



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Derecho

Sobre la obstrucción del administrado a la fiscalización posterior en el procedimiento de renovación de certificado de ITSE de riesgo medio ante la Municipalidad Metropolitana de Lima: a propósito del expediente administrativo N° 0175709-2024

TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

Para optar el Título Profesional de Abogado

AUTOR

Julio Cesar HUAMANI VERA

ASESOR

Dr. Jorge Guillermo GUTIÉRREZ TUDELA

Lima, Perú

2026



Reconocimiento – No Comercial – Compartir Igual – Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Huamani, J. (2026). *Sobre la obstrucción del administrado a la fiscalización posterior en el procedimiento de renovación de certificado de ITSE de riesgo medio ante la Municipalidad Metropolitana de Lima: a propósito del expediente administrativo N° 0175709-2024*. [Trabajo de suficiencia profesional de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Derecho]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Julio Cesar Huamani Vera
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	74645423
URL de ORCID	https://orcid.org/0009-0006-9820-4803
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	06155396
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-1064-9546
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Teresa de Jesús Seijas Rengifo
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07957918
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Jorge Adalberto Pérez López
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08162135
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Julio Hernán Figueroa Bustamante
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	08248540
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	
Tipo de documento	
Número de documento de identidad	
Datos de investigación	
Línea de investigación	No aplica
Grupo de investigación	No aplica
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento
Ubicación geográfica de la investigación	Institución: Municipalidad Metropolitana de Lima País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: Lima (Cercado de Lima) Latitud: -12.0452 Longitud: -77.0312
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2025 - 2026
URL de disciplinas OCDE	Derecho https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.05.01 Administración pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA.

ACTA DE EXAMEN ORAL PRESENCIAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL TÍTULO PROFESIONAL DE
ABOGADO CON TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

N° 102

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores:

- | | |
|---------------|---|
| 1.-PRESIDENTA | Dra. TERESA DE JESÚS SEIJAS RENGIFO |
| 2.- | Mg. JULIO HERNAN FIGUEROA BUSTAMANTE |
| 3.- | Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ |
| 4.- | Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA (Docente Supervisor) |

El bachiller postulante al Título Profesional de Abogado, don:

JULIO CESAR HUAMANI VERA

Procedió la sustentación de su Trabajo de Suficiencia Profesional, Titulado:

Sobre la obstrucción del administrado a la fiscalización posterior en el
procedimiento de renovación de certificado de ITSE de riesgo medio ante la
Municipalidad Metropolitana de Lima: a propósito del expediente
administrativo N° 0175709-2024

En la redacción del examen escrito, el graduando fue aprobado con la nota de:

CATORCE (14)

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando el candidato:

Aprobado por unanimidad con dieciséis (16)

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los VEINTIUN días del mes
de SETIEMBRE del año 2026

Presidenta del Jurado
Dra. TERESA DE JESÚS SEIJAS RENGIFO

Mg. JULIO HERNAN FIGUEROA BUSTAMANTE

Mg. JORGE ADALBERTO PÉREZ LÓPEZ

Dr. JORGE GUILLERMO GUTIÉRREZ TUDELA
(Docente Supervisor)



CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, **Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela**, en mi condición de docente supervisor acreditado mediante **Dictamen de la Escuela Profesional de Derecho N° 000053-2025-DPD-FDCP/UNMSM**, del Trabajo de Suficiencia Profesional, cuyo título es: **Sobre la obstrucción del administrado a la fiscalización posterior en el procedimiento de renovación de certificado de ITSE de riesgo medio ante la Municipalidad Metropolitana de Lima: a propósito del expediente administrativo N° 0175709-2024**, presentado por el bachiller **Julio Cesar Huamani Vera** para optar el Título Profesional de Abogado.

CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **15 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional**.

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para obtención del Título Profesional de Abogado.



Firmado digitalmente por GUTIERREZ
TUDELA Jorge Guillermo FAU
20148092282 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14.08.2026 12:53:00 -05:00

Lima, 14 de agosto del 2026.

Firma del docente supervisor:

Nombres y apellidos del docente supervisor: **Dr. Jorge Guillermo Gutiérrez Tudela**

DNI: **06155396**

La vigencia del presente certificado corresponde a un periodo de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

Dedicatoria

A mis padres, Julio y Betty, y a mi hermana Katherine, por su amor y constante apoyo; a mi querido amigo perruno Hatchi, que descansa en el cielo, y a su heredera Mochi.

RESUMEN

El presente Trabajo de Suficiencia Profesional analiza la problemática jurídica derivada de la declaración de nulidad de un Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) emitido en el marco de un procedimiento de renovación tramitado ante la Municipalidad Metropolitana de Lima. El caso materia de análisis se origina en la imposibilidad de ejecutar la fiscalización posterior prevista en el Reglamento de ITSE, debido a la conducta obstructiva atribuida al administrado durante las diligencias de inspección realizadas por la administración pública.

En ese contexto, el trabajo desarrolla el marco jurídico aplicable a los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE, abordando instituciones relevantes del Derecho Administrativo como el acto administrativo, la fiscalización posterior, la presunción de veracidad, la nulidad de oficio y los límites de la potestad de la administración pública.

Asimismo, se efectúa un análisis jurídico del caso concreto, evaluando si la imposibilidad de ejecutar la ITSE Posterior constituye fundamento suficiente para declarar la nulidad del certificado emitido, así como la tensión existente entre la protección de la seguridad pública, la libertad de empresa y la seguridad jurídica del administrado.

Finalmente, el trabajo concluye que la fiscalización posterior constituye un elemento esencial dentro del procedimiento de renovación del Certificado de ITSE; sin embargo, la utilización de la nulidad administrativa en este tipo de supuestos exige una motivación reforzada y criterios jurídicos uniformes que permitan garantizar simultáneamente la protección del interés público y el respeto de los derechos del administrado.

Palabras clave: *Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, fiscalización posterior, nulidad de oficio, seguridad jurídica, presunción de veracidad, Municipalidad Metropolitana de Lima.*

ABSTRACT

This Professional Competency Paper analyzes the legal issues arising from the declaration of nullity of a Building Safety Technical Inspection Certificate (ITSE) issued within the framework of a renewal procedure processed by the Metropolitan Municipality of Lima. The case under analysis stems from the impossibility of carrying out the subsequent audit stipulated in the ITSE Regulations, due to the obstructive conduct attributed to the applicant during the inspection procedures conducted by the public administration.

In this context, the paper develops the legal framework applicable to ITSE Certificate renewal procedures, addressing relevant institutions of Administrative Law such as the administrative act, subsequent audit, the presumption of veracity, ex officio nullity, and the limits of the public administration's authority.

Furthermore, a legal analysis of the specific case is conducted, evaluating whether the impossibility of carrying out the subsequent ITSE (Technical Inspection of Building Safety) constitutes sufficient grounds for declaring the issued certificate null and void, as well as the existing tension between the protection of public safety, freedom of enterprise, and the legal certainty of the individual.

Finally, the study concludes that subsequent inspection is an essential element within the ITSE Certificate renewal procedure; however, the use of administrative nullity in these types of cases requires reinforced justification and uniform legal criteria that simultaneously guarantee the protection of the public interest and respect for the rights of the individual.

Keywords: *Technical Inspection of Building Safety, subsequent inspection, ex officio nullity, legal certainty, presumption of veracity, Metropolitan Municipality of Lima.*

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	6
II.	INFORMACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DESARROLLÓ LA ACTIVIDAD	8
2.1	INSTITUCIÓN DONDE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD	8
2.2	DEPENDENCIA DEL CENTRO LABORAL DONDE SE REALIZÓ LA ACTIVIDAD DE SUFICIENCIA PROFESIONAL:.....	8
2.3	PERÍODO DE DURACIÓN DE LA ACTIVIDAD	8
2.4	FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA ENTIDAD	8
2.5	PROFESIONAL A CARGO	9
III.	DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD	10
3.1.	ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD LABORAL.....	10
3.2.	FUNCIONES DESEMPEÑADAS	11
IV.	IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES	11
4.1.	ANTECEDENTES	12
4.2	HECHOS RELEVANTES DEL CASO	12
V.	PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA	14
5.1.	DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA.....	14
5.2.	PROBLEMA GENERAL.....	15
5.3.	PROBLEMAS ESPECÍFICOS	16
5.4.	IMPACTO DE LA PROBLEMÁTICA	16
5.4.1	IMPACTO EN LA SOCIEDAD.....	16
5.4.2	IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	18
5.5.	RELEVANCIA JURÍDICA DEL PROBLEMA	19
VI.	OBJETIVOS	20
6.1.	OBJETIVO GENERAL.....	20
6.2.	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	20
VII.	MARCO TEÓRICO	20
7.1.	ACTO ADMINISTRATIVO	20
7.1.1.	CONCEPTO.....	20
7.1.2.	ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	22
7.1.3.	ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU PROTECCIÓN	23
7.2.	INSPECCIÓN TÉCNICA DE SEGURIDAD EN EDIFICACIONES (ITSE)	24
7.3.	FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	34
7.3.1.	CONCEPTO Y FUNDAMENTO JURÍDICO.....	34
7.3.2.	PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR.....	35

7.3.3. ALCANCES DEL CONTROL POSTERIOR.....	37
7.3.4. DEBER DE COLABORACIÓN DEL ADMINISTRADO	38
7.3.5. OBSTRUCCIÓN A LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR.....	39
7.4. MECANISMOS PARA DEJAR SIN EFECTO EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	40
7.4.1. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	40
7.4.2. REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO	42
7.4.3. DIFERENCIAS ENTRE NULIDAD Y REVOCACIÓN	42
7.4.4. LÍMITES A LA POTESTAD DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA	43
7.5. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	44
7.5.1. PRINCIPIO DE BUENA FE PROCEDIMENTAL.....	44
7.5.2. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD	45
7.5.3. PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES	46
7.6. DERECHOS FUNDAMENTALES EN TENSIÓN	47
7.6.1. DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL	48
7.6.2. DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA	50
7.6.3. SEGURIDAD JURÍDICA	51
VIII. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CASO	52
8.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DEL CERTIFICADO DE ITSE	52
8.2. ALCANCES DE LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RENOVACIÓN ITSE	53
8.3. LA OBSTRUCCIÓN DEL ADMINISTRADO Y EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN	54
8.4. EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA.....	55
8.5. ANÁLISIS DE LA NULIDAD DEL CERTIFICADO DE ITSE EMITIDO EN EL PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN.....	55
8.6. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y DEBIDA MOTIVACIÓN	57
8.7. PONDERACIÓN ENTRE SEGURIDAD PÚBLICA, LIBERTAD DE EMPRESA Y SEGURIDAD JURÍDICA.....	58
IX. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA.....	61
X. METODOLOGÍA DEL TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL.....	62
XI. CONCLUSIONES	63
XII. RECOMENDACIONES.....	65
XIII. BIBLIOGRAFÍA.....	66

ABREVIATURAS

CP	:	Constitución Política del Perú de 1993
LPAG	:	Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
MML	:	Municipalidad Metropolitana de Lima
GGRD	:	Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres
SITSE	:	Subgerencia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones
SDCPRR	:	Subgerencia de Defensa Civil, Prevención, Reducción y Reconstrucción
ITSE	:	Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones
WISE	:	Visita de Inspección de Seguridad en Edificaciones
TC	:	Tribunal Constitucional del Perú
TUO	:	Texto Único Ordenado
ROF	:	Reglamento de Organización y Funciones
TUPA	:	Texto Único de Procedimientos Administrativos
SINAGERD	:	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – Ley N° 29664

I. INTRODUCCIÓN

La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones constituye un instrumento preventivo mediante el cual la administración pública verifica que los locales comerciales mantengan condiciones adecuadas de seguridad, orientado a prevenir riesgos para la vida e integridad de quienes concurren a ellos.

El régimen jurídico peruano en los procedimientos de renovación del certificado ITSE aplicables a establecimientos de riesgo bajo o medio incorpora mecanismos de simplificación administrativa sustentados en los principios de presunción de veracidad y privilegio de controles posteriores.

A partir de ello, la administración pública expide inicialmente el certificado antes mencionado sobre la base de la declaración jurada presentada por el administrado, en consecuencia, la verificación material del cumplimiento de tales condiciones queda diferida a una etapa posterior mediante la fiscalización correspondiente.

No obstante, el diseño procedimental presenta dificultades cuando la entidad no logra ejecutar la fiscalización posterior debido a conductas atribuibles al administrado, por ello, surge el debate acerca del mecanismo jurídico idóneo para dejar sin efecto el certificado previamente emitido y de los límites que condicionan el ejercicio de la potestad administrativa.

Es así que la presente investigación tiene por finalidad examinar la viabilidad jurídica de declarar la nulidad de un certificado ITSE emitido en el marco de un procedimiento de renovación tramitado ante la Municipalidad Metropolitana de Lima, evaluar los alcances de la fiscalización posterior, el deber de colaboración del administrado y la aplicación de la nulidad de oficio frente a la imposibilidad de ejecutar la inspección correspondiente.

Aunado ello, el presente trabajo aborda las principales instituciones jurídicas vinculadas al caso, tales como el acto administrativo, la fiscalización posterior, la presunción de veracidad, los principios que limitan el accionar de la administración pública e incorporan jurisprudencia constitucional relevante.

Asimismo, se lleva a cabo un análisis jurídico del caso concreto, se evalúa la actuación de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en su condición de entidad competente para ejecutar la inspección técnica, y la tensión existente entre la protección de la seguridad pública, la libertad de empresa y la seguridad jurídica de los administrados.

Finalmente, el trabajo presenta conclusiones y propuestas orientadas a contribuir a la construcción de criterios jurídicos uniformes que otorguen mayor predictibilidad a las decisiones administrativas relacionadas con los procedimientos de renovación de certificado de ITSE para establecimientos calificados de riesgo bajo o medio, especialmente en aquellos casos en los que el administrado obstruye la fiscalización posterior realizada por la administración pública.

II. INFORMACIÓN DEL LUGAR DONDE SE DESARROLLÓ LA ACTIVIDAD

2.1 INSTITUCIÓN DONDE SE DESARROLLA LA ACTIVIDAD

La Municipalidad Metropolitana de Lima (**MML**) tiene como RUC N° 20131380951, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía política, económica y administrativa en asuntos de su competencia municipal y regional.

2.2 DEPENDENCIA DEL CENTRO LABORAL DONDE SE REALIZÓ LA ACTIVIDAD DE SUFICIENCIA PROFESIONAL:

La Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres (**GGRD**), es el órgano de línea que forma parte de la MML, encargada de conducir y supervisar los procesos de defensa civil, gestión del riesgo de desastres en la jurisdicción de la provincia de Lima. Está a cargo de un Gerente de Gestión del Riesgo de Desastres, conforme al artículo 105 del Texto Único Ordenado del Reglamento de Organización y Funciones de la MML (**TUO del ROF de la MML**), aprobado mediante Decreto de Alcaldía 008 de fecha 29 de abril de 2024.

2.3 PERÍODO DE DURACIÓN DE LA ACTIVIDAD

En la GGRD de la MML, he prestado servicios desde el 19 de mayo hasta el 09 de junio de 2023; y desde el 12 de julio de 2023 hasta el 03 de mayo de 2025.

2.4 FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA ENTIDAD

La GGRD cuenta con las siguientes funciones:

- Conducir y supervisar los procesos de defensa civil y gestión del riesgo de desastres en la jurisdicción de la Provincia de Lima.
- Implementar recomendaciones emitidas por el Sistema Nacional de Control que correspondan.
- Emitir resoluciones de revocatoria de Certificado de ITSE previo informe técnico de la Subgerencia competente.
- Expedir actos resolutivos en el marco de los procedimientos administrativos a su cargo.

- Entre otras funciones, detalladas en el artículo 106 del TUO del ROF de la MML.

