Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto Legislativo N° 1366, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencias de Inmuebles propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas sobre la ejecución de obras de infraestructura

INFORME N° 92/2018-2019

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° 1366, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencias de Inmuebles propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas sobre la ejecución de obras de infraestructura,** publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de julio de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD de los presentes**, en la segunda sesión extraordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 11 de abril del 2019, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Alberto Oliva Corrales.**

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1366, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencias de Inmuebles propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas sobre la ejecución de obras de infraestructura, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 25 de julio del

2018, mediante Oficio N° 150-2018-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° 1366, mediante Oficio N° 060-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1366 se recibió en el Grupo de Trabajo el 03 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la segunda sesión extraordinaria de fecha 11 de abril del 2019.

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° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos.

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° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, materia de reconstrucción, en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios, y en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios. Para ello, autoriza al Poder Ejecutivo a modificar las siguientes leyes: Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios; Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones; Ley 30458, Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública en apoyo de Gobiernos Regionales y Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales; Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado; Ley 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado; y el Decreto Legislativo 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Con respecto a la primera materia delegada, es decir, a las facultades otorgadas en el proceso de reconstrucción en el marco del **Plan de Reconstrucción con Cambios (PIRCC)**, autorizó a que el Ejecutivo apruebe principalmente las siguientes medidas:

- Simplificar el ciclo de inversión de los Proyectos aprobados por el Plan de Reconstrucción con Cambios (PIRCC).
- Crear un proceso especial abreviado de contratación pública.
- Ampliar las modalidades de contratación parar las inversiones; particularmente para permitir: Convenios Estado – Estado, Convenios con organismos internacionales, convenios de administración de recursos con organismos internacionales.
- Autorizar la ejecución descentralizada de las intervenciones a través de la modalidad de administración directa y núcleos ejecutores, garantizando el control de las mismas.
- Establecer disposiciones especiales en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Planes de Monitoreo Arqueológico, Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, autorizaciones del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, y de la Autoridad Nacional del Agua, pudiendo establecer excepciones solo para fines del PIRCC.
- Establecer normas de excepción para facilitar el saneamiento físico de infraestructura, y permitir el uso del procedimiento previsto en la Ley N° 30230.
- Simplificar y establecer los procedimientos de asignación de recursos del Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales (FONDES).
- Modificar la Ley N° 29090 a efectos de agilizar los procedimientos para la obtención de licencias de habilitación urbana y edificaciones, además de exonerar o simplificar los requisitos.
- Establecer disposiciones relacionadas a planes urbanos, delimitación y monumentación de fajas marginales y zonas de riesgo.

Dichas medidas deberán ser aprobadas respetando las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución y la Ley orgánica respectiva; asimismo, deberán respetar la priorización de las obras de reconstrucción a cargo de las autoridades locales.

Con respecto a la segunda materia delegada, es decir, a las facultades otorgadas en reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, autorizó a que el Ejecutivo apruebe principalmente las siguientes medidas:

- Establecer disposiciones especiales para atender a la población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable con el Bono Familiar Habitacional (BFH).
- Establecer un marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial.
- Optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de los predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales del Estado.
- Establecer disposiciones que fortalezcan las disposiciones que la gestión y prestación de los servicios de saneamientos, excluyendo su privatización.
- Mejorar el marco legal de Obras por Impuestos, con la participación del Sistema de Control.
- Modificar la Ley de Contrataciones del Estado a fin de optimizar el proceso de contratación y supervisión, debiendo contar con la participación del Sistema de Control.
- Establecer mecanismos que faciliten las fases de pre inversión e inversión en infraestructura de establecimientos hospitalarios calificados de alto riesgo y el equipamiento de salud, debiendo contar con la participación del Sistema de Control.
- Mejorar y consolidar las reglas, criterios y procesos del Sistema Nacional de Promoción de Inversión Privada.

La legislación delegada que se expida en ambas materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, quedado excluida expresamente la Ley de Presupuesto, la Ley de Cuenta General de la República; y no deberán menoscabar las atribuciones del Sistema Nacional de Control.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1366.

