Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto Legislativo N° 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones

**INFORME N° 66/2018-2019**

**GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO**

**SEÑORA PRESIDENTE:**

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, el **Decreto Legislativo N° 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones,** publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **MAYORIA**, en la Quinta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 29 de noviembre del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén;** y con la **ABSTENCIÓN** del congresista **Gilbert Violeta López.**

## I. SITUACIÓN PROCESAL

Decreto Legislativo N° 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 18 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 258-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1426, mediante Oficio N° 087-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1426 se recibió en el Grupo de Trabajo el 21 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Quinta sesión ordinaria de fecha 29 de noviembre del 2018.

## II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú, artículo 101, numeral 4, y artículo 104.
2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.
2.3. Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

## III. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO

### 3.1 El control constitucional de los Decretos Legislativo

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo en materia específica y por un plazo determinado, los que deben establecerse en la ley autoritativa. Dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Así, se debe tener presente que el artículo 101, numeral 4, del Texto constitucional señala que son materias indelegables a la Comisión Permanente las *"materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República"*.

Finalmente, el referido artículo 104 de la Constitución señala que los decretos legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días,

precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

En tal sentido, el Grupo de Trabajo utiliza como parámetro de control del Decreto Legislativo lo siguiente:

- **La Ley autoritativa**
  Tal como señala la Constitución, la delegación se realiza en materia específica y en un plazo determinado. Se debe recordar que el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC, ha señalado que dentro de los límites de la delegación se encuentra: *"la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación `en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"* (Fundamento Jurídico 20). en el control del Decreto Legislativo se debe cautelar que la materia regulada por el Decreto Legislativo se encuentra dentro de la delegación realizada por la Ley autoritativa y que este es emitido dentro del plazo concedido.

- **La Constitución Política**
  Tal como dispone el artículo 51 de la Constitución, esta *"prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*. En ese sentido, los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la delegación de facultades también deben adecuarse a los principios y normas constitucionales; y es el Congreso de la República el que debe cautelar su Constitucionalidad en aplicación del artículo 102, inciso 2, de la Constitución que dispone que una de sus funciones consiste en *"velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

> Asimismo, se debe cautelar que el Decreto Legislativo cumpla con los requisitos formales exigidos por la Constitución. Así, no se debe olvidar que el artículo 125 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativo; en el mismo sentido, el artículo 123 establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos; y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo exige que, además de los requisitos anteriores, el Decreto Legislativo sea refrendado por el Ministro del sector competente.

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la Ley autoritativa y a la Constitución Política del Perú.

### 3.2 Contenido de la Ley autoritativa

La Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: **(i)** tributaria y financiera; **(ii)** gestión económica y competitividad; **(iii)** integridad y lucha contra la corrupción; **(iv)** facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y **(v)** modernización del Estado.

La ley N° 30823 precisó en cada casa los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la **materia tributaria y financiera**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos; ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad; e

incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.

- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de detracciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

En el caso de la materia de **gestión económica y competitividad**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
- Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para Integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Impulsar el desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional. En este punto, la legislación debe apuntar a mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías; así como establecer una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, deberá promover la formalización laboral, lo que no implicará restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
- Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.
- Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

- Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

En el caso de la materia de **integridad y lucha contra la corrupción**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar el Código Penal para ampliar la pena de inhabilitación principal por la comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado.
- Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.
- Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.
- Facilitar la administración de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.
- Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.
- Modificar las atribuciones de fiscalización con las que cuenta la Administración Tributaria y Aduanera, para combatir la informalidad y la evasión tributaria.

En el caso de la **modificación de la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad** contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, y para la protección de víctimas de delitos relacionados a la libertad sexual.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar en materia de **modernización del Estado** a fin de:

- Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control; sin restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control.
- Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
- Perfeccionar la Ley 27444 y el Decreto Legislativo 1310 con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:
- Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas para delegar la

gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.

- Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.
- Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
- Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

La legislación delegada que se expida en las materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1426.