En el desarrollo de mis actividades en el órgano de línea precitado, he adquirido conocimientos referidos al procedimiento de apelación, revocatoria y nulidad de actos administrativos. En consecuencia, he podido comprender la importancia de la doble instancia administrativa, toda vez que la GGRD al ser superior jerárquico de las unidades orgánicas a su cargo, tiene la competencia de atender y resolver los procedimientos de nulidad, lo cual es una labor de análisis integral de cada caso o pedido.

2.5 PROFESIONAL A CARGO

El encargado de la dependencia responsable de mis actividades es el gerente de la GGRD, el Lic. Mario Carlos Casaretto La Torre.

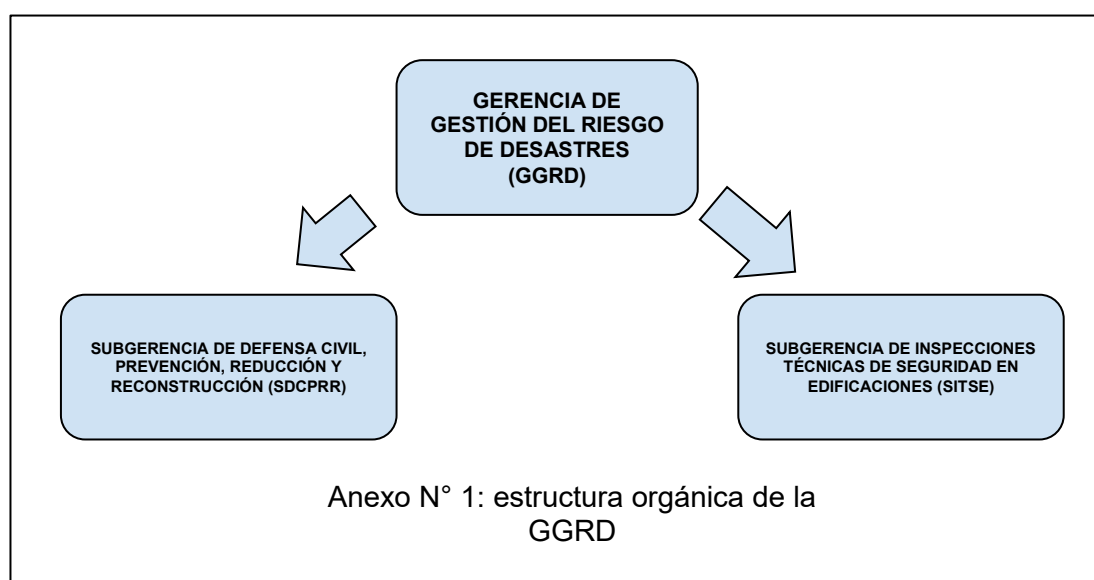
III. DESCRIPCIÓN DE LA ACTIVIDAD

3.1. ORGANIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD LABORAL

El presente trabajo de suficiencia profesional abarca las actividades realizadas en el área legal de la GGRD de la MML, en calidad de Apoyo Legal y Asistente Técnico Administrativo-Legal.

Bajo esa premisa, se realiza una sucinta descripción de la organización del centro laboral precitado; para ello, es importante tener en cuenta el TUO del ROF de la MML, que conforme a los artículos 105, 106 y 107 establece la organización y las funciones de la GGRD; asimismo, indica que se encuentra conformada por las siguientes unidades orgánicas:

- (i) Subgerencia de Defensa Civil, Prevención, Reducción y Reconstrucción
- (ii) Subgerencia de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones



Fuente: Elaboración propia

En el presente trabajo, nos vamos a centrar en la actividad realizada por la Subgerencia de ITSE y su relación con la GGRD como superior jerárquico.

3.2. FUNCIONES DESEMPEÑADAS

El equipo legal de la GGRD, en relación con la Subgerencia de ITSE, se encuentra a cargo de resolver los procedimientos de revocatoria o nulidad del Certificado de ITSE; sin embargo, también lleva a cabo otras actividades, las cuales se detallan a continuación:

- Apoyar en el análisis de los casos de procedimientos de apelación contra las Resoluciones de la Subgerencia de ITSE, en calidad de superior jerárquico.
- Evaluar el inicio de procedimiento de nulidad de acto administrativo, en los casos de expedientes de renovación de Certificado de ITSE, de riesgo bajo o medio, que hayan obtenido un resultado desfavorable en la inspección llevada a cabo por el inspector técnico.
- Elaborar oficios dirigidos a otras entidades públicas, cartas dirigidas a los administrados, informes emitidos para los superiores jerárquicos y memorandos para las unidades orgánicas.
- Revisión de la normativa vigente en relación a la Gestión del Riesgo de Desastres, derecho administrativo y derecho municipal.

IV. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES

El presente trabajo aborda el procedimiento de nulidad de las resoluciones de subgerencia de ITSE, que dieron mérito a la emisión de Certificados de ITSE, expedidos en el marco de un procedimiento de renovación.

Debido a que, en el devenir del procedimiento de nulidad, se advierte una serie de inconvenientes, referentes a la obstrucción de la actividad fiscalizadora, la motivación de las resoluciones de subgerencia que declaran la nulidad, los derechos fundamentales involucrados, entre otros.

En este contexto, se ha seleccionado el expediente administrativo N° 175709-2024, como caso de estudio para el presente trabajo suficiencia profesional. A continuación, se detallan los antecedentes y hechos relevantes del expediente precitado.

4.1. ANTECEDENTES

- El 22 de agosto de 2024, el señor William Alberto Paúcar Zabaleta, representante legal de la razón social CONSTRUCTORA JHEAN & SOLUCIONES GENERALES S.R.L., inició el procedimiento de renovación del Certificado de ITSE, contenido en el expediente N° 175709-2024. El establecimiento objeto de inspección ubicado en el Cercado de Lima se encontraba clasificado con nivel de riesgo MEDIO según la matriz de riesgo.
- El 26 de agosto de 2024, la Subgerencia de ITSE emitió la Resolución de Subgerencia N° D014949-2024-MML-GGRD-SITSE, que resuelve declarar procedente la solicitud de renovación de Certificado ITSE; y como consecuencia de ello, se emite el Certificado ITSE N° 012577-2024 con fecha de vigencia desde el 26 de agosto de 2024 hasta el 26 de agosto de 2026, en mérito a la solicitud de renovación presentada por el administrado.
- El 05 de septiembre de 2024, se realizó la notificación de la Resolución de Subgerencia y Certificado de ITSE precitados, siendo recibidos por la señora Elizabeth Soledad Torres Arias, en calidad de apoderada del administrado; asimismo, se le comunicó que la diligencia de ITSE se realizaría el día 13 de septiembre de 2024, precisándose además que el administrado debía contar con la presencia de un técnico electricista calificado para brindar el apoyo requerido durante la inspección al inspector.

4.2 HECHOS RELEVANTES DEL CASO

- El 13 de septiembre de 2024, la diligencia de ITSE fue suspendida debido a la ausencia del administrado o de la persona designada para atender la inspección. En consecuencia, la diligencia fue reprogramada para una nueva fecha dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.

- El 17 de septiembre de 2024, la diligencia no pudo llevarse a cabo por la existencia de impedimentos para la verificación total o parcial del establecimiento objeto de inspección, dejando constancia de la fecha de reprogramación dentro de los dos (2) días hábiles siguientes.
- El 19 de septiembre de 2024, la diligencia fue nuevamente suspendida por la ausencia del administrado o de la persona designada para atender la inspección, configurándose así una segunda inasistencia.
- El 24 de septiembre de 2024, se emitió la Resolución de Subgerencia N° D016558-2024-MML-GGRD-SITSE, que resuelve dar por FINALIZADO el procedimiento de renovación tramitado en el expediente N° 175709-2024 sobre procedimiento de renovación de Certificado de ITSE y DENEGÁNDOSE el Certificado de ITSE al no haberse ejecutado la visita de inspección por ausencia reiterada del solicitante.
- El 01 de octubre de 2024, mediante el Informe N° D000639-2024-MML-GGRD-SITSE, la Subgerencia de ITSE elevó a la GGRD el expediente N° 175709-2024, a fin de que evaluara el inicio del procedimiento de nulidad de Certificado de ITSE N° 12577-2024.

En la misma fecha precitada, a través del Memorando N° D001063-2024-MML-GGRD emitido por la Gerencia de Gestión del Riesgo de Desastres, se devuelven los actuados a la Subgerencia de ITSE, a efectos de realizar nuevamente una inspección ocular, a fin de verificar si el establecimiento comercial cumplía efectivamente con las condiciones de seguridad exigidas y si contaba con elementos objetivos que permitan sustentar, de ser el caso, el inicio de un procedimiento de nulidad del Certificado de ITSE.

- El 14 de octubre de 2024, la Subgerencia de ITSE mediante Informe N° D000676-2024-MML-GGRD-SITSE, hace suyo el contenido del Informe Técnico N° 777-2024-MML-GGRD-SITSE con los detalles de la evaluación solicitada, elevándolo al área Legal de la GGRD, en donde el inspector dejó constancia que, al entrar al local comercial, la persona que atendía manifestó que solo era vendedora y no podía dar más datos ni autorizar la inspección ocular, y al llamar al número de teléfono

consignado por el administrado en el expediente de solicitud de renovación ITSE, la persona que contestó manifestó que dicho local no es administrado por él, por lo que se concluye que no se tuvo facilidad para realizar la verificación de las condiciones de seguridad, en el establecimiento ubicado en el Cercado de Lima.

- El 24 de octubre de 2024, el área Legal de la GGRD emite la Carta N° D000182-2024-MML-GGRD, mediante el cual se puso de conocimiento al administrado el inicio del procedimiento de nulidad del Certificado de ITSE N° 12577-2024, otorgándole el plazo de cinco (5) días hábiles a fin que pueda ejercer su derecho de defensa mediante la presentación de los descargos que estime pertinentes. Cabe señalar que, según consta en el cargo de notificación, hubo negativa de firmar el cargo y de identificarse. Así mismo, vencido el plazo otorgado, la empresa CONSTRUCTORA JHEAN & SOLUCIONES GENERALES S.R.L., no presentó descargo alguno respecto de los hechos mencionados.
- Finalmente, el 03 de diciembre de 2024, el despacho de la GGRD emitió la Resolución N° D000111-2024-MML-GGRD, que resolvió declarar NULA la Resolución de Subgerencia N° D014949-2024-MML-GGRD-SITSE y, como consecuencia, la nulidad del Certificado de ITSE N° 012577-2024 de fecha 26 de agosto de 2024, otorgado a favor de CONSTRUCTORA JHEAN & SOLUCIONES GENERALES S.R.L., en relación al establecimiento ubicado en el Cercado de Lima. La decisión se sustentó en la reiterada falta de colaboración del administrado con las diligencias de fiscalización realizadas por la entidad y ante la ausencia de descargos dentro del plazo legalmente otorgado.

V. PLANTEAMIENTO DE PROBLEMA

5.1. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

- **LA OBSTRUCCIÓN DEL ADMINISTRADO A LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN LA RENOVACIÓN DEL CERTIFICADO DE ITSE DE RIESGO MEDIO**

En mérito a lo expuesto, se advierte una conducta reiterada de una falta de colaboración por parte del administrado, frente a las labores de fiscalización realizadas en este caso por la Subgerencia de ITSE. Pese a que en varias oportunidades el personal técnico de la entidad se

apersonó al local comercial, no fue posible realizar la verificación de las condiciones de seguridad del establecimiento, debido a causas atribuibles al administrado, situación que evidencia una posible obstrucción a la fiscalización posterior.

Esta problemática adquiere especial importancia si se considera que el Certificado de ITSE, materia de análisis, fue emitido dentro de un procedimiento de renovación de un establecimiento comercial de riesgo medio, cuyas condiciones de seguridad se encuentran sujetas a una fiscalización posterior. Asimismo, aunque el caso analizado se circunscribe a un establecimiento de esta categoría, las dificultades advertidas pueden presentarse en establecimientos con riesgo alto o muy alto.

En este escenario, la administración pública tiene el deber de realizar con eficacia las verificaciones de las condiciones de seguridad de aquellos establecimientos que cuentan con Certificados de ITSE expedidos por el procedimiento de renovación. Sin embargo, cuando las conductas del administrado impiden u obstruyen el ejercicio de la potestad de fiscalización, surge la necesidad de determinar cuál es el mecanismo jurídico idóneo para dejar sin efecto el Certificado de ITSE previamente otorgado y que, al mismo tiempo, dicha decisión se encuentre motivada dentro del marco normativo vigente.

Por lo que, la problemática no se limita a la constatación de si existe una conducta obstructiva por parte del administrado, sino que plantea la necesidad de conciliar dos intereses jurídicos relevantes: por un lado, la protección de la vida e integridad de las personas que concurren al establecimiento comercial y por otro, el respeto a los derechos del administrado como la libertad de empresa y seguridad jurídica. Lo cual genera, que cualquier decisión orientada a dejar sin efecto los derechos reconocidos por el Certificado de ITSE se encuentre debidamente motivada y responda a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y dentro del marco legal vigente.

5.2. PROBLEMA GENERAL

- ¿Cuál es el mecanismo jurídico idóneo con el que cuenta la MML para dejar sin efecto el Certificado de ITSE de riesgo medio otorgado mediante procedimiento de renovación, cuando el administrado obstruye la fiscalización posterior, garantizando la debida motivación y el respeto de la seguridad jurídica?

5.3. PROBLEMAS ESPECÍFICOS

- ¿Constituye la obstrucción del administrado a la fiscalización posterior una causal válida para declarar la nulidad del Certificado de ITSE otorgado en el marco de procedimiento de renovación?
- ¿De qué manera deben aplicarse los principios del procedimiento administrativo, especialmente los de legalidad, debido procedimiento, buena fe procedimental, razonabilidad, presunción de veracidad, privilegio de controles superiores y debida motivación, en la decisión de dejar sin efecto un Certificado de ITSE?
- ¿Cómo debe ponderarse el derecho fundamental a la vida e integridad personal frente a la libertad de empresa y la seguridad jurídica del administrado en estos casos?
- ¿Qué criterios jurídicos y administrativos pueden proponerse para optimizar la actuación de la MML frente a la obstrucción de la fiscalización posterior?

5.4. IMPACTO DE LA PROBLEMÁTICA

Lo señalado en el acápite anterior, no es meramente un problema teórico, sino que encuentra un impacto directo en la realidad, ante la falta de prevención en los diversos siniestros ocurridos en el Perú en el siglo XXI, los cuales han conllevado a diversas modificaciones normativas; no obstante, estos continúan produciéndose y una postura que privilegie de manera desproporcionada los derechos del administrado frente a las potestades de fiscalización puede dejar espacios que permitan eludir los controles posteriores.

5.4.1 IMPACTO EN LA SOCIEDAD

Por tal motivo, resulta importante traer a colación algunos sucesos más trágicos que se han cobrado la vida de muchos peruanos, debido a la falta de rigurosidad de la labor de fiscalización, la obstrucción por parte de los administrados y los aletargados mecanismos con los que cuenta la administración pública para su actuación, que constantemente conllevan a una respuesta tardía. Por consiguiente, se describen brevemente algunas de las tragedias ocurridas en los últimos años:

- **Incendio del cine UVK Larcomar**

El 16 de noviembre de 2016, aconteció un siniestro en una de las salas del establecimiento de cines UVK ubicada en el Centro Comercial Larcomar, lo cual ocasionó la muerte de cuatro personas. De acuerdo con los peritajes forenses, el incendio se originó a consecuencia de un cortocircuito. Cabe señalar que, el incendio ocurrido se dio durante la vigencia del Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, el cual disponía la vigencia indeterminada de los Certificados de ITSE, circunstancia que limitaba la labor de fiscalización.