3.4 Análisis del Decreto Legislativo

Conforme señalamos antes, la Constitución Política del Perú en el artículo 104, establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de aprobar Decretos Legislativos en materia específica y por un tiempo determinado. Asimismo, el artículo 90 del Reglamento del Congreso señala que el control que realiza el Congreso de la República se efectúa utilizando como parámetro de control a la Ley autoritativa, que en este caso es la Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos; y a la Constitución Política del Perú.

- **Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos**

Como señalamos, esta Ley otorgó facultades al Poder Ejecutivo, por un plazo de sesenta (60) días, en dos materias específicas: proceso de reconstrucción, en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios (PIRCC); y reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios. Ahora bien, con respecto a la segunda materia se determinó que el Poder Ejecutivo podría aprobar medidas tales como establecer disposiciones especiales para atender a la población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable con el Bono Familiar Habitacional (BFH); establecer un marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial; **optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de los predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales del Estado**; establecer disposiciones que fortalezcan las disposiciones que la gestión y prestación de los servicios de saneamientos, excluyendo su privatización, entre otros[1].

Asimismo, se debe tener presente que la delegación de facultades en la segunda materia estableció expresamente en el último párrafo del artículo 2.2 de la Ley N° 30776 que:

> *"Las disposiciones emitidas en el marco de la presente delegación de facultades para legislar deben ser conformes con los artículos 104 y 101, inciso 4, y demás normas concordantes de la Constitución Política del Perú y la jurisprudencia que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional, quedando excluidas expresamente las materias reservadas a la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República. Asimismo, no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica preservando el marco legal vigente de la lucha contra la corrupción."*

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1366 tiene por objetivo modificar el Decreto legislativo 1192, Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura. Según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el artículo 2.2, literal c), de la Ley 30776 que establece lo siguiente:

[1] Las medidas fueron descritas en el 3.2 del presente Informe de control.

"2.2. 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 en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, a fin de:

c) Optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo del Estado peruano, así como el desarrollo del catastro urbano y facilitar el saneamiento físico-legal de inmuebles destinados a servicios y otros usos por el Estado, de los bienes inmuebles patrimoniales. Estas medidas no afectarán los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas."

[Resaltado es nuestro]

Como ya se mencionó. el Decreto Legislativo 1366 modifica e incorpora un conjunto de disposiciones en el Decreto Legislativo 1192, que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencias de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de otras obras de infraestructura. En tal sentido, el referido Decreto contiene las siguientes medidas:

- Se precisa que el beneficiario es el titular del derecho de propiedad del inmueble como resultado de la Adquisición, Expropiación o transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, necesarios para la ejecución de la Obra de Infraestructura, siendo que el único beneficiario es el Estado a través de alguna de las entidades públicas, que comprende a los titulares de proyectos y a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento públicas de accionariado estatal o municipal.
- Se precisa que la tasación debe determinar también una indemnización por el eventual perjuicio, que incluya, en caso corresponda, el daño emergente y lucro cesante.
- Se establecen como documentos de fecha cierta, entre otros, a) documentos privados con firmas legalizadas; b) documentos privados que han sido materia de cotejo pericial conforme, respecto de la firma del otorgante; c) escrituras imperfectas otorgadas ante juez de paz; y d) minutas presentadas al despacho notarial, con la respectiva constancia de su ingreso expedida por el Notario que conserva el archivo.
- Se establece, para el caso de determinar al sujeto pasivo en bienes inmuebles inscritos, que cuando el sujeto pasivo sea una sucesión, bastará que la misma conste inscrita definitivamente en el Registro de Sucesiones, siendo que, de no existir sucesión inscrita en el citado Registro, se considera al titular registral como Sujeto Pasivo, no requiriéndose efectuar a éste la comunicación de la afectación y de la intención de adquisición.
- Se permite que el sujeto pasivo solicite la adquisición o expropiación total, cundo el remanente del bien inmueble que no es afectado sufre una desvalorización significativa o resultare inútil para los fines a que estaba destinado con anterioridad a la adquisición o expropiación parcial, solicitud que debe ser presentada hasta el momento de aceptación de la oferta de adquisición.

