



PERÚ

Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

Despacho Ministerial

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

San Isidro, 05 ABR. 2017

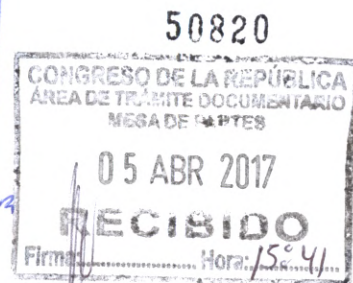
OFICIO N° 104 -2017-VIVIENDA/DM

Señora Congressista

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA

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

Presente.-



Asunto : Opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, "Ley que propone modificación del artículo 11° de la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento".

Referencia : Oficio P.O. N° 817-2016-2017/CDRGLMGE-CR

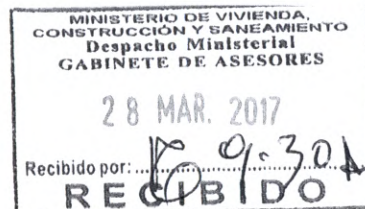
Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside, solicita opinión del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, respecto al Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, "Ley que propone modificación del artículo 11° de la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento".

Al respecto, adjunto al presente, para su conocimiento y fines, el Informe N° 476-2017-VIVIENDA-OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual, se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

EDMER TRUJILLO MORI
Ministro de Vivienda,
Construcción y Saneamiento



INFORME N° 476 -2017-VIVIENDA-OGAJ

A : EDUARDO MARTÍN GONZÁLEZ CHÁVEZ
Jefe de Gabinete de Asesores

CC : CARMEN CECILIA LECAROS VÉRTIZ
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

Asunto : Remite opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, "Ley que propone modificación del artículo 11° de la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento".

Ref. : a) Oficio P.O. N° 817-2016-2017/CDRGLMGE-CR
b) Informe Técnico-Legal N° 035-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV
c) Informe N° 101-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU (HT N° 00009204-2017 Externo)

Fecha : 27 MAR. 2017

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante Oficio P.O. N° 817-2016-2017/CDRGLMGE-CR de fecha 19.01.2017, la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita la opinión institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS en relación al Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, "Ley que propone modificación del artículo 11° de la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2 Con Informe N° 101-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU de fecha 24.03.2017, la Dirección General de Políticas y Regulación en Vivienda y Urbanismo - DGPRVU, remite el Informe Técnico-Legal N° 035-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV de fecha 06.03.2017, el cual concluye que el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, Ley que propone modificación del artículo 11° de la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento, presenta observaciones.

II. ANÁLISIS

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1 El Proyecto de Ley tiene por objeto modificar el artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, con la finalidad de prohibir la vigencia indeterminada de la Licencia de Funcionamiento y el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones.

DEL INFORME TÉCNICO

- 2.2 La DGPRVU, con Informe Técnico-Legal N° 035-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV, concluye que el Proyecto de Ley, presenta observaciones. Al respecto, el citado informe señala lo siguiente:

"(...)

3. DE LA FORMULA LEGAL PROPUESTA

(...)

- 3.1. El artículo 1 del citado proyecto de Ley propone el objeto de la Ley, la cual está orientada a modificar el artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley Marco de licencia de funcionamiento, en adelante Ley N° 28976, con la finalidad de establecer que la licencia de funcionamiento y el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tengan una vigencia de dos (02) años y que vencido dicho plazo se renueve su vigencia de dos (02) años y que vencido dicho plazo se renueve su vigencia cumpliendo procedimientos y requisitos que establezca la Ley.

Asimismo, se propone que durante el plazo señalado, las municipalidades realizaran las inspecciones y/o verificaciones de manera inopinada con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos de operatividad de las edificaciones y proteger la integridad física y la seguridad de las personas; y, finalmente, indica que podrán otorgarse licencias de funcionamiento con vigencia temporal, para lo cual el certificado de inspección debe expedirse con el mismo plazo de vigencia de la respectiva licencia, el cual no excederá de 02 años.