- **Incendio del Galería Nicolini**

Un antecedente relevante ocurrió el 22 de junio de 2017, cuando un incendio de gran magnitud afectó establecimientos ubicados en la zona comercial de Las Malvinas, evidenciándose graves deficiencias en materia de seguridad, así como condiciones inadecuadas vinculadas al almacenamiento de materiales altamente inflamables. Cabe señalar que, en dicho período todavía se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 058-2014-PCM, el cual otorgaba una vigencia indeterminada a los Certificados de ITSE, cuyo marco normativo no brindaba un escenario propicio para una labor de fiscalización constante.

- **Caída del techo del Real Plaza de Trujillo**

El 21 de febrero de 2025, se produjo el colapso estructural del área correspondiente al patio de comidas del centro comercial Real Plaza de Trujillo, ocasionando pérdidas humanas y múltiples lesiones, situación que posteriormente fue asociada a fallas estructurales detectadas durante las investigaciones. Se debe tener en cuenta que, el establecimiento contaba con Certificado ITSE vigente, emitido en septiembre de 2024, es decir, en dicha inspección no se advirtieron los desperfectos del techo.

Por tanto, si bien en el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, que aprueba el Reglamento de ITSE, hubo una mejora con respecto a una mayor constancia de la labor de fiscalización, debido a que los

Certificados de ITSE pasaron a tener vigencia determinada, ello no pudo paliar las limitaciones de las inspecciones per se. Sumado a ello, según el semanario *Hildebrandt en su trece*, los administrados no brindaron las facilidades para la realización de la inspección, y recoge el testimonio de uno de los ingenieros que participó en la inspección, el cual indicó lo siguiente: “*La inspección la hicimos el 25 de julio (del 2024), y apenas llegamos nos esperaban seis abogados del Real Plaza. Fue un gesto de intimidación. Nosotros detectamos problemas en la infraestructura, como presencia de óxido en las escaleras integradas cerca al patio de comidas. Cuando pedimos subir al techo del patio, simplemente no nos dejaron. Te dicen que deben pedir permiso a Lima*”.¹

5.4.2 IMPACTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Debido al elevado volumen de procedimientos relacionados con inspecciones técnicas de seguridad dentro del Cercado de Lima, la programación de diligencias debe efectuarse de manera continua, generando una carga operativa considerable sobre el personal técnico encargado de dichas funciones.

En la práctica, el personal inspector asume diariamente una cantidad considerable de expedientes, lo cual reduce el margen operativo disponible cuando determinadas diligencias deben ser suspendidas o reprogramadas reiteradamente.

Ello ocurre en algunos casos, por la falta de colaboración del administrado, el cual no brinda las facilidades para el ingreso del personal técnico al establecimiento objeto de inspección.

Siendo así, es importante mencionar que el número de inspectores no resulta suficiente para atender la demanda de inspecciones del Cercado de Lima, debido a que, se trata de una zona con alto flujo comercial. Es por ello que, para las visitas de oficio (VISE) se prioriza aquellos establecimientos que tengan un nivel de riesgo de incendio y/o colapso mayor, siendo estos los expedientes calificados con riesgo alto o muy alto. Sin embargo, ello no implica que se deje de lado los locales comerciales que tienen un riesgo bajo o medio, dentro de los cuales se

¹ Bruno Amoretti, “Fue un crimen”, *Hildebrandt en sus trece*, 28 de febrero de 2025, p. 4.

encuentran trámites de renovación, que constituyen el mayor volumen de expedientes. En este último tipo de locales se encuentran sujetos a una fiscalización posterior (ITSE Posterior) a la emisión del Certificado de ITSE, lo que requiere destinar una cantidad significativa de personal técnico para la realización de la fiscalización de dichos establecimientos comerciales.

5.5. RELEVANCIA JURÍDICA DEL PROBLEMA

La obstrucción del administrado a la fiscalización posterior, materia del presente trabajo, se manifiesta en la falta de colaboración del mismo para la realización de la inspección técnica de seguridad en edificaciones posterior a la emisión del Certificado de ITSE renovado, lo cual no permite garantizar que el establecimiento comercial cumple con las condiciones de seguridad exigidas y, por ende, pone en peligro a las personas que concurren a dicho lugar.

La controversia planteada exige analizar la relación existente entre diversos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, particularmente la protección de la vida e integridad física de quienes concurren a establecimientos comerciales, frente a la seguridad jurídica y libertad empresarial reconocidas a favor del administrado.

Por consiguiente, esta evaluación resulta necesaria a fin de determinar cuál es el mecanismo jurídico idóneo que permita a la administración pública actuar frente a los supuestos de obstrucción de la fiscalización posterior, garantizando que toda decisión que afecte la vigencia de un Certificado de ITSE se encuentre debidamente motivada y sustentada en el marco normativo aplicable.

Este análisis adquiere especial importancia debido a que cualquier decisión administrativa que limite la vigencia del certificado emitido requiere una fundamentación suficientemente sólida, pues de lo contrario podría ser cuestionada posteriormente mediante control jurisdiccional.

VI. OBJETIVOS

6.1. OBJETIVO GENERAL

- Analizar el mecanismo jurídico idóneo con el que cuenta la MML para dejar sin efecto el Certificado de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) de riesgo medio otorgado mediante procedimiento de renovación, cuando el administrado obstruye la fiscalización posterior, garantizando la debida motivación y el respeto de la seguridad jurídica.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar si la obstrucción del administrado a la fiscalización posterior constituye una causal válida para declarar la nulidad del Certificado de ITSE otorgado mediante procedimiento de renovación.
- Examinar la aplicación de los principios del procedimiento administrativo, especialmente el de legalidad, debido procedimiento, buena fe procedimental, razonabilidad, presunción de veracidad, privilegio de controles superiores y debida motivación, en la decisión de dejar sin efecto un Certificado de ITSE.
- Evaluar la ponderación entre el derecho fundamental a la vida e integridad personal y los derechos a la libertad de empresa y seguridad jurídica del administrado.
- Proponer criterios jurídicos y administrativos que optimicen la actuación de la MML frente a la obstrucción de la fiscalización posterior.

VII. MARCO TEÓRICO

7.1. ACTO ADMINISTRATIVO

7.1.1. CONCEPTO

El acto administrativo dentro del Derecho Administrativo peruano constituye el instrumento jurídico mediante el cual las entidades estatales manifiestan su voluntad en ejercicio de potestades conferidas por la ley, es así que, a través de este mecanismo, la Administración adopta decisiones destinadas a incidir directamente sobre situaciones jurídicas individualizadas con el fin de generar efectos respecto de los derechos, intereses u obligaciones de los administrados.

Asimismo, encuentra reconocimiento normativo en el artículo 1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que se establece como disposición que identifica como acto administrativo toda declaración emitida por una entidad pública en ejercicio de funciones de derecho público que produzca efectos jurídicos concretos sobre una situación particular.

Desde la perspectiva doctrinal, diversos autores sostienen que el acto administrativo posee una naturaleza distinta al acto jurídico regulado por el Derecho Civil ya que obedece a que la actuación de la Administración se encuentra permanentemente condicionada por el principio de legalidad, por lo tanto, toda decisión estatal requiere una habilitación normativa previa para su emisión (Guzmán, 2013, p. 319).

No obstante, la delimitación conceptual del acto administrativo ha estado históricamente influenciada por la teoría del acto jurídico del derecho civil ya que durante el desarrollo inicial del Derecho Administrativo se recurrió a categorías provenientes del derecho privado para explicar la naturaleza de las decisiones administrativas debido al mayor desarrollo doctrinal que presentaba dicha disciplina.

En ese sentido, Huapaya (2010) explica que esta influencia se manifestó a través de la denominada concepción negocial del acto administrativo que se entiende como aquella que lo considera una declaración generadora de efectos jurídicos y, por ende, permitió dotar de sustento teórico a la construcción de una categoría propia dentro del Derecho Administrativo, sin embargo, es válido precisar que inicialmente se apoyó en conceptos elaborados por la teoría general del negocio jurídico.

No obstante, el régimen jurídico peruano no ha adoptado íntegramente esa concepción amplia ya que, por el contrario, la definición contenida en el TUO de la LPAG delimita el concepto de acto administrativo a aquellas declaraciones expresamente reconocidas por el ordenamiento y excluye de dicho ámbito tanto las actuaciones materiales como los actos de administración interna, en consecuencia, responden a una naturaleza jurídica distinta.

Desde otra perspectiva, Abruña (2016) sostiene que el acto administrativo constituye la manifestación unilateral de las potestades conferidas a la Administración para el cumplimiento de los fines públicos, es así que su emisión puede crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas individuales dentro del ámbito del Derecho Público.

En consecuencia, se desprende que, si bien el acto administrativo mantiene antecedentes históricos vinculados a la teoría del acto jurídico del derecho civil, su evolución doctrinal y normativa ha permitido consolidarlo como una institución autónoma del Derecho Administrativo.

En suma, la autonomía en el ordenamiento peruano se refleja en la definición prevista por el TUO de la LPAG, que lo concibe como una declaración emitida por una entidad pública sustentada en el principio de legalidad y destinada a producir efectos jurídicos concretos respecto de los administrados.

7.1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

El análisis de los elementos del acto administrativo cumple una función relevante dentro del Derecho Administrativo debido a que permite determinar tanto la existencia jurídica del acto como su conformidad con las exigencias previstas por el ordenamiento.

En ese sentido, Isasi (2014) señala que el estudio de estos elementos persigue dos objetivos que se expresan, por un lado, en establecer cuándo una actuación de la Administración puede ser calificada como un acto administrativo y, por otro, verificar si dicha actuación reúne los requisitos necesarios para ser considerada válida, es así que esta última perspectiva es la que ha sido acogida por el legislador peruano para constituir los requisitos de validez de esta clase de decisiones administrativas.

Es así que el artículo 3 del TUO de la Ley N° 27444 establece que los actos administrativos deben observar determinadas condiciones esenciales para su validez como la competencia de la autoridad que los expide, la licitud de su contenido, la persecución de una finalidad pública, una motivación suficiente desde el punto de vista jurídico y la observancia del procedimiento establecido por la ley.

Finalmente, el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos compromete la validez del acto administrativo y puede dar lugar a la declaración de su nulidad ya que la decisión administrativa deja de satisfacer las exigencias previstas por el marco jurídico aplicable, y, por lo tanto, se incumplen los presupuestos mínimos necesarios para reconocer su validez y eficacia.

7.1.3. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y SU PROTECCIÓN

Resulta pertinente destacar que el ordenamiento jurídico peruano reconoce la presunción de validez de los actos administrativos. En virtud de este principio, las decisiones adoptadas por la Administración producen efectos jurídicos desde su expedición y conservan dicha eficacia mientras no exista un pronunciamiento de la autoridad administrativa o del órgano jurisdiccional competente que disponga su invalidez, conforme al procedimiento legal correspondiente².

La incorporación de esta presunción responde a la necesidad de otorgar estabilidad a las relaciones jurídicas que se generan entre la Administración y los administrados. Por esa razón, el régimen jurídico no permite que un acto administrativo sea desconocido o dejado sin efecto de manera arbitraria, sino únicamente cuando se configure alguna de las causales de nulidad previstas por la ley, tales como la contravención del marco constitucional o legal, o la ausencia de los requisitos esenciales exigidos para su validez. De este modo, se busca preservar la seguridad jurídica y evitar que el ejercicio de las potestades administrativas quede sujeto a decisiones discrecionales carentes de sustento normativo.

Desde la doctrina, Isasi (2014) sostiene que la eficacia del acto administrativo exige un grado razonable de estabilidad en el tiempo, debido a que ello constituye una garantía para los administrados frente a eventuales cambios injustificados en la actuación estatal (p. 338). Bajo esta perspectiva, la permanencia de los efectos jurídicos derivados del acto administrativo se justifica por la necesidad de proteger las situaciones jurídicas consolidadas, impidiendo que la Administración las modifique sin una causa legal suficiente y sin la debida motivación que justifique dicha decisión.

² Artículo 9 del TUO de la LPAG.

7.2. INSPECCIÓN TÉCNICA DE SEGURIDAD EN EDIFICACIONES (ITSE)

7.2.1 CONCEPTO

La Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones (ITSE) constituye un mecanismo de control preventivo mediante el cual la administración pública verifica que las edificaciones destinadas al desarrollo de actividades económicas o de otra naturaleza mantengan condiciones de seguridad compatibles con la protección de la vida, la integridad física y el patrimonio de las personas. Su finalidad principal consiste en identificar situaciones que puedan incrementar la probabilidad de accidentes y permitir la adopción de medidas orientadas a reducir dichos riesgos³.

Desde la perspectiva de la gestión del riesgo de desastres, la evaluación efectuada durante la ITSE comprende el análisis de diversos factores relacionados con la infraestructura, las instalaciones, el equipamiento y las condiciones de funcionamiento del establecimiento. A partir de dicha evaluación es posible determinar el nivel de vulnerabilidad existente y establecer si este resulta compatible con los parámetros técnicos exigidos por la normativa vigente.

Desde el punto de vista competencial, corresponde precisar que el literal e) del artículo 9 de la Ley N.º 29664, Ley del SINAGERD, incorpora a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales como entidades integrantes del sistema nacional encargado de la gestión del riesgo. Asimismo, dicha norma atribuye a los gobiernos locales la ejecución de las Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones, función que se desarrolla conforme a las disposiciones previstas en el Reglamento de ITSE. En ese contexto, corresponde a las municipalidades provinciales y distritales ejercer esta competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones, mientras que, tratándose del Cercado de Lima, dicha función recae en la MML a través de la Subgerencia de ITSE, órgano dependiente de la GGRD.

De lo expuesto se desprende que, la ITSE constituye una herramienta de prevención que permite verificar si un establecimiento mantiene condiciones adecuadas para el desarrollo de sus actividades, mediante la comprobación del cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos por la normativa sobre seguridad en edificaciones. Su ejecución busca disminuir

³ Literal p), del artículo 2, del Reglamento de ITSE, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM.

la exposición de las personas frente a riesgos previsibles y fortalecer las condiciones de seguridad de los establecimientos sujetos a inspección⁴.

7.2.2 CERTIFICADO DE ITSE

La culminación favorable del procedimiento de ITSE da lugar a la emisión del Certificado de ITSE, documento mediante el cual la autoridad competente deja constancia de que, al momento de la inspección, el establecimiento cumplía las condiciones de seguridad exigidas por el marco normativo aplicable.

Desde el punto de vista jurídico, este certificado posee naturaleza declarativa, puesto que únicamente evidencia el resultado obtenido durante la inspección realizada por la administración. En consecuencia, su emisión no confiere por sí misma el derecho a desarrollar una actividad económica ni reemplaza otros títulos habilitantes exigidos por el ordenamiento jurídico.

Por ello, resulta necesario distinguir el Certificado de ITSE de la Licencia de Funcionamiento. Mientras esta última constituye una autorización administrativa que habilita el ejercicio de una actividad económica en un establecimiento determinado, el certificado de ITSE se limita a acreditar el cumplimiento de las condiciones de seguridad verificadas durante la diligencia de inspección. Ambas actuaciones administrativas cumplen finalidades diferentes y producen efectos jurídicos distintos, aun cuando puedan encontrarse relacionadas dentro del procedimiento administrativo aplicable.

Por consiguiente, la diferencia entre ambos instrumentos radica en su naturaleza jurídica. La Licencia de Funcionamiento habilita el desarrollo de la actividad económica autorizada, mientras que el Certificado de ITSE únicamente acredita el cumplimiento de las condiciones técnicas de seguridad exigidas por el Reglamento de ITSE y el Manual de Ejecución de ITSE.

⁴ Sub numeral 1.1.1., Numeral 1.1., Apartado I del Manual de Ejecución de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 016-2018-CENEPRED/J.

7.2.3 MARCO NORMATIVO

El régimen jurídico de la ITSE se encuentra vinculado al Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Su base general se ubica en la Ley N° 29664, Ley del SINAGERD, que regula la gestión del riesgo de desastres como un proceso continuo orientado a identificar, prevenir y reducir aquellos factores que pueden ocasionar daños a las personas, los bienes y la infraestructura. Este enfoque debe articularse con las políticas públicas relacionadas con la seguridad, el desarrollo económico, la defensa nacional y la planificación del territorio, atendiendo además a criterios de sostenibilidad⁵.

