Review Report, U.S. Government Print Office, Washington.
- Hood, Ch (1991): A Public Management for All Seasons? Public Administration, vol. 69, spring. pp. 3-19.
- Informe Legislativo “Perú: país de las leyes 2014”. En: La Ley revista. Gaceta Jurídica, Lima, 2015.
- Informe sobre el incendio de Mesa Redonda – Lima ocurrido el 29 de diciembre del 2001. INDECI 2001. Compendio Estadísticos de Emergencias.
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI. Estudio de Medición de Impacto de las Barreras Burocráticas en el Mercado. Estudio encargado por la Comisión de Barreras Burocráticas (CEB) al Programa COMPAL. <http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/3/par/estudio/estudioimpactobarreasmercado.pdf>
- International Finance Corporation (2006): “Simplification of Business Regulations at the Sub National Level: A Reform Implementation Toolkit for Project Teams.” 2006, p. 4-7.
- James D. Carroll, The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review, Public Administration Review, Vol. 55, N° 3 (May 1995), pp. 302-312.

- James L. Sundquist, The Concept of Governmental Management: Or, What's Missing in the Gore Report, *Public Administration Review*, Vol. 55, N° 4 (July 1995), pp. 398-399.
- Jeffrey S. Lubbers, Twenty-Fifth Annual Administrative Law Issue: Address: Better Regulations: The National Performance Review's Regulatory Reform Recommendations, 43 *Duke L.J.* 1165 (1994).
- Jerry L. Mashaw, Panel: The Structure Of Government Accountability: Reinventing Government And Regulatory Reform: Studies In The Neglect And Abuse Of Administrative Law, 57 *U. Pitt. L. Rev.* 405 (1996).
- John M. Kamensky, Role of the "Reinventing Government" Movement in Federal Management Reform, *Public Administration Review*, Vol. 56, N° 3 (May 1996), pp. 247-255.
- Kumar, Nirmalya; Stern, Louis W.; Anderson, James C. (1993). "Conducting interorganizational research using key informants", *The Academy of Management Journal*, vol.36, núm.6, pp.1633–1651.
- Maguiña Romero, Judith. Experiencia Peruana en el manejo de cadáveres en situaciones de desastre: Incendio de Mesa Redonda. 29 de diciembre de 2001, Lima, Perú.
- Marshall, M. N. (1996). "The key informant technique", *Family Practice*, vol. 13, núm.1, pp.92–97.
- Martin, S. (1983): *Managing without Managers*, Sage, Beverly Hills.
- McMaster, R., & Sawkis, J. W. (1996). *The Contract State, Trust Distortion and Efficiency*. *Review of Social Economy*.

- Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2012-2014.
- Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2013-2016.
- Norman Loayza Ojeda. Las causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. Diciembre 2007. Banco Central de Reserva.
- Niskanen, Bureaucracy and Representative Government. Cambridge. 1971, p. 78
- Organization for Economic Co-operation and Development, Snapshot: Administrative Simplification: Practices and Strategies in OECD Countries, Focus Vol. 25, p. 4 (September 2002).
- Osborne y Plastric, Reinventing Government. 1998, p. 30.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. PCM: Lima, 2013, p. 27.
- Philipp Schnabl (Harvard University), Sendhil Mullainathan (Harvard University), Benedikt Kronberger (Harvard University). "Evaluation of Business Licensing Simplification in Lima, Peru", September 8, 2007.
- Peters, T. y Waterman, R. (1982): In Search of Excellence, Harper and Row, New York.
- Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform. A comparative Analysis, Oxford University Press, New York.

- Ramió Matas, Carles. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional.
- Raymond A. Rosenfeld, An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red Tape: The Case of Community Development Block Grants, The Western Political Quarterly, Vol. 37, N° 4 (December 1984), pp. 603-620.
- Richard P. Nathan, Reinventing Government: What Does It Mean?, Public Administration Review, Vol. 55, N° 2 (March 1995), pp. 213-215.
- Rubio Correa, Marcial. El Sistema Jurídico. Lima, 1999.
- Serna, M.S. (2001): El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. Revista CLAD Reforma y Democracia, núm. 20, june, pp. 1-19.
- Small Business Administration, Accompanying Report of the National Performance Review, Office of the Vice President. Disponible en: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/nprprt/annrpt/agnrpt93/sba.html>
- William Stanbury & Fred Thompson, Toward a Political Economy of Government Waste: First Step, Definitions Public Administration Review, Vol. 55, N° 5 (September 1995), pp. 418-427.
- World Bank, Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth.
- World Bank, Policy Brief: Poor Nations Struggle to Reduce Red Tape for Business; Miss Large Growth Opportunities. Disponible en: <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/main/spotlightondb.aspx>

- World Bank, Snapshot of Business Environment–Peru. Disponible en: <http://rru.worldbank.org/>
- Seidler, John (1974). “On using informants: A technique for collecting quantitative data and controlling measurement error in organization analysis”, American Sociological Review, vol.9, núm.6, pp.816–825.
- Secretaría Técnica para la Simplificación de Trámites (2005): “Informe Final: Simplificación del Proceso para Obtener Autorización Municipal de Funcionamiento en la Municipalidad Metropolitana de Lima.” August 2005.
- Secretaría Técnica para la Simplificación de Trámites (2006): “Manual de Evaluación y Monitoreo.” January 2006.
- Secretaría Técnica para la Simplificación de Trámites (2006): “Reforma de los Procedimientos de Autorización Municipal Vinculados al Funcionamiento de Establecimientos.” March 2006. World Bank Group: “Doing Business 2006: Creating Jobs.”
- Tremblay, Marc–Adelard (1957). “The key informant technique: A nonethnographic application”, American Anthropologist, vol.59, núm.4, pp.688–701.
- World Bank, Investment Climate Assessment, 2006