- 3.2. Al respecto, es pertinente indicar que si bien la Ley N° 28976, establece la vigencia indeterminada tanto para la licencia como para el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, no exime a las municipalidades de realizar la verificación posterior sobre las condiciones de seguridad del establecimiento en forma periódica, considerando además que, de acuerdo al Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones aprobado por D.S. N° 058-2014-PCM, los órganos ejecutantes de las municipalidades son los responsables de realizar al menos una visita de inspección al año en los establecimientos que cuentan con el referido certificado.

- 3.3. En ese sentido, el cumplimiento de las condiciones de seguridad en un establecimiento no está en función a la vigencia del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, sino como resultado de la labor municipal de fiscalización posterior, establecida en la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.

- 3.4. El artículo 11 de la Ley N° 29664, Ley que Crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (SINAGERD), establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento integra el Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el cual "Es el Órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión de Riesgo de Desastres en el país".

- 3.5. El artículo 7 del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, define a la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones – ITSE como una acción transversal a la Gestión de Riesgo de Desastres, a solicitud de parte, que comprende el conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por los Órganos Ejecutantes, con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones autorizados por el CENEPRED, conducentes a verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones aplicables en los objetos de inspección, con la finalidad de prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

- 3.6. Ahora bien, a través del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, se realiza la transferencia de las funciones del CENEPRED relativas a Inspecciones Técnicas de Seguridad de Edificaciones a los que se refieren los literales k) y l) del artículo 12 de la Ley N° 29664, Ley que

crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

- 3.7. Los literales k) y l) del artículo 12 de la Ley N° 29664, modificado por el Decreto Legislativo N° 1200, indican lo siguiente:

Artículo 12.- Definición y funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred)

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con las siguientes funciones:

(...)

k. Emitir normativa complementaria en materia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y liderar a nivel nacional su supervisión.

l. Promover el desarrollo de capacidades e incorporación de mecanismos eficientes, estandarizados y predecibles para las Inspecciones Técnicas Seguridad en Edificaciones, con la participación del sector privado.

(...)

- 3.9. En ese sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es competente para emitir la normativa sobre inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones; sin embargo la rectoría del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) le corresponde al Ministerio de Defensa, toda vez que con el citado Decreto Supremo se aprobó el cambio de adscripción del CENEPRED de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Defensa.

(...)"

SOBRE LA COMPETENCIA DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN SANEAMIENTO - MVCS

- 2.3 El artículo 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS, establece que el MVCS *"tiene por finalidad normar y promover el ordenamiento, mejoramiento, protección e integración de los centros poblados, urbanos y rurales, como sistema sostenible en el territorio nacional. Facilita el acceso de la población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos; promueve el desarrollo del mercado inmobiliario, la inversión en infraestructura y equipamiento en los centros poblados"*.
- 2.4 Los artículos 5 y 6 de la antes citada Ley, señalan que el MVCS tiene competencias en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y *"es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional"*.
- 2.5 Siendo así, el MVCS es el ente rector en las materias de vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, teniendo como finalidad, entre otros, el promover el ordenamiento de los centros poblados, y como función, entre otros, el supervisar las políticas nacionales sobre ordenamiento y desarrollo urbanístico, uso y ocupación del suelo urbano, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado.
- 2.6 Asimismo, el artículo 12 de la Ley N° 29664, establece que el Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Al respecto, el párrafo 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, dispone transferir a partir del día siguiente



de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1200, las funciones del CENEPRED relativas a Inspecciones Técnicas de Seguridad de Edificaciones a los que se refieren lo literales k) y l) del artículo 12 de la Ley N° 29664, modificada por el referido Decreto Legislativo al MVCS, siendo estas las siguientes funciones:

(...)

k. Emitir normativa complementaria en materia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y liderar a nivel nacional su supervisión.

l. Promover el desarrollo de capacidades e incorporación de mecanismos eficientes, estandarizados y predecibles para las Inspecciones Técnicas Seguridad en Edificaciones, con la participación del sector privado.

(...)"