Las disposiciones de dicha ley fueron desarrolladas mediante el Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que aprobó su Reglamento donde se precisa la organización y funcionamiento del SINAGERD, determina las responsabilidades de las entidades que lo conforman y desarrolla los procesos mediante los cuales se ejecuta la gestión del riesgo de desastres, en consecuencia, se insertan posteriormente las reglas específicas que regulan la ejecución de las ITSE.

Un antecedente relevante de la regulación vigente se encuentra en el Decreto Legislativo N° 1200 ya que a través de esta disposición se modificaron determinados artículos de la Ley N° 28976 (Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, y de la Ley N° 29664) con la finalidad de simplificar los procedimientos relacionados con la licencia de funcionamiento y el certificado de ITSE de los establecimientos, es así que la reforma buscó reducir cargas administrativas sin eliminar los controles necesarios para la prevención de riesgos y el resguardo de la vida e integridad de las personas.

Asimismo, el Decreto Legislativo N° 1200 incorporó la aplicación de una matriz de riesgos como criterio para determinar el momento en que corresponde realizar la inspección. En función de la clasificación obtenida, la diligencia puede efectuarse antes o después del otorgamiento de la licencia de funcionamiento. De esta manera, el nivel de riesgo asignado al establecimiento condiciona el procedimiento aplicable y la oportunidad en la que la autoridad municipal verifica sus condiciones de seguridad.

⁵ Artículo 3 de la Ley N° 29664, Ley del SINAGERD.

Sobre la base de estas modificaciones se aprobó el Reglamento de ITSE, que desarrolla las reglas aplicables a la clasificación del riesgo, la competencia de los órganos ejecutantes, las modalidades de inspección y los procedimientos vinculados con la emisión y renovación del Certificado de ITSE. Este Reglamento constituye la principal disposición específica para la organización y ejecución de las inspecciones de seguridad en edificaciones.

Por su parte, mediante la Resolución Jefatural N° 016-2018-CENEPRED/J se aprobó el Manual de Ejecución de ITSE. Este instrumento técnico desarrolla los aspectos técnicos y procedimentales necesarios para aplicar el Reglamento de ITSE, precisando las pautas que deben seguir las autoridades, los órganos ejecutantes y los inspectores durante las diligencias de inspección. También incorpora la matriz de riesgos y los formatos empleados en las actas, informes y demás documentos correspondientes a la ITSE, ECSE y la VISE.

En consecuencia, el marco normativo de la ITSE, se encuentra contenido en un conjunto de normas que deben ser aplicadas de manera concordante donde intervienen la Ley N° 29664 y su Reglamento que establecen los lineamientos generales del sistema de gestión de riesgo de desastres mientras que el Reglamento de ITSE y el Manual de Ejecución desarrollan el régimen aplicable a las inspecciones y la verificación de las condiciones de seguridad de las edificaciones.

En conjunto, se desprende que el régimen privilegia la prevención de riesgos vinculados, entre otros supuestos, con incendios, colapsos estructurales y deficiencias en las instalaciones que tienen como finalidad principal la protección de la vida y la integridad de las personas.

7.2.4 CLASIFICACIÓN DEL NIVEL RIESGO DE LAS ITSE

Respecto de la clasificación de las ITSE según el nivel de riesgo del establecimiento, el artículo 18 del Reglamento de ITSE establece que estas se dividen en dos modalidades, cuya diferencia radica en el momento en que se lleva a cabo la inspección en relación con el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento. En ese sentido, cuando el establecimiento es clasificado con nivel de riesgo bajo o medio, conforme a la Matriz de Riesgos, la ITSE se realiza con posterioridad al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento. En cambio, si el establecimiento presenta un nivel de riesgo alto o muy alto, la inspección debe efectuarse previamente a la emisión de dicha licencia.

Resulta pertinente señalar que, conforme al numeral 1.1.2 del Manual de Ejecución de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, la Matriz de Riesgos constituye el instrumento mediante el cual los establecimientos son ubicados en alguno de los cuatro niveles de riesgo previstos por la normativa: bajo, medio, alto o muy alto. Para dicha clasificación se valoran los riesgos de incendio y de colapso en atención a la función del establecimiento, entendida como el criterio que agrupa las diversas actividades económicas según sus características comunes y el nivel de vulnerabilidad que estas representan para las condiciones de seguridad.

Asimismo, dentro de una misma función pueden existir edificaciones cuyas características determinen distintos niveles de riesgo de incendio y colapso. En aquellos supuestos en los que un establecimiento reúna edificaciones con clasificaciones de riesgo diferentes conforme a la Matriz de Riesgos, deberá prevalecer el nivel de riesgo más alto para efectos de la evaluación correspondiente.

En atención al objeto de la presente investigación, seguidamente se identifican los establecimientos que la Matriz de Riesgos por función clasifica con nivel de riesgo bajo o medio. Esta categoría reviste especial importancia, puesto que comprende los supuestos en los cuales la renovación del Certificado de ITSE se encuentra sujeta a una verificación posterior a su emisión.:

FUNCIÓN	Riesgo de Incendio	Riesgo de Colapso
1. SALUD²		
1.1 Primer Nivel de Atención sin camas de Internamiento Categoría I-1: Puesto o posta de salud, consultorio de profesional de la salud (no médico). Categoría I-2: Puesto o posta de salud, consultorio médico.	BAJO	BAJO
1.2 Primer Nivel de Atención sin camas de internamiento Categoría I-3: Centro de salud, centro médico, centro médico especializado, policlínico.	MEDIO	BAJO
2. ENCUENTRO		
2.1 Edificación con carga de ocupantes hasta 50 personas ⁴ .	MEDIO	BAJO

3. HOSPEDAJE		
3.1. Establecimientos de Hospedaje de o hasta 3 estrellas y hasta 4 pisos, ecolodge, albergue o establecimiento ubicado en cualquiera de los cuatro (4) pisos, sin sótano. ⁶	MEDIO	BAJO

5. INDUSTRIAL		
5.1. Taller Artesanal, donde se transforman manualmente o con ayuda de herramientas manuales, materiales o sustancias en nuevos productos ⁹ . El establecimiento puede incluir un área destinada a comercialización.	MEDIO	BAJO

6. OFICINAS ADMINISTRATIVAS		
6.1. Edificación hasta cuatro (4) pisos y/o planta techada por piso igual o menor a 560m ² .	MEDIO	BAJO
6.2. Edificación con conformidad de obra de una antigüedad no mayor a (5) años donde se desarrolla la actividad o giro correspondiente al diseño o habiéndose realizado remodelaciones, ampliaciones o cambios de giro, se cuenta con conformidades de obras correspondientes.		
6.3. Establecimiento ubicado en cualquier piso de edificaciones cuyas áreas e instalaciones de uso común cuentan con Certificado de ITSE vigente.		

7. COMERCIO		
7.1. Edificación hasta tres (3) pisos y/o área techada total hasta 750m ² .	MEDIO	BAJO
7.2. Módulos, stands o puestos, cuyo mercado de abastos, galería comercial o centro comercial cuenten con una licencia de funcionamiento en forma corporativa.		

Fuente: Matriz de Riesgos por Función del Manual de Ejecución de Inspección Técnica de Seguridad en Edificaciones, aprobado por Resolución Jefatural N° 016-2018-CENEPRED/J.

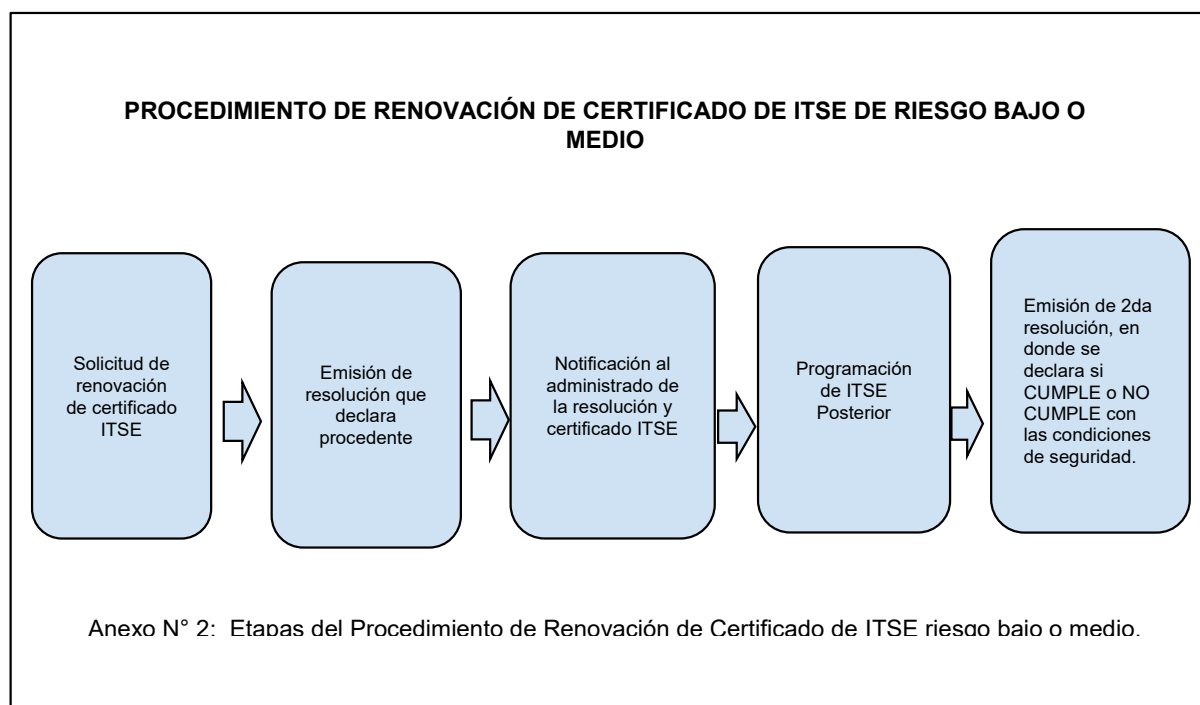
De conformidad con el numeral 15.3 del artículo 15 del Reglamento de ITSE, la Subgerencia de ITSE es la unidad orgánica competente para desarrollar las actuaciones inspectivas y emitir la Resolución y el Certificado de ITSE con los que culmina el procedimiento administrativo correspondiente. La ejecución de dichas actuaciones se realizará de manera previa o posterior

al otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento, según la clasificación del nivel de riesgo que corresponda al establecimiento.

7.2.5 PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DEL CERTIFICADO DE ITSE

La normativa especial en materia de inspecciones técnicas reconoce un procedimiento específico mediante el cual el administrado puede solicitar la continuidad de la vigencia del certificado antes de su vencimiento, siempre que se cumplan determinadas condiciones previamente establecidas por el marco regulatorio aplicable⁶.

Respecto de determinados establecimientos clasificados dentro de niveles de riesgo bajo o medio, el ordenamiento vigente contempla un mecanismo simplificado de renovación que permite la continuidad del certificado sobre la base inicial de la información declarada por el administrado, reservándose una posterior actuación de verificación material por parte de la entidad competente.



Fuente: Elaboración propia

⁶ Literal x), del artículo 2, del Reglamento de ITSE, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM.

En dicho supuesto, la Subgerencia de ITSE procede con la entrega del Certificado del ITSE renovado, sin embargo, quedando dicho acto sujeto a una fiscalización posterior mediante la ITSE Posterior conforme a las actuaciones previstas en el Reglamento mencionado⁷.

En el marco del procedimiento de renovación, la primera resolución se emite declarando procedente la solicitud de renovación de certificado ITSE, con lo cual se habilita la continuación del procedimiento correspondiente. Posteriormente, corresponde al órgano técnico efectuar la verificación material del establecimiento mediante actuaciones inspectivas destinadas a constatar si las condiciones declaradas continúan existiendo en la realidad.

En este último supuesto, la Subgerencia de ITSE elabora un informe interno y remite el expediente de renovación de ITSE y los actuados al superior jerárquico, es decir, a la GGRD, a fin de evaluar el inicio del procedimiento de nulidad del acto administrativo que dio origen al Certificado de ITSE renovado.

Sin embargo, existen situaciones en las cuales la ITSE posterior es dada por finalizada, sin haber logrado ejecutarse tal cual debido a la reiterada suspensión de la diligencia. En estos casos puede presentarse el escenario, en donde el inspector a cargo de la diligencia de ITSE se haya apersonado al establecimiento hasta en tres oportunidades y no haya podido llevar a cabo la inspección, debido a que no se brindaron las facilidades necesarias para su ingreso o desarrollo de la inspección, dando por concluida la inspección sin que haya podido constatar efectivamente las condiciones de seguridad del establecimiento.

La regulación aplicable prevé supuestos en los cuales la diligencia de inspección puede suspenderse cuando no existen condiciones mínimas que permitan su ejecución. Si dicha situación persiste pese a una nueva programación, la autoridad se encuentra habilitada para dar por concluida la actuación inspectiva sin haber efectuado la verificación correspondiente.

En el desempeño de mis labores en el área legal de la GGRD, que en el marco de su competencia se evalúa el inicio de procedimiento de nulidad de actos administrativos, en su condición de superior jerárquico; se advirtió dificultades al momento de motivar el inicio del procedimiento de nulidad de acto administrativo emitido en el marco de un procedimiento de aprobación automática, toda vez que requiere de una fiscalización posterior que nunca se llevó a cabo.

⁷ Artículo 24 del Reglamento de ITSE, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM.

De lo expuesto, se advierte que el desarrollo de la diligencia de ITSE puede verse afectado por distintas circunstancias relacionadas con la colaboración del administrado. Así, la primera inasistencia del administrado o de la persona que este hubiera designado determina la suspensión de la diligencia. Si posteriormente subsisten obstáculos que impidan la verificación total o parcial del establecimiento, corresponde una nueva suspensión. No obstante, cuando en una visita posterior se verifica nuevamente la ausencia del administrado o de su representante, la diligencia de ITSE se da por concluida.

Las situaciones descritas constituyen supuestos que se presentan con frecuencia durante la ejecución de las ITSE. En efecto, pese a que los administrados son notificados con la debida anticipación sobre la fecha programada para la diligencia, a fin de que adopten las medidas necesarias y faciliten la labor de inspección, en muchos casos no brindan las condiciones requeridas para su desarrollo. Ello ocasiona la suspensión o conclusión de las diligencias de ITSE Posterior, retrasa las acciones de fiscalización y pone de manifiesto el incumplimiento del deber de colaboración que les corresponde en el marco del procedimiento administrativo.

7.2.5.1 ¿PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN AUTOMÁTICA O EVALUACIÓN PREVIA?

Respecto de la calificación del procedimiento administrativo de renovación del Certificado de ITSE aplicable a establecimientos con nivel de riesgo bajo o medio, se identifica una falta de concordancia entre la regulación contenida en la Ordenanza N.º 1874, de fecha 29 de enero de 2015, y sus modificatorias, que aprueba el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la MML, y la forma en que dicho procedimiento se desarrolla conforme al marco normativo vigente.

En efecto, el examen del TUPA de la MML permite constatar que la renovación del Certificado de ITSE recibe la misma calificación procedimental para todos los niveles de riesgo. Así, tanto los establecimientos de riesgo bajo o medio como aquellos de riesgo alto o muy alto se encuentran comprendidos dentro de un procedimiento de evaluación previa, al que resulta aplicable el silencio administrativo positivo ante la falta de pronunciamiento de la Administración dentro del plazo establecido por ley.