### 3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1426 tiene como finalidad modificar la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, a efectos de (i) simplificar los procedimientos administrativos que conllevan a la obtención de licencias de habilitación urbana y edificaciones; (ii) fortalecer las competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y (iii) precisar la regulación de las Municipalidades. Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el artículo 2, numeral 5, literal c) y e), de la Ley 30823 que establece lo siguiente:

> *"Artículo 2. En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:*
> *[...]*
> *5) En materia de modernización del Estado, a fin de:*
> *[...]*
> *c) Perfeccionar la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, del Decreto Legislativo 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa,* ***y otras normas con rango de ley, con el fin de simplificar trámites administrativos****, lo cual comprende lo siguiente:*
> *c.1 Modificar, en la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las disposiciones del título preliminar, del procedimiento administrativo, de actualización, contenido y publicación del texto único de procedimientos administrativos, revocación del acto administrativo, caducidad del procedimiento administrativo, notificaciones, renovación de títulos habilitantes y procedimiento administrativo sancionador; así como precisar las competencias*

*y fortalecer las funciones de supervisión y fiscalización de la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad rectora. Asimismo, incorporar modalidades de fiscalización administrativa y disposiciones para la utilización de tecnologías digitales y autorizar al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la actualización de los textos únicos ordenados conforme a las modificaciones propuestas y precisar la tercera disposición complementaria final.*

*c.2 Precisar los principios, efectos y alcances del Análisis de Calidad Regulatoria; así como perfeccionar el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria, como parte de un proceso integral y continuo.*

***Ninguna medida de simplificación podrá en modo alguno significar la reducción o eliminación de derechos ni de requisitos sustantivos.***

***[...]***

***e) Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones,*** *de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política. [...]"*

**[Resaltado es nuestro]**

El Decreto Legislativo 1426 fue emitido el día 16 de setiembre del 2018. Así, la Exposición de Motivos del referido decreto señala que: "*(...)es necesario modificar la Ley con la finalidad de simplificar los procedimientos administrativos para la obtención de licencias de habilitación urbana y edificaciones, así como fortalecer y optimizar las competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su calidad de actor de los procesos de habilitaciones urbanas y edificaciones, y precisar la regulación de los gobiernos locales, sin que ello requiera afectar la Ley N° 27972*" (pp. 17). En tal sentido, el referido Decreto Legislativo N° 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, contiene fundamentalmente lo siguiente:

- Se precisa la definición de edificación, señalando que se entiende como el resultado de construir una obra de carácter permanente sobre un predio, que cuente como mínimo con proyecto de habilitación urbana aprobado **[Artículo 3]**.
- Se establece que el planeamiento integral forma parte del proyecto de habilitación urbana, que es calificado por la Comisión Técnica, cuando el área por habilitar esté comprendida en el Plan de Desarrollo Urbano y/o zonificación y no colinde con zonas habilitadas o cuando se realice la independización o la parcelación de un predio rústico, según la modalidad correspondiente **[Artículo 3]**.

- Se deroga la regla que disponía expresamente que el planeamiento integral es aprobado por ordenanza municipal de la Municipalidad Provincial, así como aquella que establecía que el Planeamiento Integral con fines de habilitación urbana que los predios estén comprendidos en los Planes de Desarrollo Urbano y/o Zonificación, y que: el área por habilitar se desarrolle por etapas; el área por habilitar no colinde con zonas habilitadas, y se realice la independización o la parcelación de un predio rústico **[Artículo 3]**.
- Con relación a la definición de "Conformidad de Obra y Declaración de Edificación", se establece que, para comercio y oficinas, y ya no solo para viviendas multifamiliares, la conformidad de obra se puede otorgar a nivel de casco habitable; puede tramitarse con o sin variaciones **[Artículo 3]**.
- Define la "recepción de obras" como el procedimiento por el cual se determina que las obras de habilitación urbana se han concluido conforme a los planos y a la licencia aprobada, pudiendo tramitarse con o sin variaciones, así como de forma parcial, cuando se trate de proyecto integral **[Artículo 3]**.
- Define al "proyecto integral" como el proyecto de habilitación urbana o de edificación que se desarrolla por etapas, de forma independiente en su ejecución y funcionamiento, en las modalidades C y D con evaluación previa por la Comisión Técnica, cuya acta de verificación y dictamen tiene un plazo de vigencia de diez (10) años; para la ejecución de cada etapa se solicita la licencia respectiva **[Artículo 3]**.
- Se establece que los arquitectos e ingenieros, dentro en su especialidad, son responsables de los proyectos de estructuras en edificaciones, y de pavimentación en habilitaciones urbanas y de seguridad; proyectos de instalaciones sanitarias y de seguridad; y proyectos de instalaciones eléctricas y electromecánicas y de seguridad. Asimismo, en el caso que se cuenten con proyectos especializados como seguridad integral, redes de información y otros, se dispone que estos proyectos son responsabilidad de los profesionales proyectistas y no deben ser sujetos a evaluación técnica por parte de la municipalidad, Comisión Técnica o Revisores Urbanos **[Artículo 4]**.
- Elimina al representante de CAPECO, de la Comisión Técnica conformada para el caso del procedimiento de otorgamiento de licencia para habilitaciones urbanas **[Artículo 4]**.
- Se establece que la revisión de los proyectos de edificaciones, en aspectos de seguridad, está a cargo de los delegados miembros de la Comisión Técnica, según su especialidad **[Artículo 4]**.
- Se define como "delegados de servicios públicos", como aquellos delegados de las entidades y/o empresas prestadoras de servicios públicos de agua, alcantarillado y energía eléctrica, acreditados