- 2.7 En tal sentido, corresponde indicar que, conforme a lo señalado en el párrafo 3.1 del artículo 3 del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, que aprueba medidas para fortalecer la planificación y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la adscripción y transferencia de funciones al Ministerio de Defensa a través del Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI y otras disposiciones; **el Proyecto de Ley materia de análisis, se encuentra dentro del ámbito de competencia del MVCS.**

SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (SINAGERD) Y EL CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES (CENEPRED)

- 2.8 El artículo 11 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), establece que el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento integra el Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el cual "(...) es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país".
- 2.9 El artículo 7 del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, define a la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones-ITSE como una acción transversal a la Gestión del Riesgo de Desastres, a solicitud de parte, que comprende el conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por los Órganos Ejecutantes, con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones autorizados por el CENEPRED, conducentes a verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones aplicables en los objetos de inspección, con la finalidad de prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.

DE LA OPINIÓN LEGAL

- 2.10 El proyecto de Ley materia de opinión contiene dos (2) artículos: Artículo 1 (Objeto de la Ley) y Artículo 2 (Financiamiento); y tres (3) disposiciones complementarias transitorias: Primera (Responsabilidades), Segunda (Adecuación Reglamentaria) y Tercera (Solicitudes en trámite), de acuerdo a los siguientes términos:

"(...)

Artículo 1. Objeto

Modifícase el artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en los siguientes términos:

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

La licencia de funcionamiento y el Certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tienen vigencia de dos años, vencido dicho plazo deben ser renovados cumpliendo los procedimientos y requisitos que establece la ley.

Durante el plazo señalado, la municipalidad pertinente realizara las inspecciones y/o verificaciones de manera inopinada con el propósito de garantizar el cumplimiento de los requisitos de operatividad de las edificaciones y proteger la integridad física de las personas, actuando de oficio bajo responsabilidad de la autoridad municipal competente, para aprobar la operatividad del sistema técnico de seguridad en edificaciones.

Podrán otorgarse licencias de funcionamiento de vigencia temporal por un plazo menor de dos años, cumpliendo con los procedimientos y requisitos que establece la ley, cuando así sea requerido por el solicitante. El certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones deberá expedirse con el mismo plazo de vigencia de la licencia de funcionamiento temporal, la misma que no excederá de dos años, debiendo la municipalidad en dicho plazo efectuar las inspecciones y/o verificaciones de carácter inopinado."

Artículo 2. Financiamiento

La aplicación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional asignado para cada municipalidad, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.



DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Responsabilidades

Las municipalidades, preservando su autonomía y competencia, asumirán con prioridad las funciones asignadas en el presente Ley, para salvaguardar la integridad física de las personas.

SEGUNDA. Adecuación Reglamentaria

El Poder Ejecutivo, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la publicación de la Ley, deberá dictar el Reglamento adecuado a la normativa vigente.

TERCERA. Solicitudes en trámite

*Las solicitudes en trámite pendientes para el otorgamiento de licencia de funcionamiento, se adecuaran a la presente Ley y su Reglamento.
(...)"*

- 2.11 Con Informe Técnico-Legal N° 035-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV de la DGPRVU, señala que el Proyecto de Ley, propone modificar el artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley Marco de licencia de funcionamiento, con la finalidad de establecer que la licencia de funcionamiento y el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tengan una vigencia de dos (02) años y que vencido dicho plazo se renueve su vigencia de dos (02) años y que vencido dicho plazo se renueve su vigencia cumpliendo procedimientos y requisitos que establezca la Ley.

Al respecto, la Constitución Política del Perú, señala en sus artículos 1 y 2, que la defensa de la persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado. Toda persona tiene derecho a la vida, a su integridad moral, psíquica y física, y a su libre desarrollo y bienestar; en concordancia con lo señalado, la Trigésima

Segunda Política de Estado aprobada por el Foro del Acuerdo Nacional, orientada a promover una política de gestión del riesgo de desastres, con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado, promoviendo y velando por la ubicación de la población y sus equipamientos en las zonas de mayor seguridad, reduciendo las vulnerabilidades con equidad e inclusión, bajo un enfoque de procesos que comprenda: la estimación y reducción del riesgo, la respuesta ante emergencias y desastres y la reconstrucción; establece que esta política será implementada por todos los organismos públicos de todos los niveles de gobierno, con la participación activa de la sociedad civil y la cooperación internacional, promoviendo una cultura de la prevención y contribuyendo directamente en el proceso de desarrollo sostenible a nivel nacional, regional y local.

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú, dispone que son deberes primordiales del Estado, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de amenazas contra su seguridad.

De igual forma, el artículo 59 de la Constitución Política del Perú; establece que *"El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública (...)"*.

En tal sentido, de conformidad con lo señalado en el artículo 3 de la Ley N° 29664, la Gestión del Riesgo de Desastres es el proceso social cuyo fin último es la prevención, la reducción y el control permanente de los factores de riesgo de desastres 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. Asimismo, la Gestión de Riesgos de Desastres se basa en la investigación científica y de registro de informaciones, y orienta las políticas, estrategias y acciones en todos los niveles de gobierno y de la sociedad con la finalidad de proteger la vida de la población y del patrimonio de las personas y del Estado.

- 
- 2.12 Asimismo, corresponde precisar, que si bien la Ley N° 28976, establece la vigencia indeterminada tanto para la licencia como para el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, esto no exime a las municipalidades de realizar la verificación posterior sobre las condiciones de seguridad del establecimiento en forma periódica, considerando además que, de acuerdo al Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones aprobado por Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, los órganos ejecutantes de las municipalidades son los responsables de realizar al menos una visita de inspección al año en los establecimientos que cuentan con el referido certificado.

Por consiguiente, el incluir en la formula normativa que *"la municipalidad pertinente realizará las inspecciones y/o verificaciones de manera inopinada con el propósito de garantizar el cumplimiento de los requisitos de operatividad de las edificaciones y proteger la integridad física de las personas, actuando de oficio bajo responsabilidad de la autoridad municipal competente, para aprobar la operatividad del sistema técnico de seguridad en edificaciones"*, decae en innecesario, por cuanto dicha obligación se encuentra establecida en el artículo 13 del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones aprobado por Decreto Supremo N° 058-2014-PCM.

- 2.13 Finalmente, es de señalar que la fórmula legal es imprecisa, ya que, mientras el primer párrafo de la propuesta modificatoria del artículo 11 de la Ley N° 28976 señala que: "La licencia de funcionamiento y el Certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tienen vigencia de dos años, vencido dicho plazo deben ser renovados cumpliendo los procedimiento y requisitos que establece la ley", el tercer párrafo contradice lo señalado, al establecer que: "Podrán otorgarse licencias de funcionamiento de vigencia temporal por un plazo menor de dos años, cumpliendo con los procedimientos y requisitos que establece la ley, cuando así sea requerido por el solicitante". (Énfasis y subrayado nuestro)
- 2.14 En ese sentido, el cumplimiento de las condiciones de seguridad en un establecimiento no está en función a la vigencia del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, sino como resultado de la labor municipal de fiscalización posterior, establecida en la Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades. No obstante, considerando que es deber del Estado garantizar que las licencias de funcionamiento y el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones cumplan con la finalidad de prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, mediante regulación adecuada de procedimientos de seguridad en establecimientos, corresponde señalar que el Proyecto de Ley no se contrapone con el marco normativo vigente.

RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.15 Sin perjuicio de lo indicado en el punto que antecede, se debe indicar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, dispone que las proposiciones de Ley deben contener una exposición de motivos en la cual se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental.
- 2.16 Al respecto, el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a los proyectos de ley, señala que, la exposición de motivos, incluye:
- i. Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
 - ii. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.
 - iii. Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
 - iv. Incidencia ambiental, cuando corresponda.
 - v. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
 - vi. Anexo, cuando corresponda.
- 2.17 En este sentido, todo proyecto normativo y su Exposición de Motivos, debe cumplir con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa.
- 2.18 Por su parte, la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país, la misma que ha sido reglamentada mediante Decreto Supremo N° 008-



2006-JUS, la cual debe tenerse en cuenta de manera referencial. Al respecto, señala lo siguiente:

2.18.1 El artículo 2 de la Exposición de Motivos:

"La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.

Asimismo, la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado".

2.18.2 El artículo 3 del Análisis Costo Beneficio:

"3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

3.2. El análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado; leyes que incidan en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios; y leyes relacionadas con política social y ambiental.

3.3. Las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla".

2.18.3 El artículo 4 del Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional:

"El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, este se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

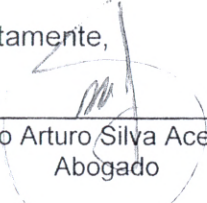
2.19 Al respecto, se advierte que el Proyecto de Ley no cumple con lo señalado en el Manual de Técnica Legislativa aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva N° 242-2012-2013/MESA-CR, en cuanto a la estructura de la Ley, así como en los artículos 2, 3 y 4 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, debido a que no se ha efectuado la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, ni el análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada; así como, no se han cuantificado los costos y beneficios.

- 2.20 Asimismo, del Análisis de Impacto de la Vigencia de la Norma en la Legislación Nacional, no ha cumplido con hacer el barrido de todo el espectro normativo, por lo cual, corresponde analizar, si como consecuencia de la propuesta normativa, se modifican otras normas vigentes, como por ejemplo, el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, entre otros.

III. CONCLUSIÓN

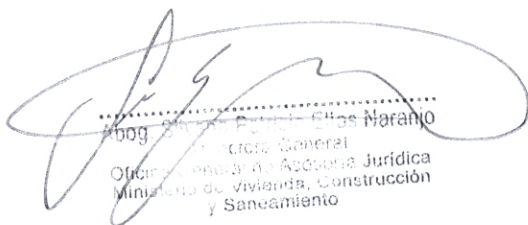
Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, "Ley que propone modificación del artículo 11° de la Ley 28976, Ley marco de licencia de funcionamiento", si bien no se contrapone con el marco normativo vigente, presenta observaciones conforme a los argumentos desarrollados en la parte analítica del presente informe.

Atentamente,



Sergio Arturo Silva Acevedo
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.



Abog. General Piedad Elías Narango
Oficina General
Oficina General de Asesoría Jurídica
Ministerio de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

INFORME N° 101 -2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU

A : **ARQ. CARMEN CECILIA LECAROS VERTIZ**
Viceministra de Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 856/2016-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 817-2016-2017/CDRGLMGE-CR
H.T. 9204-2017

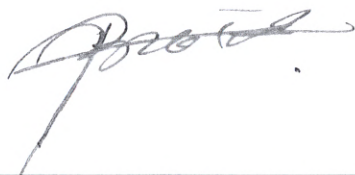
FECHA : Lima, **08 MAR. 2017**

Por medio del presente Informe tengo a bien dirigirme a usted en relación al documento de la referencia, a través del cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

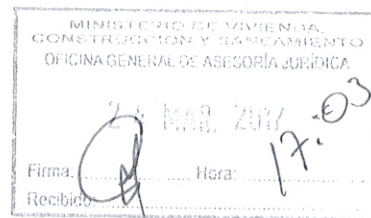
Sobre el particular, remito a usted el Informe Técnico-Legal N° 035-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV, de fecha 06 de marzo de 2017, el cual hago mío, que concluye indicando:

(...) que el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, presenta observaciones, sugiriéndose considerar lo señalado en el presente informe.

Atentamente,



ING. BEATRIZ DEL ROSARIO GARCÍA RAMÍREZ
Directora General (e)
Dirección General de Políticas y
Regulación en Vivienda y Urbanismo



06 MAR 2017

RECIBIDO

INFORME TÉCNICO-LEGAL N° 035-2017-VIVIENDA/VMU-DGPRVU-DVUHA-JACV

A : ING. BEATRIZ DEL ROSARIO GARCÍA RAMÍREZ
Directora General (e)
Dirección General de Políticas y Regulación en
Vivienda y Urbanismo

ASUNTO : Opinión sobre Proyecto de Ley N° 856/2016-CR

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 817-2016-2017/CDRGLMGE-CR
H.T. 9204-2017

FECHA : Lima, 06 de marzo de 2017

Por medio del presente nos dirigimos a usted, en relación al documento de la referencia a través del cual la Presidenta de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, remite para opinión el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

I. BASE LEGAL:

- Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, y sus modificatorias.
- Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - SINAGERD.
- Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, que aprueba el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones.
- Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, aprueba medidas para fortalecer la planificación y operatividad del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante la adscripción y transferencia de funciones al Ministerio de Defensa a través del Instituto Nacional de Defensa Civil-INDECI y otras disposiciones.
- Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, modificado por Decreto Supremo N° 006-2015-VIVIENDA.