Como se explicó en los apartados precedentes, la renovación del Certificado de ITSE aplicable a establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio se sustenta en el cumplimiento de requisitos de carácter eminentemente formal, consistentes en la presentación de la solicitud

correspondiente, el pago del derecho de tramitación y la declaración jurada de cumplimiento de las condiciones de seguridad, lo que permite la emisión del certificado renovado. Este diseño procedimental resulta concordante con la finalidad perseguida por el Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM, cuya exposición de motivos destaca la necesidad de simplificar los procedimientos vinculados a las ITSE, especialmente aquellos aplicables a establecimientos de riesgo bajo o medio, debido a que representan una parte significativa del total de inspecciones técnicas⁸.

Lo expuesto permite sostener que, aunque el Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM no califica de manera expresa el procedimiento de renovación del Certificado de ITSE como de aprobación automática o de evaluación previa, el contenido de su artículo 24 permite inferir su naturaleza jurídica. En efecto, respecto de los establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio, el otorgamiento del Certificado de ITSE se encuentra condicionado únicamente al cumplimiento de los requisitos previstos en el TUPA y en el Reglamento de ITSE, característica propia de los procedimientos de aprobación automática. Distinta es la situación de los establecimientos con nivel de riesgo alto o muy alto, en los cuales la verificación de las condiciones de seguridad constituye una actuación previa a la emisión del Certificado de ITSE, circunstancia que evidencia la existencia de un procedimiento de evaluación previa.

En relación con la emisión de la resolución que declara procedente la solicitud de renovación del Certificado de ITSE de riesgo bajo o medio, su exigencia responde a que el formato del certificado establecido en el Manual de Ejecución de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones contempla un campo específico destinado a consignar el número de la resolución que sustenta su emisión.

No obstante, dicha formalidad no desnaturaliza la condición de aprobación automática del procedimiento, conforme ha sido precisado en la Casación N° 1036-2022-LIMA, en la cual se reconoce que, aun en los supuestos de aprobación automática, puede requerirse la expedición de un acto o documento administrativo que permita hacer efectivo el derecho del administrado.

Por otra parte, en los casos de renovación de certificado de ITSE, la verificación mediante la ITSE posterior resulta de gran relevancia a fin de constatar que la declaración jurada del administrado de mantener las condiciones de seguridad que dieron mérito a la expedición del certificado primigenio se mantenga en la actualidad.

⁸ Literal k), numeral 1.2., del apartado I, de Exposición de Motivos del Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de ITSE.

En definitiva, se colige que hay una incongruencia en el TUPA de la MML respecto a la calificación del tipo de procedimiento aplicable a la renovación de certificado de ITSE, no obstante, en la práctica, dicho procedimiento presenta características propias de un régimen de aprobación automática, cuya fiscalización posterior se materializa a través de la ITSE Posterior, en consecuencia, el mecanismo se constituye como la herramienta del órgano ejecutor destinada a verificar la correspondencia entre lo declarado por el administrado y la situación real de los hechos.

7.3. FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

7.3.1. CONCEPTO Y FUNDAMENTO JURÍDICO

La fiscalización posterior constituye una manifestación de la potestad de control atribuida a la Administración Pública mediante la cual la entidad verifica, una vez emitido el acto administrativo correspondiente, que la información, las declaraciones y la documentación presentadas por el administrado se ajusten a la realidad.

Es así como su finalidad consiste en comprobar que el acto administrativo fue expedido sobre la base de presupuestos ciertos y que las condiciones declaradas por el administrado efectivamente se mantienen al momento de realizar la verificación, en consecuencia, la Administración puede advertir como la existencia de información inexacta, declaraciones falsas o documentación carente de autenticidad.

Aunado ello se precisa que la entidad pública se encuentra facultada para adoptar las medidas previstas en el ordenamiento jurídico cuando tales circunstancias son acreditadas durante la fiscalización, entre ellas, la declaración de nulidad del acto administrativo emitido sobre la base de información que no se corresponde con la realidad.

El fundamento de la fiscalización posterior se encuentra estrechamente vinculado al principio de presunción de veracidad conforme a las declaraciones formuladas por el administrado que se consideran ciertas mientras no exista prueba en contrario.

En ese sentido se sabe que el ordenamiento jurídico prioriza la simplificación administrativa y permite que determinados procedimientos se desarrollen sobre la base de la confianza inicial que se depositan en la información proporcionada por el ciudadano con el fin de evitar controles exhaustivos en una primera etapa y trasladando su comprobación a un momento posterior.

Es así que resulta relevante en los procedimientos de aprobación automática y en aquellos que permiten la emisión de certificados, licencias, permisos y otras autorizaciones sustentadas en declaraciones juradas, por lo tanto, la entidad pública en los supuestos señalados otorga eficacia inmediata a la solicitud presentada por el administrado, reservándose la facultad de verificar posteriormente la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa aplicable.

De esta manera se desprende que exigir que la Administración compruebe de manera integral toda la información presentada antes de emitir cada acto administrativo implicaría desnaturalizar los mecanismos de simplificación previstos por el legislador, por lo tanto, una exigencia de esa naturaleza supondría un incremento de la carga administrativa, mayores costos operativos y una prolongación innecesaria de los plazos de atención.

Por lo tanto, la fiscalización posterior permite conciliar la celeridad en la tramitación de los procedimientos con la necesidad de que la Administración conserve la facultad de verificar, mediante actuaciones posteriores, que las declaraciones efectuadas por el administrado guarden correspondencia con la realidad.

7.3.2. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR

El principio de presunción de veracidad constituye uno de los pilares sobre los cuales se estructura el procedimiento administrativo peruano ya que su aplicación parte de la confianza que el ordenamiento jurídico deposita en las declaraciones y en la documentación presentada por el administrado.

Es así que tiene como objetivo permitir que la entidad pública continúe con la tramitación del procedimiento sin necesidad de comprobar la totalidad de los hechos declarados ni de la documentación presentada de manera inmediata.

La incorporación de este principio responde a la necesidad de compatibilizar la simplificación administrativa con una gestión pública eficiente debido a que el legislador optó por sustituir los controles exhaustivos previos por un modelo que privilegia la rapidez en la atención de los procedimientos, por lo tanto, difiere dicha verificación para una etapa posterior a fin de verificar que la información proporcionada por el administrado sea auténtica y se corresponda con la realidad.

Sin embargo, la confianza no reviste carácter absoluto porque sus efectos se mantienen únicamente mientras no exista prueba que demuestre lo contrario al tratarse de una presunción *iuris tantum*, en consecuencia, la Administración Pública conserva la potestad de comprobar posteriormente la veracidad de las declaraciones formuladas y la autenticidad de la documentación remitida.

Es así que, la presunción queda desvirtuada y pueden adoptarse las consecuencias jurídicas previstas por el ordenamiento si durante dicha verificación se acredita que la información resulta falsa o inexacta, por ello, corresponde al administrado asumir la responsabilidad por la información y la documentación que incorpora al procedimiento administrativo.

La aplicación de este principio adquiere relevancia en el procedimiento de renovación del Certificado de ITSE para establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio, por ende, la emisión del certificado en estos supuestos se sustenta inicialmente en la declaración jurada presentada por el administrado donde se manifiesta que las condiciones de seguridad previamente verificadas permanecen sin modificaciones, por lo tanto, la entidad pública expide el certificado sobre la base de estas declaraciones y se reserva la facultad de comprobar posteriormente que las condiciones informadas se mantengan al momento de realizar la diligencia de inspección.

En este contexto, la fiscalización posterior constituye el mecanismo que permite a la Administración contrastar la información declarada por el administrado con las condiciones efectivamente verificadas en el establecimiento, es así que la presunción de veracidad y el privilegio de controles posteriores operan de forma complementaria ya que el primero posibilita la simplificación del procedimiento mientras que el segundo garantiza que la confianza otorgada inicialmente pueda ser objeto de comprobación mediante actuaciones posteriores de la autoridad competente.

Finalmente, debe tenerse presente que el correcto funcionamiento de este modelo exige una actuación leal y colaborativa por parte del administrado, por ende, se desprende que la adopción de conductas destinadas a retrasar, impedir o dificultar la realización de la diligencia de inspección resulta incompatible con la buena fe procedimental debido a que impide verificar la información que sirvió de sustento para la emisión del acto administrativo y se debilita el fundamento sobre el cual descansa la presunción de veracidad.

7.3.3. ALCANCES DEL CONTROL POSTERIOR

El modelo procedimental adoptado por el TUO de la LPAG privilegia la simplificación administrativa y la celeridad en la atención de los procedimientos, por lo tanto, traslada la actividad de verificación de la Administración a una etapa posterior al otorgamiento del acto administrativo.

Es así que el control posterior constituye el mecanismo de la entidad pública que comprueba que las declaraciones, documentos e información proporcionados por el administrado responden a la realidad y satisfagan las exigencias previstas por el ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el modelo se encuentra recogido en el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, que incorpora el principio de privilegio de controles posteriores, es así que, conforme a este principio, la Administración conserva la potestad de verificar la autenticidad de la documentación presentada, la veracidad de las declaraciones formuladas y el efectivo cumplimiento de los requisitos materiales que sustentaron la emisión del acto administrativo.

Es por ello que el control posterior no se agota en una revisión documental debido a que en realidad su ejercicio comprende actuaciones de fiscalización que permiten contrastar la información declarada con las condiciones existentes en la realidad donde la autoridad administrativa puede realizar las diligencias necesarias para determinar si persisten los presupuestos que justificaron el pronunciamiento emitido por la Administración.

Esta potestad adquiere una especial trascendencia en el ámbito de las ITSE debido a que la seguridad en edificaciones constituye una condición dinámica y susceptible de variar con el transcurso del tiempo, por ende, la fiscalización posterior permite constatar que el establecimiento mantiene las condiciones de seguridad que dieron mérito a la expedición del Certificado de ITSE y, se habilita a la Administración para adoptar las medidas correctivas

previstas en el ordenamiento jurídico en caso se adviertan modificaciones que incrementen el nivel de riesgo o incumplimientos de la normativa vigente,.

Desde esta perspectiva, la actividad fiscalizadora debe concebirse como una manifestación del deber estatal de tutela del interés general y de protección de bienes jurídicos de relevancia constitucional, en consecuencia, las entidades competentes se encuentran facultadas para ejercer el control posterior y están obligadas a desarrollar actuaciones de verificación que garanticen la permanencia de las condiciones que legitimaron la expedición del acto administrativo cuando las circunstancias lo ameriten.

Es válido precisar que el ejercicio de dicha potestad encuentra límites en los principios que informan el procedimiento administrativo, en particular, toda actuación de fiscalización debe observar el principio de legalidad, respetar el debido procedimiento y superar un juicio de razonabilidad y proporcionalidad, por lo tanto, las decisiones adoptadas deben responder a criterios objetivos debidamente motivadas y resulten estrictamente necesarias para la protección del interés público con el fin de evitar restricciones injustificadas a los derechos de los administrados.

7.3.4. DEBER DE COLABORACIÓN DEL ADMINISTRADO

Dentro del procedimiento administrativo, el ciudadano mantiene la obligación de facilitar razonablemente las actuaciones de control desarrolladas por la autoridad competente, por lo tanto, debe adoptar conductas que permitan ejecutar de manera efectiva las diligencias necesarias para verificar el cumplimiento de las condiciones exigidas por la normativa correspondiente.

Por otro lado, en los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE, el deber de colaboración reviste especial importancia debido a que la comprobación material de las condiciones de seguridad depende necesariamente del acceso efectivo al establecimiento comercial.

Es así que se genera una obstrucción en la diligencia si un administrado no brinda facilidad para la inspección de las condiciones de seguridad que en consecuencia, dificulta la actividad de fiscalización e impide a la administración pública verificar si lo declarado por el administrado previamente con respecto a las condiciones se mantiene vigente.

En consecuencia, el incumplimiento del deber de colaboración puede generar consecuencias jurídicas relevantes cuando la actuación obstructiva imposibilita materialmente el ejercicio de la fiscalización posterior.

7.3.5. OBSTRUCCIÓN A LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR

El ejercicio de la fiscalización posterior exige la participación y colaboración del administrado para que la Administración pueda verificar la información declarada y comprobar el cumplimiento de las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico.

Es así que se encuentra sustento en el principio de buena fe procedimental previsto en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG donde se establece que las partes deben actuar de buena fe y colaborar con el desarrollo de las actuaciones administrativas.

De esta forma debemos precisar que la obstrucción a la fiscalización posterior se configura cuando el administrado impide o dificulta la realización de la diligencia de inspección mediante acciones u omisiones que le son atribuibles.

Es así que esta situación puede presentarse, por ejemplo, cuando el administrado o la persona designada para atender la diligencia no se encuentra presente en la fecha programada, si se niega el ingreso al establecimiento o se produce cualquier otra circunstancia que imposibilite verificar las condiciones existentes en la edificación.

En el procedimiento de ITSE Posterior, la diligencia de inspección constituye el principal mecanismo para verificar que las condiciones de seguridad que sustentaron la emisión del Certificado de ITSE continúen vigentes durante el funcionamiento del establecimiento. Por ello, cuando dicha diligencia no puede ejecutarse por causas atribuibles al administrado, la Administración queda impedida de ejercer la fiscalización posterior que reconoce el numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, principio que faculta a verificar con posterioridad la veracidad de la información presentada.

En concordancia con ello, el Reglamento de ITSE, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, establece las consecuencias que se generan cuando la diligencia de inspección no puede desarrollarse por causas atribuibles al administrado. Así, el literal a) del artículo 12 dispone que la diligencia concluye cuando el administrado o la persona designada para atender la inspección no se encuentra presente en dos oportunidades, supuesto que evidencia el

incumplimiento del deber de colaboración necesario para el ejercicio de las funciones de fiscalización.

La falta de colaboración del administrado no solo impide la realización de la diligencia de inspección, sino que también afecta el modelo de simplificación administrativa previsto en el TUO de la LPAG. Este modelo se sustenta en la presunción de veracidad de la información proporcionada por el administrado y en la facultad de la Administración de verificar posteriormente su contenido. Cuando dicha verificación se ve frustrada por causas imputables al propio administrado, se desnaturaliza el equilibrio entre la confianza depositada en sus declaraciones y el ejercicio de las potestades de control de la Administración.

Por tal motivo, la obstrucción a la fiscalización posterior constituye un incumplimiento del deber de colaboración del administrado que impide el ejercicio regular de las potestades de control de la Administración y produce las consecuencias jurídicas previstas en el Reglamento de ITSE para los supuestos en que la diligencia de inspección no puede ejecutarse por causas imputables al administrado.

7.4. MECANISMOS PARA DEJAR SIN EFECTO EL ACTO ADMINISTRATIVO

7.4.1. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La nulidad del acto administrativo constituye un mecanismo jurídico mediante el cual se excluyen del ordenamiento aquellos actos emitidos en contravención de las normas que regulan su formación y contenido. Su finalidad es preservar el principio de legalidad, evitando que produzcan efectos jurídicos actos administrativos incompatibles con el marco normativo vigente.

El artículo 10 del TUO de la LPAG establece las causales de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos como la emisión de actos que vulneran la Constitución, la ley, las normas reglamentarias y aquellos expedidos sin observar los requisitos esenciales exigidos para su validez.

Por otro lado, la nulidad encuentra su fundamento en el principio de legalidad que exige que toda actuación de la Administración Pública se adecue al ordenamiento jurídico, en consecuencia, no resulta admisible mantener la eficacia de un acto administrativo cuando su emisión ha desconocido las disposiciones que regulan su expedición, sin embargo, su declaración debe efectuarse en consonancia con las garantías propias del debido procedimiento,

la debida motivación y el principio de seguridad jurídica cuando la nulidad recae sobre actos administrativos que han reconocido o conferido derechos al administrado.

La validez de un acto administrativo puede ser cuestionada por iniciativa del administrado mediante los recursos administrativos previstos en el TUO de la LPAG o, de oficio, por la propia Administración Pública cuando advierta la existencia de una causal de nulidad. En este último supuesto, la competencia corresponde al superior jerárquico del órgano que emitió el acto y, únicamente cuando no exista una autoridad superior, la declaración puede ser realizada por el mismo órgano emisor.