para su participación ante las Comisiones Técnicas y/o los Revisores Urbanos, en la calificación de proyectos de habilitación urbana; deben ser arquitectos o ingenieros, colegiados y habilitados **[Artículo 4]**.

- Establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre la normativa de su sector relacionada a las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones **[Artículo 4]**.
- Se establece que las licencias de habilitación y edificación pueden ser objeto de prórroga y revalidación, ya no así de modificación **[Artículo 7]**.
- Se establecen que se pueden acoger a la modalidad A de aprobación de habilitaciones (automáticas), las ampliaciones y remodelaciones consideradas obras menores según lo establecido en el Reglamento Nacional de Edificaciones.
- En lo que se refiere a la modalidad B de aprobación de habilitaciones urbanas (Aprobación de Proyecto con evaluación por la Municipalidad o con evaluación previa por los Revisores Urbanos), se dispone que la municipalidad cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles para la revisión y calificación del expediente, para el caso de proyectos de edificación; y, de veinte (20) días hábiles para proyectos de habilitación urbana, con la finalidad de garantizar la idoneidad y correcta ejecución del proyecto; vencido los plazos sin pronunciamiento se aplica el silencio administrativo positivo. Después de la calificación del expediente sin observaciones, se otorga la licencia definitiva que autoriza la continuación de la ejecución de las obras de habilitación urbana o de edificación **[Artículo 10]**.
- En lo que se refiere a la modalidad B de aprobación de habilitaciones urbanas (Aprobación de Proyecto con evaluación por la Municipalidad o con evaluación previa por los Revisores Urbanos), se precisa que pueden acogerse, entre otras, las habilitaciones urbanas de uso residencial de unidades prediales no mayores de cinco (5) ha.; y la modificación de proyecto de habilitaciones urbanas o edificaciones que correspondan a etapas de un proyecto integral aprobado con anterioridad o con plazo vencido **[Artículo 10]**.
- Elimina de quienes se pueden acoger a la modalidad B de aprobación de habilitaciones urbanas, a: i) la construcción de cercos en que el inmueble se encuentre bajo el régimen en que coexistan secciones de propiedad exclusiva y propiedad común; y ii) la demolición total de edificaciones hasta cinco (5) pisos de altura y/o que cuenten con semisótanos y sótanos, siempre que no requiera el uso de explosivos **[Artículo 10]**.