II. ANÁLISIS:

1. DE LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN DE VIVIENDA PARA EMITIR OPINION SOBRE EL PROYECTO DE LEY

- 1.1 El artículo 68 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado a través del Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA, establece que la Dirección de Vivienda tiene entre sus funciones opinar sobre iniciativas legislativas en las materias de su competencia:

Artículo 68.- Dirección de Vivienda

Son funciones de la Dirección de Vivienda, las siguientes:

(...)

e) Opinar sobre iniciativas de políticas, normas, planes, programas y proyectos en las materias de su competencia;

(...)

- 1.2 Por lo tanto, la Dirección de Vivienda es competente para opinar sobre el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en adelante Proyecto de Ley, de autoría de la Congresista Alejandra Aramayo Gaona, del grupo parlamentario Fuerza Popular.

2. DE LA ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.1. El artículo 1 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que los proyectos de Ley se estructuran por i) Título de la disposición; ii) Parte expositiva o exposición de motivos; iii) Análisis costo beneficio; iv) Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional y; v) Fórmula normativa, en la que se incluye una parte considerativa, parte dispositiva y parte final.

- 2.2. El artículo 7 del citado Reglamento dispone que el título se constituye en parte integrante del texto de la propuesta normativa, toda vez que permite la identificación e interpretación y expresa su alcance integral. Respecto al Proyecto de Ley se observa que el título propuesto permite identificar y describir su contenido esencial, toda vez que su objetivo es la modificación del artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

- 2.3. En relación a la exposición de motivos, refiere el artículo 2 del aludido Reglamento que *consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa*, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración; por lo que la Exposición de Motivos debe cumplir con la finalidad de describir el contenido de la disposición, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes, marco jurídico y otros.

Se observa que la exposición de motivos del Proyecto de Ley no se encuentra elaborada conforme a lo establecido en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y en su Reglamento; al no contener una fundamentación jurídica de la propuesta, limitándose a señalar, entre otros aspectos, que la vigencia indeterminada de la Licencia de Funcionamiento y del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones no ha constituido incentivo suficiente para acción proactiva y vigilante de las condiciones de seguridad, por el contrario, la municipalidades no han desarrollado capacidades de inspección inopinada y de acción sancionadora.

Asimismo, se hace referencia a casos de incendios recientemente ocurridos, que advierten deficiencias en las labores de fiscalización por los gobiernos locales; sin embargo, no se sustenta técnicamente el periodo de vigencia de 02 años para la Licencia de Funcionamiento y el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, toda vez que dicha fiscalización posterior es

realizada por los órganos ejecutantes de las municipalidades como mínimo una vez al año.

- 2.4. En relación al Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley, no se han cuantificado los costos y beneficios que derivan de la dación de la norma, indicando de manera incorrecta que no se incrementa el presupuesto ni la asignación de personal destinado a las labores de verificación y/o supervisión en las municipalidades, sin considerar que al eliminarse la vigencia indeterminada de Licencia de Funcionamiento y el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones se tramitarían un mayor número de expedientes para la obtención y/o renovación de los mismos.
- 2.5. Finalmente, en relación con el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, el Proyecto de Ley no precisa si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una modificación o derogación de normas, conforme lo dispone el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

3. DE LA FORMULA LEGAL PROPUESTA

El Proyecto de Ley está compuesto por dos (02) artículos y tres (03) disposiciones complementarias transitorias, por lo que sobre el particular se debe indicar lo siguiente:

- 3.1. El artículo 1 del citado proyecto de Ley propone el objeto de la Ley, la cual está orientada a modificar el artículo 11 de la Ley N° 28976, Ley Marco de licencia de funcionamiento, en adelante Ley N° 28976, con la finalidad de establecer que la licencia de funcionamiento y el certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones tengan una vigencia de dos (02) años y que vencido dicho plazo se renueve su vigencia cumpliendo procedimientos y requisitos que establezca la Ley.



Asimismo, se propone que durante el plazo señalado, las municipalidades realizaran las inspecciones y/o verificaciones de manera inopinada con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los requisitos de operatividad de las edificaciones y proteger la integridad física y la seguridad de las personas; y, finalmente, indica que podrán otorgarse licencias de funcionamiento con vigencia temporal, para lo cual el certificado de inspección debe expedirse con el mismo plazo de vigencia de la respectiva licencia, el cual no excederá de 02 años.