Los actos administrativos emitidos en procedimientos de aprobación automática tampoco se encuentran exentos del control de legalidad. En consecuencia, pueden ser declarados nulos cuando se comprueba que fueron emitidos en contravención del ordenamiento jurídico o sin el cumplimiento de los requisitos exigidos para su expedición. Ello responde a que estos procedimientos prescinden de una evaluación previa por parte de la Administración Pública, razón por la cual el ordenamiento prevé mecanismos posteriores destinados a restablecer la legalidad frente a actos obtenidos sin observar las exigencias normativas correspondientes (Guzmán, 2013, pp. 408 – 409).

Desde la doctrina también se ha debatido la necesidad de que la nulidad requiera necesariamente una declaración administrativa o jurisdiccional para producir efectos, es así que según Isasi (2014, p. 405) se señala que dicha exigencia limita la eficacia del ordenamiento administrativo peruano para la tutela de los derechos fundamentales debido a que los actos contrarios a la Constitución o a la ley despliegan efectos mientras no exista un pronunciamiento que declare su nulidad, pese a que su invalidez tiene origen en el mismo momento de su emisión.

Respecto de la nulidad de oficio, Guzmán (2013, p. 413) señala que su ejercicio se encuentra sujeto a un límite material donde el acto administrativo debe afectar el interés general, es así que se justifica su expulsión del ordenamiento jurídico cuando la nulidad recae sobre actos administrativos que han reconocido o conferido derechos al administrado y la Administración debe motivar adecuadamente las razones que sustentan la decisión.

Por último, la nulidad en el procedimiento de renovación del Certificado de ITSE adquiere especial importancia cuando la Administración Pública verifica que la conducta del administrado ha impedido ejercer la fiscalización posterior y, por lo tanto, constatar el mantenimiento de las condiciones de seguridad que sustentaron la emisión del certificado. En

consecuencia, corresponde evaluar si se compromete la validez del acto administrativo emitido bajo el régimen de aprobación automática.

7.4.2. REVOCACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La revocación constituye una institución jurídica que permite a la Administración Pública extinguir los efectos de un acto administrativo válido siempre que existan razones sobrevenidas de interés público que legitimen el ejercicio de dicha potestad excepcional, por ello, es válido aclarar que, a diferencia de la nulidad, la revocación responde a circunstancias posteriores que justifican la modificación o extinción de sus efectos jurídicos.

De este modo el artículo 214 del TUO de la LPAG establece que la facultad de revocar actos administrativos se encuentra sujeta a límites y requisitos específicos cuando se trata de actos favorables al administrado mientras que el numeral 15.6 del artículo 15 del Reglamento de ITSE, aprobado por el Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM, prevé que la revocatoria del Certificado de ITSE procede cuando el resultado de una Visita de Inspección de Seguridad en Edificaciones - VISE, se determina que el establecimiento ya no mantiene las condiciones de seguridad exigidas por la normativa.

Es así que, en estos supuestos, el procedimiento debe desarrollarse conforme a las disposiciones del TUO de la LPAG para garantizar al administrado un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar sus descargos, caso contrario al vencerse el plazo, la autoridad competente dispone de diez (10) días hábiles para emitir el pronunciamiento correspondiente.

En ese sentido, la revocación constituye una potestad restrictiva y excepcional debido a que puede afectar situaciones jurídicas consolidadas y expectativas legítimas de los administrados, por lo tanto, su utilización exige una motivación reforzada y una adecuada ponderación entre el interés público comprometido y la seguridad jurídica del administrado.

7.4.3. DIFERENCIAS ENTRE NULIDAD Y REVOCACIÓN

La nulidad y la revocación constituyen mecanismos jurídicos distintos ya que la administración pública puede dejar sin efecto un acto administrativo, es así que la principal diferencia radica en que la nulidad presupone la existencia de un vicio originario que afecta la validez del acto administrativo desde su emisión mientras que la revocación opera respecto de actos válidos donde sus efectos dejan de resultar compatibles con el interés público debido a circunstancias sobrevenientes.

Asimismo, la nulidad tiene naturaleza declarativa ya que reconoce la invalidez preexistente del acto administrativo, en cambio, la revocación tiene carácter constitutivo, debido a que extingue hacia el futuro los efectos de un acto inicialmente válido.

Aunado ello, el Derecho Administrativo distingue la nulidad de la revocación a partir del fundamento que justifica cada institución ya que mientras la nulidad de oficio tiene por finalidad excluir del ordenamiento los actos administrativos afectados por un vicio de legalidad existente desde su emisión, en la revocación recae sobre actos válidamente expedidos cuya eficacia cesa por circunstancias sobrevenidas.

Es así que el criterio diferenciador radica en determinar si el acto administrativo era o no conforme con el ordenamiento jurídico al momento de su expedición y no en hechos posteriores (Morón, 2019, p. 177).

En el caso objeto de análisis, la distinción entre nulidad y revocación resulta relevante debido a que la administración pública debe determinar si la imposibilidad de realizar la fiscalización posterior afecta la validez originaria del Certificado de ITSE o si, por el contrario, corresponde extinguir sus efectos por razones vinculadas a la protección del interés público.

En definitiva, como hemos desarrollado, la revocatoria es una figura que se encuentra reservada para los casos en donde se haya empleado una visita de oficio, las llamadas VISE, que se realizan con posterioridad a la emisión de un Certificado de ITSE, sean emitidas en un procedimiento de renovación o no; sin embargo, en los procedimientos de renovación, la ITSE posterior que se realiza luego de la emisión de dicha constancia, si implique el empleo de la categoría de nulidad de oficio.

7.4.4. LÍMITES A LA POTESTAD DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA

La potestad de revisión administrativa no es absoluta, debido a que debe ejercerse respetando los principios de seguridad jurídica, confianza legítima, debido procedimiento y debida motivación.

En consecuencia, la administración pública no puede dejar sin efecto actos administrativos de manera arbitraria o inmotivada, especialmente cuando dichos actos han generado derechos o expectativas legítimas a favor de los administrados. Por ello, el ejercicio de las potestades de nulidad o revocación requiere una motivación suficiente que justifique la necesidad de afectar la estabilidad del acto administrativo emitido.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú ha establecido que el ejercicio de las potestades de la Administración Pública debe desarrollarse dentro de los límites impuestos por los principios de razonabilidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad cuando sus decisiones inciden sobre derechos o situaciones jurídicas previamente reconocidas a los administrados (STC Exp. N.º 0090-2004-AA/TC y STC Exp. N.º 0016-2002-AI/TC).

Asimismo, se sostiene que toda decisión administrativa debe sustentarse en una motivación suficiente que se base en razones objetivas que expliquen y justifiquen la afectación de derechos o de situaciones jurídicas consolidadas (STC Exp. N.º 04293-2012-PA/TC).

En el ámbito de la renovación del Certificado de ITSE, el respeto de estos límites constituye un aspecto esencial ya que la Administración Pública debe compatibilizar el interés público vinculado a la seguridad de las edificaciones con la protección de la seguridad jurídica derivada de los derechos previamente reconocidos al administrado.

7.5. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La solución de la controversia objeto del presente Trabajo de Suficiencia Profesional requiere partir del análisis de los principios que informan el procedimiento administrativo debido a que estos constituyen el fundamento de la actuación de la Administración Pública y el criterio para interpretar y aplicar las normas que regulan su actividad.

En ese marco, el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG reúne los principios que dirigen el ejercicio de la función administrativa y aseguran un adecuado equilibrio entre la protección del interés público y los derechos de los administrados. Por lo tanto, se examinan únicamente aquellos principios que guardan una relación directa con la materia objeto de análisis.

7.5.1. PRINCIPIO DE BUENA FE PROCEDIMENTAL

Entre los principios que orientan el procedimiento administrativo se encuentra el de buena fe procedimental, regulado en el sub numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG. Su contenido no se limita a imponer un deber ético de conducta, sino que obliga a todos los sujetos que intervienen en el procedimiento a desarrollar sus actuaciones dentro de un marco de confianza, cooperación y coherencia jurídica. Como consecuencia de ello, la Administración Pública debe respetar las expectativas legítimas generadas por sus propios

actos, salvo que el ordenamiento habilite expresamente el ejercicio de la potestad de revisión de oficio.

Resulta de gran relevancia, para la propuesta de solución a la problemática descrita en el presente trabajo, toda vez que, involucra el accionar de la administración pública y al mismo tiempo, el accionar del administrado, en ambos casos se indica que sus actos deben realizarse en respeto a la buena fe, en el marco de las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento administrativo.

Desde la doctrina, Morón (2019) sostiene que el principio de buena fe procedimental impone al administrado un deber de conducta compatible con la lealtad y la probidad durante el procedimiento administrativo. En ese sentido, considera contrarias a dicho principio aquellas actuaciones orientadas a obtener un beneficio indebido mediante el empleo del procedimiento, la reiteración injustificada de solicitudes previamente observadas sin subsanar sus deficiencias, la incorporación de información ajena a la realidad o la realización de conductas que obstaculicen o retrasen el normal desarrollo del procedimiento administrativo (Morón, 2019, p. 106).

Por tal motivo, con la finalidad de brindar una solución a la problemática descrita, objeto del presente trabajo, el principio de buena fe procedimental, resulta vital, toda vez que requiere que la actuación del administrativo sea llevada a cabo brindando su colaboración con la actividad fiscalizadora de la administración pública, lo cual se encuentra en concordancia con el numeral 2, del artículo 67 del TUO de la LPAG.

7.5.2. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

Entre los principios que orientan el procedimiento administrativo, reviste especial importancia el principio de razonabilidad, reconocido en el sub numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, es así que su contenido exige que el ejercicio de las potestades administrativas se mantenga dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico y que las decisiones adoptadas por la Administración Pública guarden una adecuada relación entre la finalidad de interés público que se pretende alcanzar y las medidas empleadas para ello, en consecuencia, toda restricción de derechos o imposición de obligaciones debe responder a criterios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Este principio encuentra estrecha vinculación con el artículo III del Título Preliminar del TUO de la LPAG en la medida en que la actuación administrativa debe orientarse tanto a la satisfacción del interés público como al respeto de los derechos e intereses legítimos de los administrados, en consecuencia, la razonabilidad constituye un parámetro de control que permite determinar si la intervención de la Administración Pública mantiene un equilibrio adecuado entre ambos intereses para evitar que el ejercicio de sus potestades genere restricciones excesivas o injustificadas.

Es así que Luchetti (2009) sostiene que la razonabilidad exige verificar que exista una relación de adecuada proporción entre los medios empleados por la Administración y los fines públicos perseguidos y destaca que puede desarrollarse mediante la técnica de la ponderación de derechos constitucionales para asegurar que la decisión administrativa no exceda lo estrictamente necesario para la consecución del interés público (Luchetti, 2009, p. 488).

En efecto, la eventual declaración de nulidad del Certificado de ITSE requiere valorar si dicha medida constituye una respuesta jurídicamente justificada frente a la conducta obstructiva del administrado, por lo tanto, el análisis de la razonabilidad permitirá determinar si la afectación de la situación jurídica previamente reconocida resulta proporcional a la finalidad de proteger la seguridad pública y garantizar la eficacia del sistema de fiscalización previsto en el Reglamento de ITSE.

7.5.3. PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DE CONTROLES POSTERIORES

La conclusión desarrollada en el acápite precedente encuentra sustento en el principio de privilegio de controles posteriores, reconocido en el sub numeral 1.16 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG porque responde a un modelo de actuación administrativa que privilegia la simplificación de los procedimientos, permitiendo que determinadas actuaciones se sustenten inicialmente en la información proporcionada por el administrado, sin perjuicio de la facultad de la Administración Pública de verificar posteriormente su veracidad y el cumplimiento de las exigencias previstas por el ordenamiento jurídico.

La aplicación de este principio mantiene una estrecha relación con el principio de presunción de veracidad previsto en el sub numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG. Mientras este último legitima que la Administración otorgue eficacia inicial a las declaraciones formuladas por el administrado, el privilegio de controles posteriores constituye

el mecanismo que permite comprobar, con posterioridad, que dichas declaraciones se ajustan a la realidad y que la actuación administrativa no se ha sustentado en información inexacta o carente de sustento. Ambos principios, por tanto, conforman un modelo procedimental orientado a compatibilizar la simplificación administrativa con el adecuado ejercicio de la función de fiscalización, finalidad que también inspira la regulación contenida en el Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM.

En materia de ITSE, este principio adquiere una importancia particular, puesto que legitima la realización de actuaciones de fiscalización posteriores a la emisión del Certificado de ITSE, especialmente respecto de establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio. En ese contexto, la Administración Pública verifica que las condiciones de seguridad declaradas por el administrado se mantengan en el establecimiento y que la información presentada durante el procedimiento guarde correspondencia con la realidad constatada durante la inspección, utilizando para ello los mecanismos de control previstos en el Reglamento de ITSE.

7.6. DERECHOS FUNDAMENTALES EN Tensión

Cuando tocamos el tema del procedimiento de renovación de Certificado de ITSE, resulta importante tener en cuenta que al igual que cualquier procedimiento administrativo, se rige por las reglas de TUO de la LPAG; sin embargo, tiene una regulación específica que requiere de una primera revisión y cumplimiento.

Dicha normativa específica, viene a ser el Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, que aprueba el Reglamento de ITSE, en cuyo artículo 24, se establecen los requisitos del procedimiento de renovación de Certificado de ITSE; a través de una primera lectura, aparentemente estaríamos frente a un procedimiento de aprobación automática; sin embargo, en Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la MML, se califica a dicho procedimiento como uno de evaluación previa.

Es importante señalar que, con el fin de proseguir con la problemática del presente trabajo, al momento de analizar si resulta posible declarar la nulidad de un acto administrativo, con el cual se expide el Certificado de ITSE de riesgo bajo o medio, puede darse en base a una actitud de obstrucción del administrado a la fiscalización posterior, dicha evaluación requiere necesariamente identificar los derechos fundamentales que se encuentran involucrados.

Por un lado, tenemos el derecho a la vida e integridad de las personas que asisten a dichos locales comerciales, en calidad de clientes, trabajadores y/o dueños; y que encuentran cierta garantía de seguridad, al verificar que determinado local comercial cuenta con un Certificado de ITSE vigente; por otro lado, los administrados tienen el derecho a la libertad de empresa, con el cual buscan resguardo de las actividades económicas, la cual requiere de seguridad jurídica, a fin de llevar a cabo sus actividades económicas.

No resulta posible, aceptar la limitación de determinados derechos de los administrados, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de la sociedad en su conjunto, sin que medie un análisis y necesaria argumentación de dicha limitación. Es importante añadir que, sin un Certificado de ITSE vigente, el área encargada de las sanciones administrativas, puede apersonarse al local y verificar que carece de Certificado de ITSE e imponer la clausura del local comercial, perjudicando de esa manera el negocio y la economía de las personas afectadas.

En base a lo expuesto, a continuación, se van a desarrollar los derechos fundamentales que se encuentran involucrados en el presente trabajo, con el objeto de brindarle un correcto tratamiento, y cuya comprensión será vital para comprender la solución a la problemática del presente trabajo.

7.6.1. DERECHO A LA VIDA E INTEGRIDAD PERSONAL

El derecho a la vida y el derecho a la integridad personal constituyen derechos fundamentales reconocidos en el inciso 1 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. Ambos encuentran su fundamento en el principio de dignidad humana y representan presupuestos indispensables para la vigencia del Estado constitucional, en la medida en que garantizan la protección de la persona frente a cualquier afectación que comprometa su existencia, su integridad física o psíquica y el libre desarrollo de su personalidad.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha precisado que el contenido del derecho a la vida trasciende la prohibición de privar arbitrariamente de la existencia a una persona. Desde una concepción propia del Estado social y democrático de derecho, este derecho también impone al Estado obligaciones positivas orientadas a generar las condiciones necesarias para que las personas puedan desarrollar una vida digna, razón por la cual la actuación de los poderes

públicos debe orientarse a la prevención de riesgos que comprometan dicho bien jurídico (Exp. N.º 2016-2004-AA/TC, f.j. 25).

En esa misma línea, el derecho a la integridad personal comprende la protección de la esfera física y psíquica del individuo, constituyendo un presupuesto indispensable para el ejercicio de los demás derechos fundamentales ya que su estrecha vinculación con el derecho a la vida determina que ambos deban ser entendidos de manera complementaria, pues la tutela de la integridad personal carecería de eficacia si previamente no se garantiza la preservación de la vida humana.

La especial protección que el ordenamiento jurídico otorga a estos derechos también se refleja en la Ley N.º 29664, Ley del SINAGERD, donde su principio protector reconoce a la persona humana como el eje de la Gestión del Riesgo de Desastres, por lo tanto, las políticas públicas orientadas a prevenir o reducir los riesgos de desastre tienen como finalidad primordial preservar la vida, la integridad física y los demás bienes jurídicos que pueden verse comprometidos por la ocurrencia de eventos peligrosos.

En este canon se aprobó la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres mediante el Decreto Supremo N.º 111-2012-PCM y, posteriormente, el Reglamento de ITSE a través del Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM, es así que ambas normas incorporan un enfoque preventivo que se dirige a identificar, reducir y controlar los riesgos asociados, entre otros, a incendios y colapsos estructurales con el propósito de fortalecer la seguridad de las edificaciones y minimizar la probabilidad de afectación a las personas.

Desde esta perspectiva, las ITSE constituyen un instrumento de protección de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal debido a que la verificación del cumplimiento de las condiciones de seguridad en los establecimientos objeto de inspección responde al cumplimiento de una exigencia administrativa y también representa un mecanismo preventivo que busca disminuir los riesgos que puedan afectar a quienes desarrollan actividades o permanecen en dichos establecimientos.

En consecuencia, la emisión del Certificado de ITSE supone el reconocimiento de que el establecimiento reúne las condiciones de seguridad exigidas por el ordenamiento jurídico como circunstancia que contribuye a la tutela efectiva de los derechos fundamentales antes mencionados.

7.6.2. DERECHO A LA LIBERTAD DE EMPRESA

El derecho a la libertad de empresa constituye otro de los derechos constitucionales cuya incidencia resulta determinante para el análisis del caso materia del presente Trabajo de Suficiencia Profesional, es así que su reconocimiento se encuentra previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú que impone al Estado el deber de promover la actividad económica y garantizar el ejercicio de la libertad de empresa, comercio e industria, sin perjuicio de establecer límites cuando ello resulte necesario para proteger bienes jurídicos de relevancia constitucional.

Es necesario precisar que el derecho debe interpretarse de manera sistemática con el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, que consagra el modelo de economía social de mercado, por lo tanto, el ordenamiento jurídico peruano reconoce la iniciativa privada como uno de los pilares del desarrollo económico, pero al mismo tiempo atribuye al Estado la responsabilidad de asegurar que su ejercicio sea compatible con la satisfacción del interés público y con la protección de otros derechos constitucionales.

De esta manera se clara que, aunque la libertad de empresa no forma parte del catálogo previsto en el artículo 2 de la Constitución, no impide reconocerle naturaleza de derecho fundamental ya que su relevancia constitucional deriva tanto del modelo económico adoptado por el Estado peruano como del desarrollo efectuado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha precisado su contenido, alcance y límites.

Precisamente, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el ejercicio de la libertad de empresa debe armonizarse con otros bienes constitucionales igualmente protegidos, particularmente aquellos que encuentran sustento en la dignidad de la persona humana (Exp. N.º 00316-2022-AA).

En consecuencia, la libertad de empresa admite restricciones siempre que estas respondan a una finalidad constitucionalmente legítima y resulten compatibles con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es así que el propio artículo 59 de la Constitución identifica como límites expresos la protección de la moral, la salud, la seguridad pública y evidencia que el ejercicio de la actividad empresarial no puede desarrollarse desconociendo aquellos bienes jurídicos cuya tutela corresponde al Estado.

De esta forma la ejecución de actividades económicas exige que los establecimientos reúnan las condiciones de seguridad previstas por el ordenamiento jurídico, pues únicamente de esa manera es posible reducir los riesgos que puedan comprometer la vida y la integridad de las personas que concurren a dichos espacios.

Por último, en este marco, la libertad de empresa comprende, por un lado, la facultad de desarrollar actividades económicas mediante las formas de organización empresarial permitidas por el ordenamiento jurídico y, por otro, una dimensión institucional que obliga al Estado a promover condiciones que faciliten el acceso y la permanencia de los agentes económicos en el mercado.

En consecuencia, se encuentra la implementación de procedimientos administrativos eficientes y simplificados para la obtención de licencias, autorizaciones y demás títulos habilitantes sin que ello implique renunciar a los mecanismos de control necesarios para garantizar la seguridad pública y la protección del interés general.

7.6.3. SEGURIDAD JURÍDICA

La seguridad jurídica constituye uno de los pilares del Estado Constitucional de Derecho, en tanto asegura la previsibilidad de la actuación de la Administración Pública y la confianza de los administrados en la estabilidad de las situaciones jurídicas derivadas de los actos administrativos válidamente emitidos.

Es así que se garantiza que las decisiones adoptadas por las entidades públicas produzcan efectos con un grado razonable de certeza y se permita a los administrados orientar su conducta sobre la base de dichas actuaciones.

Es necesario aclarar que la protección que brinda la seguridad jurídica no reviste carácter absoluto porque su alcance debe armonizarse con otros principios y bienes constitucionales cuando el mantenimiento de un acto administrativo pueda comprometer el interés público o afectar derechos fundamentales cuya tutela corresponde al Estado.

Aunado ello se colige que, en estos supuestos, la Administración Pública se encuentra obligada a evaluar las circunstancias particulares del caso y a determinar si la preservación de los efectos del acto resulta compatible con las finalidades perseguidas por el ordenamiento jurídico.

Desde esa perspectiva, la resolución de este tipo de conflictos exige realizar una adecuada ponderación entre la confianza legítima generada en favor del administrado y el deber de la Administración Pública de garantizar la protección del interés público, en consecuencia, la permanencia de un acto administrativo también depende de verificar si concurren razones suficientes que justifiquen una intervención excepcional conforme al marco normativo aplicable.

Aunado ello, esta problemática adquiere especial relevancia en el procedimiento de renovación del Certificado de ITSE para establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio, por lo tanto, cuando la fiscalización posterior no puede ejecutarse como consecuencia de la conducta obstructiva del administrado ya que surge la necesidad de determinar si la protección de la seguridad jurídica derivada del Certificado de ITSE debe prevalecer o si, por el contrario, corresponde privilegiar la tutela del interés público asociado a la seguridad de las edificaciones y de las personas que concurren a ellas, en consecuencia, constituye uno de los aspectos centrales del análisis desarrollado en el presente Trabajo de Suficiencia Profesional.

VIII. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CASO

8.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN DEL CERTIFICADO DE ITSE

El análisis del régimen aplicable a la renovación del Certificado de ITSE para establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio permite sostener que dicho procedimiento reúne los elementos característicos de un procedimiento de aprobación automática.

Se sustenta en que la emisión del Certificado de ITSE depende de la declaración jurada presentada por el administrado mediante se afirma que estas continúan vigentes desde la inspección que dio origen al certificado cuya renovación solicita.

Se debe precisar que el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la MML asigna formalmente a este procedimiento la calificación de evaluación previa sujeta al silencio administrativo positivo, sin embargo, una interpretación sistemática del artículo 24 del Reglamento de ITSE, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 002-2018-PCM evidencia que la comprobación de las condiciones de seguridad constituye una actuación posterior que se materializa mediante la ITSE Posterior.

Es así que la finalidad del procedimiento de renovación consiste en asegurar la continuidad de las actividades económicas sin imponer cargas procedimentales innecesarias al administrado y

trasladar el control material del cumplimiento de las condiciones de seguridad a una etapa posterior, por lo tanto, el ordenamiento procura armonizar los objetivos de simplificación administrativa con el mantenimiento de las potestades de fiscalización que corresponden a la Administración Pública.

En resumen, la naturaleza jurídica del procedimiento de renovación del Certificado de ITSE se explica por la interacción de los principios de presunción de veracidad y de privilegio de controles posteriores, ambos previstos en el TUO de la LPAG ya que mientras el primero legitima que la Administración otorgue eficacia inmediata a la declaración jurada presentada por el administrado, el segundo preserva la posibilidad de verificar posteriormente la permanencia de las condiciones de seguridad.

8.2. ALCANCES DE LA FISCALIZACIÓN POSTERIOR EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RENOVACIÓN ITSE

La fiscalización posterior constituye un elemento esencial dentro del procedimiento de renovación del Certificado de ITSE de riesgo medio debido a que permite a la administración pública verificar si las condiciones de seguridad declaradas por el administrado se mantienen vigentes.

En consecuencia, la ITSE Posterior no puede ser entendida como una actuación accesorio o irrelevante, sino como el principal mecanismo de control mediante el cual la administración pública materializa su potestad fiscalizadora.

En similar sentido, la jurisprudencia administrativa ha reconocido que las actuaciones de verificación técnica constituyen una etapa esencial dentro de los procedimientos administrativos sustentados en declaraciones del administrado. Así, el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas señaló que la verificación técnica de campo permite constatar materialmente el cumplimiento de las condiciones declaradas por el administrado y forma parte integrante del procedimiento administrativo correspondiente⁹. Bajo esa lógica, la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación de Certificado ITSE no constituye una actuación meramente complementaria, sino un mecanismo indispensable para validar la permanencia de las condiciones de seguridad declaradas por el administrado.

⁹ Resolución N° 1118-2017-ANA/TNRCH de fecha 28 de diciembre de 2017, emitida por el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua.

Por ello, cuando la fiscalización posterior no puede ejecutarse debido a causas atribuibles al administrado, se afecta directamente la finalidad del procedimiento administrativo y se imposibilita verificar la correspondencia entre lo declarado y la realidad material del establecimiento.

8.3. LA OBSTRUCCIÓN DEL ADMINISTRADO Y EL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN

En el expediente administrativo analizado, se advierte que el personal inspector de la Subgerencia de ITSE acudió reiteradamente al establecimiento comercial ubicado en el Cercado de Lima, sin lograr ejecutar la diligencia de inspección debido a la ausencia reiterada del administrado o de una persona autorizada para atender la inspección.

Conforme se desprende de las Actas de Diligencia de fechas 13, 17 y 19 de septiembre de 2024, se dejaron constancias respecto a la existencia de impedimentos para verificar el establecimiento objeto de inspección, situación que motivó la elevación del expediente para evaluar el inicio del procedimiento de nulidad del Certificado ITSE.

Posteriormente, mediante una inspección ocular efectuada el 11 de octubre de 2024, el inspector especializado dejó constancia que la persona que atendió la diligencia señaló ser únicamente vendedora del local y manifestó no encontrarse autorizada para permitir la verificación correspondiente e indicó que el establecimiento ya no era administrado por dicha persona al efectuarse comunicación telefónica con la persona cuyos datos figuraban en el expediente administrativo.

Dicha conducta evidencia un incumplimiento del deber de colaboración previsto en el artículo 67 del TUO de la Ley N.º 27444 y resulta contraria a los principios de buena fe procedimental y presunción de veracidad, es así que la reiterada frustración de las diligencias inspectivas impidió a la administración pública verificar las condiciones de seguridad del establecimiento comercial, generando incertidumbre respecto a la permanencia de las condiciones que sustentaron la emisión del Certificado de ITSE, en consecuencia, la conducta obstructiva del administrado constituye un elemento relevante para evaluar la continuidad y validez del acto administrativo emitido.

8.4. EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA

La actuación de la MML debe evaluarse tomando en consideración las obligaciones funcionales derivadas de la normativa sobre gestión del riesgo de desastres y seguridad en edificaciones.

Es así como la administración pública se encuentra facultada tanto para realizar actuaciones de fiscalización posterior como también el deber de verificar que los establecimientos comerciales mantengan condiciones mínimas de seguridad que permitan proteger la vida e integridad de las personas.

Aunado ello, se colige que, en el caso analizado, la actuación de la Subgerencia de ITSE y de la GGRD se orientó a ejecutar las diligencias de inspección previstas en el Reglamento de ITSE, sin embargo, la conducta obstructiva del administrado impidió concretar la verificación material del establecimiento.

Posteriormente, la GGRD inició el procedimiento de nulidad del Certificado ITSE, por ende, se consideró que la imposibilidad de efectuar la fiscalización posterior impedía corroborar la veracidad de la declaración jurada presentada en el procedimiento de renovación.

En consecuencia, la administración pública debía adoptar medidas jurídicas idóneas que permitieran salvaguardar el interés público y evitar que un establecimiento donde no se pudo verificar las condiciones de seguridad continúen en operaciones con un Certificado de ITSE vigente.

8.5. ANÁLISIS DE LA NULIDAD DEL CERTIFICADO DE ITSE EMITIDO EN EL PROCEDIMIENTO DE RENOVACIÓN

El aspecto central de la controversia consiste en establecer si la reiterada obstrucción del administrado a la ejecución de la ITSE Posterior constituye una circunstancia jurídicamente suficiente para sustentar la declaración de nulidad del Certificado de ITSE emitido como consecuencia del procedimiento de renovación.

Por ello se puede desprender que la respuesta a esta interrogante exige determinar si dicha conducta incide sobre la validez originaria del acto administrativo o si, por el contrario, corresponde a un hecho posterior que únicamente afecta su ejecución o la continuidad de sus efectos.

En el caso materia de análisis, la GGRD declaró la nulidad del Certificado de ITSE N.º 012577-2024 porque considera que la reiterada ausencia del administrado y la falta de colaboración para la realización de las diligencias inspectivas impidieron ejecutar la fiscalización posterior prevista en el artículo 24 del Reglamento de ITSE.

Es por este razonamiento que se colige la imposibilidad de verificar materialmente las condiciones de seguridad y, por lo tanto, se privó a la Administración Pública del mecanismo diseñado por el ordenamiento para corroborar la información consignada en la declaración jurada que sustentó la renovación del certificado.

Desde esa óptica, la decisión administrativa parte de la premisa de que la conducta del administrado desnaturalizó el modelo procedimental previsto para los establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio, en consecuencia, la renovación del Certificado de ITSE descansa inicialmente en el principio de presunción de veracidad, sin embargo, encuentra su límite en la posibilidad de ejercer la fiscalización posterior.

Es así que, la eficacia del modelo de control diseñado por el Reglamento de ITSE se ve seriamente comprometida cuando esta última resulta materialmente imposible por una conducta atribuible al administrado.

Se debe aclarar que desde la perspectiva del Derecho Administrativo, ello no conduce automáticamente a la configuración de un supuesto de nulidad ya que corresponde examinar si la imposibilidad de ejecutar la ITSE Posterior puede calificarse como un vicio que afectó la validez del acto administrativo desde su emisión, conforme a los supuestos previstos en el artículo 10 del TUO de la LPAG, o si, por el contrario, constituye un acontecimiento sobrevenido derivado del incumplimiento del deber de colaboración por parte del administrado.

Por otro lado, debe advertirse que la Administración al momento de expedirse el Certificado de ITSE actuó conforme al procedimiento regulado por el artículo 24 del Reglamento de ITSE donde sustentó su decisión en la declaración jurada y en la documentación presentada por el administrado.

Es así como, en ese escenario, la conducta obstructiva se manifestó con posterioridad durante la etapa de fiscalización, por lo tanto, la circunstancia obliga a analizar si la consecuencia jurídica aplicable debe incidir sobre la validez originaria del certificado o, más bien, sobre la conservación de sus efectos frente al incumplimiento posterior del administrado.