- Se establece que las habilitaciones urbanas y edificaciones sujetas a las modalidades B, C y D, pueden ejecutarse por etapas, siempre que tengan un proyecto integral aprobado **[Artículo 10]**.
- Se establece que la revalidación procede solo para aquellas licencias emitidas bajo el marco de la presente Ley, por treinta y seis (36) meses y por única vez **[Artículo 11]**.
- Se dispone que, para el caso de proyectos de habilitación urbana aprobados por los Revisores Urbanos, el administrado debe presentar ante la municipalidad respectiva el Informe Técnico favorable, acompañado de los requisitos previstos para las Modalidades B, C o D, según el caso, los cuales sirvieron para la revisión y aprobación del proyecto. El cargo de ingreso constituye la licencia, previo pago del derecho de trámite correspondiente **[Artículo 16]**.
- Deroga el artículo 23 que regulaba la aprobación de regularización de habilitaciones urbanas ejecutadas.
- Establece que las municipalidades distritales y las provinciales o la Municipalidad Metropolitana de Lima, en el ámbito del Cercado, declaran la habilitación urbana de oficio de aquellos predios matrices registralmente calificados como rústicos ubicados en zonas urbanas consolidadas que cuenten con edificaciones permanentes destinadas para vivienda, con equipamiento urbano, de ser el caso, así como con servicios públicos domiciliarios de agua potable, desagüe o alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, otorgándoles la correspondiente calificación de urbano de conformidad con su realidad local, y disponen la inscripción registral del cambio de uso de suelo rústico a urbano. Estas habilitaciones no se encuentran sujetas a los aportes de la habilitación urbana; sin embargo, de existir áreas destinadas a recreación pública, educación, salud y otros fines, éstas serán consideradas en la habilitación urbana de oficio e independizadas según corresponda **[Artículo 24]**.
- Deroga el artículo 24-B, sobre improcedencia de la habilitación urbana de oficio, ya que el artículo 24 dispone que las causales de improcedencia de la habilitación urbana de oficio, entre otros, deberán regularse a nivel reglamentario.
- En los casos de las obras de las edificaciones de carácter militar de las Fuerzas Armadas, de carácter policial de la Policía Nacional del Perú, de establecimientos de reclusión penal, de Universidades Nacionales, de establecimientos de salud estatales e instituciones educativas estatales, las que deberán ejecutarse con sujeción a los Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano, solo presentarán el Formulario Único, debidamente suscrito por el administrado y por los profesionales responsables, señalando el número de recibo y fecha de pago del trámite de Licencia de

Edificación, así como el plano de ubicación y memoria descriptiva **[Artículo 25]**.

- Se establece que, para el caso de proyectos de edificación aprobados por los Revisores Urbanos, el administrado debe presentar ante la municipalidad respectiva el Informe Técnico favorable, acompañado de los requisitos previstos para las Modalidades B, C o D, según el caso, los cuales sirvieron para la revisión y aprobación del proyecto. El cargo de ingreso constituye la licencia, previo pago del derecho de trámite correspondiente **[Artículo 25]**.
- Con relación a los planos de seguridad que deben acompañarse a los anteproyectos en consulta, se precisa que estos deben contener las consideraciones de distancias de recorrido, aforo, anchos de pasillo y señalización correspondiente a la evacuación, de acuerdo a la modalidad de aprobación que corresponda **[Artículo 25-A]**.
- Se establece que una vez terminadas las obras pendientes de ejecución y aprobada la Conformidad de Obra y Declaratoria de Edificación Anticipadas, el administrado solicita a la municipalidad respectiva la declaración de la edificación terminada. Asimismo, una vez terminadas las obras pendientes de ejecución el administrado puede hacer entrega de las unidades inmobiliarias **[Artículo 28-B]**.
- Se establece que las habilitaciones urbanas ejecutadas hasta el 17 de septiembre de 2018, sin la correspondiente licencia, así como las edificaciones ejecutadas desde el 01 de enero de 2017 hasta el 17 de septiembre de 2018, son regularizadas de forma individual por las municipalidades. Los procedimientos y requisitos son establecidos en el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación y pueden ser desarrollados siempre que cumplan con la normatividad vigente a la fecha de su construcción o, en caso que sea más favorable, con la normativa vigente. Del mismo modo, las habilitaciones urbanas y las edificaciones ejecutadas sin licencia hasta el 17 de septiembre de 2018, también pueden ser regularizadas de forma conjunta por las municipalidades **[Artículo 30]**.

De lo expuesto se concluye que el Decreto Legislativo N° 1426 se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 5, literal c) y e), de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, con excepción del artículo 10 del referido decreto.

Al respecto, es preciso indicar que en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 2791/2017-PE, que dio origen a la Ley 30823, que sustenta el decreto legislativo materia de análisis, no se aprecia que se haya solicitado expresamente facultades legislativas para modificar el marco normativo sobre habilitaciones urbanas.

Sin embargo, en el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 2791/2017-PE, que propone la Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personar en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, con relación al literal c) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley autoritativa que sustenta el decreto legislativo materia de análisis, se establece lo siguiente:

> "Asimismo, en el Informe D000005-2018-PCM-SGP, el Poder Ejecutivo precisó que la referencia a demás normas con rango de ley ´se refiere a la simplificación de trámites establecidos en normas con rango de Ley. Por ejemplo, esto incluye perfeccionar y simplificar la legislación para garantizar **la implementación oportuna y segura del otorgamiento de licencia de habilitación urbana y de edificación por parte de las Municipalidades, a través de la simplificación de requisitos, reorientando las obligaciones de los actos intervinientes, siempre resguardando la seguridad de las edificaciones y las personas que las habitan**´. En tal sentido, es factible que el otorgamiento de las facultades solicitadas; sin embargo, ninguna medida de simplificación puede en modo alguno significar la reducción o eliminación de derechos, ni de requisitos sustantivos" **[Énfasis agregado]**.

Como puede advertirse, se delegan facultades legislativas en materia de simplificación administrativa en materia de habilitaciones urbanas y de edificaciones, sin embargo, expresamente ello debe realizarse salvaguardando la seguridad de las edificaciones y de las personas que las habitan. Ello implica que se asegure, se garantice, que dichas reglas nuevas, no coloquen en una situación de vulnerabilidad o riesgo la integridad de las personas o la seguridad de las edificaciones. Ello es precisamente lo que ocurre cuando se pretende incorporar la figura del "*silencio administrativo positivo*". Dicha figura supone una declaración tácita de la Administración a favor del ciudadano; siendo que, si bien es posible que las entidades públicas competentes efectúen actos de fiscalización que conduzcan a la revocación de aquella declaración tácita, lo cierto es que mientras ello ocurra, bastaría la inactividad del municipio para que una edificación insegura o irregular ponga en riesgo a sus habitantes.

Velar por la seguridad de las edificaciones y la integridad de las personas es de interés público, por lo que no correspondería que se recurra a la figura del silencio administrativo positivo, más aún cuando la propia Ley autoritativa expresó que *"ninguna medida de simplificación podrá en modo alguno significar la reducción o eliminación de derechos ni de requisitos sustantivos"*. Por ello, se propone el cambio siguiente:

| Decreto Legislativo 1426 | Propuesta de modificación |
|---|---|
| Artículo 10.-<br>(...)<br>2. Modalidad B: Aprobación de Proyecto con evaluación por la Municipalidad o con evaluación previa por los Revisores Urbanos<br>Para obtener las licencias reguladas por la presente Ley mediante esta modalidad se debe presentar ante la municipalidad competente el Formulario Único acompañado de los requisitos establecidos en la presente Ley y el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.<br>(...)<br>La municipalidad cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles para la revisión y calificación del expediente, para el caso de proyectos de edificación; y, de veinte (20) días hábiles para proyectos de habilitación urbana, con la finalidad de garantizar la idoneidad y correcta ejecución del proyecto; vencido los plazos sin pronunciamiento se aplica el silencio administrativo positivo. Después de la calificación del expediente sin observaciones, se otorga la licencia definitiva que autoriza la continuación de la ejecución de las obras de habilitación urbana o de edificación.<br>Para el caso que el interesado opte por la aprobación de proyecto con evaluación previa por los Revisores Urbanos, el cargo de ingreso constituye la respectiva licencia, previo pago del derecho de trámite correspondiente.<br>La calificación técnica que la municipalidad efectúa al proyecto debe ser conforme, conforme con observaciones o no conforme, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 4 de la presente Ley | Artículo 10.-<br>(...)<br>2. Modalidad B: Aprobación de Proyecto con evaluación por la Municipalidad o con evaluación previa por los Revisores Urbanos<br>Para obtener las licencias reguladas por la presente Ley mediante esta modalidad se debe presentar ante la municipalidad competente el Formulario Único acompañado de los requisitos establecidos en la presente Ley y el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.<br>(...)<br>La municipalidad cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles para la revisión y calificación del expediente, para el caso de proyectos de edificación; y, de veinte (20) días hábiles para proyectos de habilitación urbana, con la finalidad de garantizar la idoneidad y correcta ejecución del proyecto; vencido los plazos sin pronunciamiento se aplica el silencio administrativo **negativo**. Después de la calificación del expediente sin observaciones, se otorga la licencia definitiva que autoriza la continuación de la ejecución de las obras de habilitación urbana o de edificación.<br>Para el caso que el interesado opte por la aprobación de proyecto con evaluación previa por los Revisores Urbanos, el cargo de ingreso constituye la respectiva licencia, previo pago del derecho de trámite correspondiente.<br>La calificación técnica que la municipalidad efectúa al proyecto debe ser conforme, conforme con observaciones o no conforme, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 4 de la presente Ley |

- **Conformidad con la Constitución Política del Perú**

Asimismo, de la evaluación del Decreto Legislativo 1426, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifican Leyes Orgánicas, ni establecen disposiciones que corresponderían a Leyes especiales, tales como la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, y que no afectan la Ley que crea el Sistema Nacional de Control.

En ese sentido se aprecia que el Decreto Legislativo 1426 tiene como finalidad modificar la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, a efectos de (i) simplificar los procedimientos administrativos que conllevan a la obtención de licencias de habilitación urbana y edificaciones; (ii) fortalecer las competencias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y (iii) precisar la regulación de las Municipalidades. En ese sentido, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1426, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Finalmente, se verifica que el Decreto Legislativo fue aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros, y fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, Cesar Villanueva Arévalo, y por el Ministro del Sector competente, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Javier Piqué del Pozo.

## IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del Decreto Legislativo N° 1426, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 16 de setiembre del 2018, considera que este **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso; con excepción de lo dispuesto en el artículo 2° en el extremo que modifica el artículo 10 de la Ley N° 29230, sobre la que recomienda su **MODIFICACIÓN**, conforme al siguiente texto normativo:

**LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1426, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29090, LEY DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES**

**Artículo Único. Modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de habilitaciones urbanas y de edificaciones**

Modifícase el artículo 2 del Decreto Legislativo 1426, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de habilitaciones urbanas y de edificaciones, conforme al texto siguiente:

**Artículo 2.- Modificación de los artículos 2, 3, 4, 7, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 24, 25, 25-A, 28-B y 30 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones**

Modifícanse de los artículos 2, 3, 4, 7, 10, 11, 16, 17, 21, 22, 24, 25, 25-A, 28-B y 30 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, los que quedan redactados de la manera siguiente:

(...)

"**Artículo 10.- Modalidades de aprobación**

(...)

2. Modalidad B: Aprobación de Proyecto con evaluación por la Municipalidad o con evaluación previa por los Revisores Urbanos

Para obtener las licencias reguladas por la presente Ley mediante esta modalidad se debe presentar ante la municipalidad competente el Formulario Único acompañado de los requisitos establecidos en la presente Ley y el Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación.

(...)

La municipalidad cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles para la revisión y calificación del expediente, para el caso de proyectos de edificación; y, de veinte (20) días hábiles para proyectos de habilitación urbana, con la finalidad de garantizar la idoneidad y correcta ejecución del proyecto; vencido los plazos sin pronunciamiento se aplica el silencio administrativo **negativo**. Después de la calificación del expediente sin observaciones, se otorga la licencia definitiva que autoriza la continuación de la ejecución de las obras de habilitación urbana o de edificación.

Para el caso que el interesado opte por la aprobación de proyecto con evaluación previa por los Revisores Urbanos, el cargo de ingreso constituye la respectiva licencia, previo pago del derecho de trámite correspondiente.

La calificación técnica que la municipalidad efectúa al proyecto debe ser conforme, conforme con observaciones o no conforme, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 4 de la presente Ley.

(...)"

Lima, 29 de noviembre del 2018

**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**
Coordinador

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**
Miembro

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**
Miembro