- 3.2. Al respecto es pertinente indicar que si bien la Ley N° 28976, establece la vigencia indeterminada tanto para la licencia como para el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, no exime a las municipalidades de realizar la verificación posterior sobre las condiciones de seguridad del establecimiento en forma periódica; considerando además que, de acuerdo al Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones aprobado por D.S. N° 058-2014-PCM, los órganos ejecutantes de las municipalidades son los responsables de realizar al menos una visita de inspección al año en los establecimientos que cuentan con el referido certificado.



- 3.3. En ese sentido, el cumplimiento de las condiciones de seguridad en un establecimiento no está en función a la vigencia del Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, sino como resultado de la labor

municipal de fiscalización posterior, establecida en la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades.

- 3.4. El artículo 11 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento integra el Consejo Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, el cual *"es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país."*
- 3.5. El artículo 7 del Reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, define a la Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones - ITSE como una acción transversal a la Gestión del Riesgo de Desastres, a solicitud de parte, que comprende el conjunto de procedimientos y acciones efectuadas por los Órganos Ejecutantes, con la intervención de los Inspectores Técnicos de Seguridad en Edificaciones autorizados por el CENEPRED, conducentes a verificar y evaluar el cumplimiento o incumplimiento de la normativa en materia de seguridad en edificaciones aplicables en los objetos de inspección, con la finalidad de prevenir y/o reducir el riesgo debido a un peligro originado por fenómeno natural o inducido por la acción humana, con la finalidad de proteger la vida de la población y el patrimonio de las personas y del Estado.
- 3.6. Ahora bien, a través del Decreto Supremo N° 018-2017-PCM, se realiza la transferencia de las funciones del CENEPRED relativas a Inspecciones Técnicas de Seguridad de Edificaciones a los que se refieren los literales k) y l) del artículo 12 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 3.7. Los literales k) y l) del artículo 12 de la Ley N° 29664, modificados por el Decreto Legislativo N° 1200, indican lo siguiente:

Artículo 12.- Definición y funciones del Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred)

El Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred) es un organismo público ejecutor, con calidad de pliego presupuestal, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, con las siguientes funciones:

(...)

k. Emitir normativa complementaria en materia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones y liderar a nivel nacional su supervisión.

l. Promover el desarrollo de capacidades e incorporación de mecanismos eficientes, estandarizados y predecibles para las Inspecciones Técnicas Seguridad en Edificaciones, con la participación del sector privado.

(...)

- 3.8. En ese sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es competente para emitir la normativa sobre Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones; sin embargo la rectoría del Centro Nacional de Estimación,



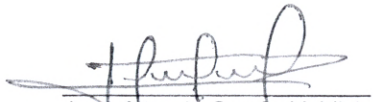
Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) le corresponde al Ministerio de Defensa, toda vez que con el citado Decreto Supremo se aprobó el cambio de adscripción del CENEPRED de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Defensa.

III. CONCLUSIONES:

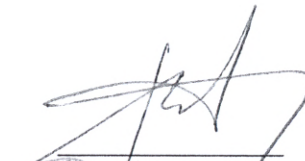
De acuerdo a lo expuesto en el rubro análisis del presente Informe Técnico-Legal se concluye indicando que el Proyecto de Ley N° 856/2016-CR, Ley que modifica el artículo 11 de la Ley 28976 Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, presenta observaciones, sugiriéndose considerar lo señalado en el presente informe.

Se deja sin efecto el Informe Técnico-Legal N° 029-2017-VIVIENDA/VMVU-DGPRVU-DV-JHA-JACV, de fecha 15 de febrero de 2017.

Atentamente,

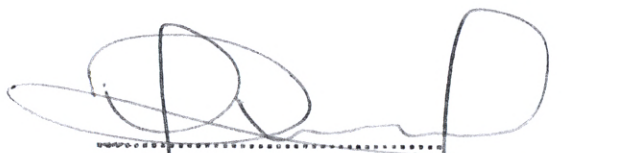


José Antonio Cerrón Valdivia
Abogado



Jorge Huapaya Arías
Arquitecto

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.



Arq. RUBEN E. SEGURA DE LA PEÑA
Director
Dirección de Vivienda
DGPRVU