Aunado ello, la finalidad de preservar la seguridad pública y garantizar la eficacia del sistema de control previsto para las ITSE justifica la adopción de medidas frente a la obstrucción de la fiscalización posterior, sin embargo, la utilización de la nulidad de oficio exige una motivación rigurosa capaz de demostrar que la conducta posterior del administrado guarda una relación directa con alguno de los vicios de validez previstos por el ordenamiento jurídico, de lo contrario, podría desdibujarse la diferencia conceptual existente entre la nulidad y la revocación de los actos administrativos.

En consecuencia, el caso analizado pone de manifiesto la necesidad de delimitar con mayor precisión los efectos jurídicos derivados de la obstrucción a la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE

Es así que la ausencia de criterios normativos específicos sobre esta materia genera un espacio de incertidumbre que puede comprometer, de un lado, la eficacia de las actuaciones de control de la Administración Pública y, de otro, la seguridad jurídica que debe asistir a los administrados.

8.6. APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD Y DEBIDA MOTIVACIÓN

La declaración de nulidad de oficio del Certificado de ITSE correspondiente a un establecimiento clasificado con nivel de riesgo medio debía sustentarse en una motivación que permitiera justificar, de manera objetiva y suficiente, la incidencia de la conducta atribuida al administrado sobre la validez del acto administrativo cuya revisión se pretendía, por ende, la decisión administrativa debía exteriorizar las razones jurídicas que demostraran la necesidad y proporcionalidad de la medida adoptada.

Asimismo, es coherente con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, según señala que toda actuación administrativa que incida sobre derechos o situaciones jurídicas previamente consolidadas debe expresar de forma clara las razones objetivas que sustentan la intervención de la Administración Pública (STC Exp. N.º 04293-2012-PA/TC), es así que la motivación constituye una garantía frente al ejercicio arbitrario de las potestades administrativas y un elemento indispensable para el control de legalidad de sus decisiones.

En el expediente materia de análisis, la Resolución N.º D000111-2024-MML-GGRD fundamentó la declaración de nulidad principalmente en la imposibilidad de ejecutar la ITSE Posterior como consecuencia de la reiterada falta de colaboración del administrado, por lo

tanto, la autoridad valoró las actas levantadas durante las diligencias inspectivas, la inspección ocular practicada y la ausencia de descargos dentro del plazo concedido.

Del mismo modo, la Administración Pública invocó los principios de presunción de veracidad, buena fe procedimental, verdad material y consideró que la conducta desplegada por el administrado impidió corroborar los presupuestos fácticos que respaldaron la expedición del Certificado de ITSE, en consecuencia, se entendió que la imposibilidad de ejercer la fiscalización posterior afectaba la confiabilidad de la declaración jurada que dio origen al procedimiento de renovación.

De esta forma, la motivación exigía un desarrollo argumentativo más riguroso respecto de la configuración de la causal de nulidad prevista en el numeral 10.1 del artículo 10 del TUO de la LPAG, es por ello que en particular, resultaba necesario explicar de qué manera una conducta sobrevenida, producida con posterioridad a la emisión del Certificado de ITSE, podía ser subsumida dentro de un supuesto de invalidez originaria del acto administrativo.

En ese sentido, la nulidad de oficio presupone la existencia de un vicio que comprometa la validez del acto desde el momento de su expedición es así que, por tal motivo, la sola imposibilidad de ejecutar la ITSE Posterior no constituye, por sí misma, un fundamento suficiente para declarar la invalidez del certificado si previamente no se demuestra que dicha circunstancia revela la existencia de alguno de los vicios contemplados en el artículo 10 del TUO de la LPAG.

En consecuencia, el caso evidencia la conveniencia de reforzar los estándares de motivación exigibles en los procedimientos de revisión de Certificados de ITSE cuando la medida adoptada incide sobre actos administrativos favorables previamente emitidos aun cuando la actuación de la Administración Pública se orientó a preservar la seguridad pública y garantizar la eficacia del sistema de control previsto para las ITSE.

8.7. PONDERACIÓN ENTRE SEGURIDAD PÚBLICA, LIBERTAD DE EMPRESA Y SEGURIDAD JURÍDICA.

La controversia analizada no puede resolverse mediante la aplicación aislada de un único principio o derecho constitucional ya que exige armonizar bienes jurídicos que, en el caso concreto, entran en tensión como consecuencia de la imposibilidad de ejecutar la fiscalización posterior prevista para el procedimiento de renovación del Certificado de ITSE, es así que

corresponde determinar cuál de ellos debe prevalecer atendiendo a las circunstancias particulares del caso y a la finalidad perseguida por el ordenamiento jurídico.

Desde la perspectiva del interés público, la Administración Pública tiene el deber de garantizar que los establecimientos desarrollen sus actividades en condiciones compatibles con la seguridad de las personas, por lo tanto, se materializa mediante el sistema de ITSE donde su finalidad preventiva consiste en identificar, controlar y reducir los riesgos asociados al funcionamiento de las edificaciones con el fin de evitar que la actividad económica se desarrolle en condiciones que puedan comprometer la vida o la integridad de quienes concurren a ellas.

En sentido contrario, el administrado es titular de la libertad de empresa reconocida en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú y, además, ostenta una situación jurídica derivada de la expedición del Certificado de ITSE obtenido mediante el procedimiento de renovación. Esta circunstancia genera un ámbito de protección vinculado con la seguridad jurídica y con la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de los actos administrativos favorables emitidos por la Administración Pública.

La seguridad jurídica exige que las actuaciones estatales se desarrollen con previsibilidad, coherencia y respeto por las situaciones jurídicas previamente consolidadas. En esa línea, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha reconocido que dicho principio constituye un elemento esencial del Estado Constitucional de Derecho, al proporcionar certeza respecto de las consecuencias jurídicas derivadas de la actuación administrativa (STC Exp. N.º 0016-2002-AI/TC).

Sin embargo, la situación objeto del presente análisis presenta una particularidad relevante: la Administración Pública no pudo verificar si las condiciones de seguridad que justificaron la renovación del Certificado de ITSE continuaban existiendo, debido a la reiterada obstrucción atribuida al administrado durante la ejecución de la ITSE Posterior. Como resultado de ello, el mecanismo de control diseñado por el Reglamento de ITSE quedó imposibilitado de cumplir la finalidad para la cual fue previsto, generándose una incertidumbre objetiva acerca de la permanencia de las condiciones de seguridad del establecimiento.

Frente a este escenario, la solución del conflicto demanda una ponderación entre la seguridad jurídica derivada del Certificado de ITSE y el interés público representado por la protección de la seguridad colectiva. A juicio del autor, la especial trascendencia de los bienes jurídicos

comprometidos —particularmente la vida y la integridad de las personas— justifica que la Administración Pública adopte medidas destinadas a evitar que un establecimiento continúe operando cuando no ha sido posible verificar el mantenimiento de las condiciones mínimas de seguridad exigidas por el ordenamiento jurídico.

No obstante, la prevalencia de la seguridad pública no exime a la Administración Pública de observar las garantías propias del debido procedimiento administrativo. En consecuencia, cualquier decisión que implique privar de efectos a un Certificado de ITSE previamente emitido debe encontrarse sustentada en una motivación suficiente, respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad y adecuarse al mecanismo jurídico previsto por el ordenamiento para el supuesto concreto. La protección del interés público no autoriza a prescindir de las exigencias de legalidad que rigen el ejercicio de las potestades administrativas.

En ese sentido, el caso evidencia la conveniencia de establecer criterios jurídicos uniformes que delimiten las consecuencias derivadas de la obstrucción a la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE. Ello permitirá compatibilizar la eficacia de las actuaciones de control con la protección de la seguridad jurídica de los administrados, garantizando que las decisiones adoptadas por las entidades municipales respondan a estándares homogéneos de legalidad, motivación y razonabilidad.

IX. RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL Y PROPUESTA DE SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA

El desarrollo de actividades en el área legal de la GGRD permitió advertir diversas dificultades prácticas vinculadas a los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE y a la ejecución de la fiscalización posterior.

Entre los principales problemas identificados, se encuentra la reiterada frustración de diligencias inspectivas debido a la ausencia del administrado o a la existencia de impedimentos para verificar el establecimiento comercial.

Asimismo, se advirtió que la normativa vigente no regula de manera expresa las consecuencias jurídicas derivadas de la obstrucción reiterada a la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación de Certificado de ITSE.

En consecuencia, ello genera dificultades al momento de motivar jurídicamente el inicio de procedimientos de nulidad respecto de certificados emitidos bajo el régimen de aprobación automática.

Frente a dicha problemática, se propone que la MML implemente criterios uniformes de actuación administrativa para los casos de obstrucción a la fiscalización posterior.

Entre dichos criterios, podrían considerarse los siguientes:

- Establecer parámetros objetivos respecto al número de diligencias inspectivas frustradas necesarias para evaluar el inicio de un procedimiento de nulidad.
- Uniformizar los criterios de motivación utilizados en las resoluciones administrativas vinculadas a declarar la nulidad de oficio de Certificados de ITSE.
- Fortalecer los mecanismos de notificación y comunicación de diligencias inspectivas.
- Implementar lineamientos internos que permitan identificar conductas obstructivas reiteradas por parte de los administrados.
- Reforzar la capacitación del personal técnico y legal encargado de los procedimientos de fiscalización posterior.

La implementación de dichos criterios contribuiría a fortalecer la seguridad jurídica, mejorar la actuación administrativa municipal y garantizar una adecuada protección de la seguridad pública.

X. METODOLOGÍA DEL TRABAJO DE SUFICIENCIA PROFESIONAL

El presente trabajo de suficiencia profesional tiene un enfoque cualitativo, debido a que se orienta al análisis jurídico de la problemática derivada de la obstrucción a la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE.

Asimismo, presenta un diseño descriptivo y analítico, toda vez que se desarrolla a partir del estudio del expediente administrativo N.º 0175709-2024, la normativa administrativa aplicable y la experiencia profesional adquirida en la GGRD de la MML.

Para el desarrollo del presente trabajo se emplearon métodos de interpretación jurídica, análisis doctrinario y revisión normativa, especialmente del TUO de la LPAG, el Reglamento de ITSE y el TUPA de la MML.

Asimismo, se utilizó el método analítico para evaluar la actuación de la administración pública frente a los supuestos de obstrucción a la fiscalización posterior y determinar los mecanismos jurídicos aplicables para dejar sin efecto el Certificado de ITSE emitido en el marco del procedimiento de renovación.

Finalmente, el trabajo se sustenta en la experiencia profesional adquirida durante el desempeño de funciones en el área legal de la GGRD, especialmente en la evaluación de procedimientos vinculados a nulidad y el análisis de actos administrativos en materia de ITSE.

XI. CONCLUSIONES

1. Del análisis del régimen jurídico aplicable se concluye que la renovación del Certificado de ITSE correspondiente a establecimientos clasificados con nivel de riesgo bajo o medio responde, por sus características, a un procedimiento cuya eficacia inicial descansa en la declaración jurada presentada por el administrado, reservándose la Administración Pública la verificación posterior del mantenimiento de las condiciones de seguridad.
2. La ITSE Posterior constituye el principal instrumento mediante el cual la Administración Pública ejerce el control material sobre la información declarada durante el procedimiento de renovación, permitiendo comprobar si las condiciones de seguridad que sustentaron la expedición del Certificado de ITSE permanecen vigentes en el establecimiento.
3. La reiterada falta de colaboración del administrado durante la ejecución de la ITSE Posterior desnaturaliza el modelo procedimental basado en los principios de presunción de veracidad y de privilegio de controles posteriores, al impedir el ejercicio de las facultades de fiscalización previstas por el ordenamiento jurídico.
4. La imposibilidad de ejecutar la fiscalización posterior genera consecuencias jurídicas que justifican la adopción de medidas por parte de la Administración Pública para proteger el interés público comprometido; sin embargo, la determinación del mecanismo jurídico aplicable exige diferenciar entre los supuestos de invalidez originaria del acto administrativo y aquellos derivados de hechos sobrevenidos ocurridos con posterioridad a su emisión.
5. La revisión de un Certificado de ITSE previamente otorgado requiere que la decisión administrativa se encuentre respaldada por una motivación reforzada, capaz de justificar la adecuación de la medida adoptada a los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad y debido procedimiento administrativo.

6. Resulta conveniente que la MML establezca criterios jurídicos uniformes para el tratamiento de los casos de obstrucción a la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE, con la finalidad de garantizar decisiones administrativas coherentes, fortalecer la seguridad jurídica de los administrados y asegurar una adecuada protección de la seguridad pública.

XII. RECOMENDACIONES

- 1.** Se propone que la MML elabore y apruebe directrices internas que establezcan criterios uniformes para el tratamiento de los casos en los que el administrado obstaculice la ejecución de la fiscalización posterior dentro de los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE.
- 2.** Resulta conveniente que las resoluciones administrativas mediante las cuales se disponga la nulidad de oficio de Certificados de ITSE incorporen un desarrollo argumentativo reforzado, precisando la relación entre los hechos acreditados y la causal de nulidad invocada, con especial atención a los principios de legalidad, razonabilidad y debida motivación.
- 3.** Se considera pertinente optimizar los mecanismos de comunicación con los administrados respecto de la programación de las diligencias inspectivas, implementando procedimientos que favorezcan una notificación oportuna y disminuyan los supuestos de inasistencia o falta de colaboración durante la ejecución de la ITSE Posterior.
- 4.** Se recomienda fortalecer la formación especializada del personal técnico y jurídico encargado de las actuaciones de ITSE, especialmente en materias relacionadas con la fiscalización posterior, la motivación de los actos administrativos, la nulidad de oficio y la aplicación de los principios previstos en el TUO de la LPAG.
- 5.** Se estima necesario promover la evaluación de modificaciones al marco normativo vigente que regulen de manera expresa los efectos jurídicos derivados de la obstrucción reiterada de la fiscalización posterior en los procedimientos de renovación del Certificado de ITSE, a fin de dotar de mayor seguridad jurídica tanto a la Administración Pública como a los administrados.

XIII. BIBLIOGRAFÍA

- Abruña Puyol, A. (2016). Sobre el así denominado concepto estricto de acto administrativo. *Foro Jurídico*, (15), 250-271.
- Casación N° 1036-2022-LIMA (La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República, 30 de marzo de 2023).
- Exposición de Motivos del Decreto Supremo N° 002-2018-PCM, que aprueba el Reglamento de ITSE.
- Guzmán Napurí, C. (2013). *Manual del Procedimiento Administrativo General* (1.^a ed.). Pacífico Editores.
- Huapaya Tapia, R. (2010). Propuesta de una nueva interpretación del concepto de Acto Administrativo contenido en la Ley de Procedimiento Administrativo General. *Revista De Derecho Administrativo*, (9), 115–133.
- Isasi Cayo, J. (2014). *Tratado de Derecho Administrativo* (1.^a ed.). Gaceta Jurídica.
- Luchetti Rodríguez, A. B. (2009). Algunos Alcances en la aplicación del principio de razonabilidad de las decisiones administrativas. *Revista de Derecho Administrativo*, (7), 484-489.
- Morón Urbina, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General* (14.^a ed.). Gaceta Jurídica.
- Resolución N° 1118-2017-ANA/TNRCH de fecha 28 de diciembre de 2017, emitida por el Tribunal Nacional de Resolución de Controversias Hídricas de la Autoridad Nacional del Agua.
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0016-2002-AI/TC (Tribunal Constitucional, 30 de abril de 2003).
- Sentencia recaída en el Expediente N° 00316-2022-AA/TC (Tribunal Constitucional, 30 de marzo de 2023).
- Sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional, 5 de julio de 2004).
- Sentencia recaída en el Expediente. N° 04293-2012-PA/TC (Tribunal Constitucional, 18 de marzo de 2014).

- Sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC (Tribunal Constitucional, 18 de marzo de 2014).
- Sentencia recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC (Tribunal Constitucional 05 de octubre de 2004).