- Se establece que la responsabilidad de la determinación del valor comercial del inmueble, que comprende los valores de terreno, edificaciones y plantaciones, es del sujeto activo.
- Se precisa que la tasación debe efectuarse en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles a partir de la designación del perito, siendo que cualquier rectificación por error material debe efectuarse durante la vigencia de la tasación, ya que, de tratarse de cualquier otra modificación, el sujeto activo debe solicitar un nuevo servicio de tasación, presentando nuevamente el expediente técnico legal.
- Respecto de los requisitos para la tasación, se establece que, para la determinación del daño emergente, se debe precisar, de ser el caso, si el predio queda inhabitable, tiene pérdida de funcionalidad, traslado de bienes muebles, alquiler de inmueble temporal precisando el plazo, gastos de búsqueda, acondicionamiento del área remanente, instalación de cerco perimétrico, y otros. Por su parte, para la determinación del lucro cesante, se debe acreditar la renta dejada de percibir y el periodo contemplado de la actividad económica afectada.
- Se establece que el órgano encargado de elaborar la tasación, tiene hasta 10 días hábiles para calificar el expediente técnico legal.
- Se establece que dentro de los 10 días hábiles siguientes de identificación los inmuebles que se requieran para la ejecución de las obras de infraestructura, el sujeto activo comunica dicha situación a los sujetos pasivos y ocupantes del bien inmueble. Previamente a la comunicación anterior, el sujeto activo debe contar con el certificado de búsqueda catastral.
- Se establece que el expediente técnico legal debe ser remitido por el sujeto activo dentro de un plazo no mayor de 4 meses siguientes a la identificación de los inmuebles que se requieran para la ejecución de obras de infraestructura. En el caso de las asociaciones público privadas, el plazo será de 3 meses.
- Se establece que la tasación debe efectuarse en un plazo no mayor de 30 días hábiles de designado el perito.
- Se establece que los predios y/o edificaciones de propiedad estatal de dominio público o de dominio privado, y de las empresas del Estado, de derecho público y de derecho privado, requeridos para la ejecución de obras de infraestructura declaradas de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional y/o de gran envergadura, son transferidos en propiedad u otorgados a través de otro derecho real, a título gratuito y automáticamente al sector, gobierno regional o gobierno local o titular del proyecto al cual pertenece el proyecto, en la oportunidad que estos lo señalan y por el solo mérito de la resolución administrativa que emita la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales, en un plazo máximo de 45 días hábiles contados desde la fecha de presentación de la solicitud, siendo dicha resolución irrecurrible en sede administrativa o judicial.
- Se dispone que en los procesos judiciales seguidos contra el Estado o las entidades públicas en donde existan conflictos que involucren la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles de propiedad estatal o actos de disposición que recaigan sobre estos, siendo obligación de la autoridad jurisdiccional respectiva, solicitar la opinión de la Superintendencia de Bienes Nacionales de manera previa a la emisión de la sentencia o de la

medida cautelar respectiva (artículo 41). Esta disposición aplica, incluso, a los procesos en trámite.
- Se establece que el sujeto activo, a fin de obtener la liberación del inmueble, podrá reconocer los gastos de traslado a los ocupantes o poseedores (Tercera disposición complementaria final).

De lo expuesto se concluye que el Decreto Legislativo N° 1366 se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2.2, de la Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos; y se emitió dentro del plazo de los sesenta días otorgado por el Congreso de la República.

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

Asimismo, de la evaluación del Decreto Legislativo 1366, 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 1366 tiene como finalidad modificar el Decreto Legislativo 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del Estado, liberación de interferencias y dicta otras medidas para la ejecución de obras de infraestructura. En ese sentido, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1366, 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 Energía y Minas encargado del Despacho, Francisco Ismodes Mezzano, la Ministra de Cultura, Patricia Balbuena Palacios, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, Edmer Trujillo Mori, 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° 1366, publicado en el Diario Oficial El Peruano

con fecha 23 de julio 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; y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 11 de abril del 2019

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador

ALBERTO OLIVA CORRALES
Miembro

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro