INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1469 PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 1469 que modifica la Ley N.º 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, para dinamizar y reactivar la actividad inmobiliaria.

El Decreto Legislativo N° 1469 fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, del 14 de mayo del 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El presente informe fue aprobado por mayoría, en la Primera Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 28 de setiembre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, y, el voto en abstención del congresista Carlos Mesía Ramírez, presentes en la sesión virtual.

I.- Aspectos Procedimentales

El Decreto Legislativo N° 1469, que modifica la Ley N.º 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, para dinamizar y reactivar la actividad inmobiliaria, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 24 de abril del 2020, e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, mediante Oficio N° 036-2020-PR, suscrito por el Señor Presidente de la República, señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo y el señor Vicente Antonio Zevallos Salinas, con fecha 28 de abril del año en curso.

Fue derivado con proveído de 28 de mayo del 2020 por la Oficialía Mayor del Congreso de la República al señor Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

II.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Decreto Legislativo 1469 ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en armonía con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política y con el voto aprobatorio del

Concejo de Ministros en cumplimiento del numeral 2 del artículo 125 de la mencionada Constitución.

Por su parte el artículo 90 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

> *"El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:*
>
> *a) 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, dentro de los tres días posteriores a su publicación.*
>
> *(...)".*

Tal como se puede apreciar del expediente del Decreto Legislativo se tiene que este fue publicado el día 24 de abril, sin embargo se dio cuenta al Congreso de la República el 28 de abril de 2020, mediante Oficio N° 036-2020-PR, con lo cual, si bien se ha cumplido con dar cuenta del Decreto Legislativo al Poder Legislativo, dicho cumplimiento no se ha efectuado en el plazo establecido por el Reglamento del Congreso de la República, por lo que en este extremo se realiza la constatación de las circunstancias vinculadas con la declaración de emergencia sanitaria a nivel nacional; con la orden de inmovilización social obligatoria a consecuencia de la epidemia COVID-19, y a las normas jurídicas emitidas durante dicha circunstancia de naturaleza excepcional y global.

El ingreso del Decreto Legislativo, presentado el 28 de abril del 2020, se realiza en un plazo que excede por un día a los tres días posteriores a su publicación, a que se contrae el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, sin embargo, existen razones que justifican la presentación del Decreto Legislativo bajo dicha condición, las mismas que se exponen en el presente informe.

- *Ingreso documental al Congreso de la República a partir del 16 de marzo 2020*

En lo que se refiere al ingreso de documentos a partir del 16 de marzo del 2020, fecha en la que se instala el nuevo Congreso de la República, es de precisar, que ésta prácticamente confluye con la declaración del estado de emergencia nacional por el brote del Covid-19, dictada por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el 15 de marzo del 2020; norma por la que se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena) a nivel nacional por las graves circunstancias sanitarias producidas por el Covid-19, la misma que ha sido ampliada en varias ocasiones.

Dentro de las medidas que se dictan desde el ejecutivo, se dispuso la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, sujetos a silencio positivo y negativo, la misma que ha sido ampliada a través de normas sucesivas.[1]. Esta referencia aplica al ingreso del Decreto Legislativo 1469, que modifica la Ley N.º 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, para dinamizar y reactivar la actividad inmobiliaria, que ingresó al Congreso de la República, vía dación en cuenta con fecha 28 de abril del 2020.

Siendo esta suspensión de plazos administrativos, que de manera excepcional y por razones de la emergencia decretada por el gobierno, a la que estaría sujeta la dación en cuenta del decreto legislativo, objeto del presente informe, al haber ingresado el 28 de abril del 2020, y no a los tres días posteriores a su publicación, como lo dispone el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Por lo que, atendiendo a los fundamentos jurídicos expuestos, el Grupo de Trabajo da por presentado el Decreto Legislativo 1469, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 24 de abril de 2019 e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 28 de abril de 2020, mediante Oficio Nº 036-2020-PR, dentro del plazo administrativo previsto en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y por lo tanto, se declara su admisión a trámite en sede congresal.

III.- Marco Constitucional

El artículo 104 de la Constitución Política consagra lo siguiente:

> ***"****El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.*
>
> *No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.*
>
> *Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.*
>
> *El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".*

El numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política que precisa lo siguiente.

[1] El Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el 15 de marzo 2020, por la que se dispone la suspensión de plazos en los procedimientos administrativos, hasta por treinta (30) días hábiles; norma modificada por el Decreto de Urgencia N° 29-2020, de 20 de marzo 2020, que dispone la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, sujetos a silencio positivo o negativo, hasta por treinta (30) días hábiles posteriores al 21 de marzo, la misma que se proyecta hasta el 04 de mayo del año en curso.

"(…) Son atribuciones de la Comisión Permanente:

4.- Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República".

IV.- Ley 31011 de 27 de marzo del 2020 Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19

Por Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley.

El numeral 9 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar en lo siguiente:

- En materia de protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios, con el objeto de dictar medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal y acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines, así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

4.1.- Justificación para la delegación del Congreso de la República al Poder Ejecutivo

Entre los fundamentos para que el Congreso abdique de sus competencias inmanentes y se las traslade a otro Poder del Estado, tenemos que los temas objeto de regulación devienen en eminentemente técnicos, de gran complejidad, o requieren de un alto nivel de especialización, ello sumado a la inmediatez o la urgencia con que las normas – delegadas - requieren ser promulgadas por el gobierno, precisamente por la necesidad en su promulgación y vigencia, siguen el criterio expuesto los autores nacionales Rubio, García Belaúnde y Bernales. (Rubio Correa, (1998- 1999)[2], García Belaunde (1989: 32)[3] y Enrique Bernales, (1996, 131)[4].

[2] Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993 – Volumen 4 Lima Perú Pontificia Universidad Católica del Perú.
[3] Lecturas sobre Temas Constitucionales – Funciones Legislativas del Ejecutivo Moderno – Caso Peruano 1998.
[4] La Constitución de 1993 Análisis Comparado – 1996 Lima Perú - Konrad Adenauer Stiftung y Ciedla.

En este sentido, la sustitución de la atribución legislativa originaria del Parlamento por el Poder Ejecutivo importa una muestra del principio de colaboración de poderes, cuya legitimidad y constitucionalidad reposa en la ley autoritativa del primero que debe señalar la materia específica y el plazo de la reserva de ley delegada.[5](DIDP 2018).

Siendo el encargo al grupo de trabajo analizar si el **Decreto Legislativo N° 1469**, que modifica la Ley N.º 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, para dinamizar y reactivar la actividad inmobiliaria, se enmarca en los supuestos materiales establecido en la Ley 31011, ley autoritativa de delegación.

4.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1469

El Decreto Legislativo N° 1469, consta de tres artículos y una disposición complementaria transitoria, y tiene como objeto modificar la Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, mediante medidas que permitan reactivar y promover la economía nacional que se ha visto afectada por el COVID-19, con la finalidad de que se reactive la actividad inmobiliaria del sector construcción y el mejoramiento económico del país, todo ello a través de la dinamización de dicha actividad, agilizando la obtención de licencias de habilitación urbana y edificación.

Así, se señala en su artículo segundo se dispone la modificación de los artículos 36 y 41 de la Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, los cuales quedarían redactados como a continuación se indica:

> **Artículo 36.- Normas técnicas de la edificación**
>
> El Reglamento Nacional de Edificaciones, el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación y el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que diseñen o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional. <u>Las normas técnicas de carácter regional, provincial o distrital deben guardar concordancia con la regulación establecida en estas normas técnicas nacionales y, de ser el caso, adecuarse a la misma.</u>
>
> **a. El Reglamento Nacional de Edificaciones**
>
> El Reglamento Nacional de Edificaciones es el único marco técnico normativo que establece los criterios y requisitos mínimos para el diseño y la ejecución de

[5]Procedimiento de Control Sobre la Legislación Delegada Naturaleza y Antecedentes – Informe de Investigación mayo 2018 Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria -DIDP Congreso de la República del Perú.

proyectos de habilitación urbana y/o de edificaciones, se aprueba por Decreto Supremo y está compuesto por Normas Técnicas que regulan las materias de habilitaciones urbanas y edificaciones en las especialidades de arquitectura, estructuras, instalaciones sanitarias y eléctricas o electromecánicas, las cuales se aprueban con el Índice del referido Reglamento por Decreto Supremo. La modificación integral o parcial de las Normas Técnicas se aprueba por Resolución Ministerial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, conforme a los avances tecnológicos o la demanda de la sociedad.

b. (…)

c. El Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación

El Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, es la norma técnica de aplicación obligatoria a nivel nacional que establece las disposiciones básicas para diseñar y ejecutar proyectos de habilitación urbana y/o de edificación para viviendas de interés social, así como especificaciones urbanísticas y edificatorias. Se aprueba mediante Decreto Supremo a propuesta del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento [6].

Y por su lado, el artículo 41 quedaría redactado de la siguiente manera:

Artículo 41.- Promoción de proyectos de vivienda de interés social

41.1 La Vivienda de Interés Social es aquella solución habitacional subsidiada por el Estado y destinada a reducir el déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, cuyo valor máximo y sus requisitos, se encuentran establecidos en el marco de los programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, así como cualquier otro producto promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

[6] El texto previo a la modificación es el siguiente:
Artículo 36.- Normas técnicas de la edificación
El Reglamento Nacional de Edificaciones y el Código de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación constituyen las normas técnicas nacionales de cumplimiento obligatorio por todas las entidades públicas, así como por las personas naturales y jurídicas de derecho privado que proyecten o ejecuten habilitaciones urbanas y edificaciones en el territorio nacional. Los gobiernos regionales y locales deberán adecuar su normativa al Reglamento Nacional de Edificaciones.
El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento emite opinión vinculante sobre las consultas y aclaraciones en la aplicación de la normativa técnica de su sector.
a. El Reglamento Nacional de Edificaciones
El Reglamento Nacional de Edificaciones es el único marco normativo que establece los criterios y requisitos mínimos de calidad para el diseño, producción y conservación de las edificaciones y habilitaciones urbanas.
El Reglamento Nacional de Edificaciones se actualizará periódicamente de manera integral o parcial, conforme a los avances tecnológicos y la demanda de la sociedad.
b. (…)
Las entidades del Estado, competentes en materia de edificaciones, propiciarán el desarrollo de normas técnicas que estandaricen los materiales y componentes constructivos e incentiven la utilización de sistemas constructivos normalizados que logren mayores índices de productividad. Asimismo, fomentarán la acreditación de entidades privadas que evalúen y otorguen la certificación de productos.
El INDECOPI es el encargado de la elaboración y actualización de las Normas Técnicas de Estandarización de Partes y Componentes de la Edificación.

41.2 Las solicitudes de licencia de habilitación urbana y/o de edificación que se planteen a base de repeticiones de módulos típicos de vivienda y/o unidades habitacionales típicas que se ejecuten dentro de los programas de vivienda de interés social, así como la recepción de obras o la conformidad de obra y declaratoria de edificación correspondiente, se tramitan en un (01) solo expediente y están sujetas al pago de un único derecho de revisión, teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

NÚMERO DE UNIDADES	**DERECHO DE REVISIÓN**
Unidad habitacional típica o única	100%
De 2 a 10 repeticiones	50% cada unidad
De 11 a 50 repeticiones	25% cada unidad
De 51 a 100 repeticiones	20% cada unidad
De 101 a 1 000 repeticiones	10% cada unidad
Más de 1 000 repeticiones	5% cada unidad

41.3 La aplicación del concepto de repetición se presenta en los siguientes casos:

a) Cuando un proyecto se desarrolla mediante uno o más módulos típicos de vivienda que se utilizan más de una vez. Esto se refiere inclusive a las copias especulares (plantas rebatidas).

b) Cuando un proyecto de edificación de varios pisos se desarrolla con plantas típicas.

c) Cuando los edificios constituyen modelos que se utilizan más de una vez, el edificio en conjunto pasa a ser el modelo o módulo típico.

41.4 Los promotores inmobiliarios que soliciten las licencias de habilitación urbana y de edificación destinadas a vivienda de interés social, deben publicitar en todo momento que sus proyectos, en el marco de los programas Techo Propio, Crédito Mivivienda, así como cualquier otro producto promovido por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, están diseñados y se ejecutan según las condiciones establecidas en el Reglamento Especial de Habilitación Urbana y Edificación, de conformidad con el artículo 2 de la Ley Nº 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, debiendo constar dicha condición en los contratos de venta que suscriban, así como cumplir con el valor establecido para la vivienda de interés social. Las Licencias que emitan las Municipalidades deben indicar que el proyecto corresponde a uno de vivienda de interés social[7] [8].

Finalmente en la única disposición complementaria transitoria, establece la prórroga de la vigencia de los títulos habilitantes obtenidos en el marco de la Ley Nº 29090 y expedidos hasta el 16 de marzo de 2020, por un plazo similar al establecido para el Estado de Emergencia Nacional y el aislamiento social obligatorio dispuesto mediante Decreto Supremo Nº 044-2020-PCM y prorrogado por Decretos Supremos Nº 051-2020-PCM y Nº 064-2020-PCM, y futuras prórrogas; más treinta días hábiles adicionales, debido al retorno progresivo de las actividades económicas.

4.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1469

[7] El subrayado es nuestro

[8] El texto previo a la modificación es el siguiente:

Artículo 41.- Promoción de proyectos de vivienda social

La determinación de los derechos que deben abonar los administrados por concepto de revisión de proyectos, en el caso de proyectos que, abarcando lotes contiguos o manzanas completas de habilitaciones urbanas con lotes independizados, se efectúa sobre la base de repeticiones de módulos típicos de vivienda, dentro de los Programas del Sector que involucren viviendas de interés social.

Toda solicitud de obra para edificación nueva en proyectos se exigirá y tramitará en un (1) sólo expediente administrativo, especificándose las unidades prediales a que se refiere, generando un único derecho de revisión, teniendo en cuenta los parámetros siguientes

NÚMERO DE UNIDADES	DERECHOS
Unidad Habitacional típica o única	100%
Hasta 10 repeticiones	50%
Hasta 50 repeticiones	25%
Hasta 100 repeticiones	20%
Hasta 1 000 repeticiones	10%
Más de 1 000 repeticiones	5%

La aplicación del concepto de repetición se da en los siguientes casos:

1. Cuando un proyecto se desarrolla mediante uno o más módulos típicos de vivienda que se utilizan más de una vez. Esto se refiere inclusive a las copias especulares (plantas rebatidas).
2. Cuando un proyecto de edificación de varios pisos se desarrolla con plantas típicas.
3. Cuando los edificios constituyen modelos que se utilizan más de una vez, el edificio en conjunto pasa a ser el modelo o módulo típico.

El citado expediente administrativo, una vez aprobado por la municipalidad correspondiente, constituirá título único suficiente para solicitar la inscripción de la habilitación urbana, la declaratoria de fábrica, la independización y numeración ante el registro correspondiente, de todas las unidades inmobiliarias resultantes del proyecto.

Dadas las circunstancias, mediante la Ley N° 31011, el Poder Legislativo delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias, con el objeto de dar atención a la emergencia sanitaria, todo ello por el término de 45 días calendario.

Entre las materias delegadas se encuentra la facultad de legislar en materia de protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios, con el objeto de dictar medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal y acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines, así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19, de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 2 de la referida Ley.

En ese sentido, y tal como se señala en la exposición de motivos de la norma bajo análisis, es importante considerar que con la actividad inmobiliaria y el sector construcción en particular, existen varios servicios que se relacionan de manera directa e indirecta, tales como la elaboración y diseño de proyectos, la ejecución de estos, la supervisión de las obras por empresas privadas, los contratistas, los proveedores, la oferta de la compra, venta y alquiler de unidades inmobiliarias.

Asimismo, se pone énfasis en que este sector de la construcción puede promover la reactivación de las empresas productoras a cargo de la fabricación de materiales, insumos y demás componentes de los que se sirve el sector inmobiliario, los cuales son necesarios para la ejecución de los proyectos, los cuales forman parte de las micro, pequeñas y medianas y grandes empresas que se han visto afectadas por las medidas adoptadas para afrontar la emergencia sanitaria declarada a consecuencia del COVID-19.

Así las cosas, y a partir del contexto social y económico no sólo a nivel nacional si no también mundial, según se señala en los considerandos de la norma bajo análisis, resulta necesario modificar la Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, dictando medidas que permitan reactivar y promover la economía nacional, todo ello con la finalidad de dinamizar la actividad inmobiliaria del sector construcción, agilizando la obtención de licencias de habilitación urbana y edificación.

Así pues, se considera que las modificaciones normativas generadas mediante el Decreto Legislativo N.º 1469, permitirán una vez finalizada la emergencia sanitaria, todos los trámites y procedimientos administrativos que corresponden a las licencias de habilitación urbana y edificación, sean más sencillos y expeditivos, facilitando la inversión inmobiliaria para que se logre su activación.

Son estas algunas de las razones que justifican, según la exposición de motivos del Poder Ejecutivo, la promulgación del Decreto Legislativo objeto del presente informe.

V.- Análisis del Decreto Legislativo N° 1469

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1469, vía facultades delegadas, se excedió o actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República.

El análisis comprende aproximaciones sobre la naturaleza de los decretos legislativos; aspectos generales sobre el control parlamentario de los decretos legislativos; los parámetros del control parlamentario de los decretos legislativos; revisión específica parámetros de control constitucional del Decreto Legislativo 1469 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1469.

5.1.- La naturaleza jurídica de los Decretos Legislativos

Según lo establecido constitucionalmente, el Congreso está habilitado para delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos, los cuales deberán ceñirse, tal como dispone el artículo 104º de la Constitución, a lo que prescriba la Ley Autoritativa emanada del Poder Legislativo. En dicha ley se especifica la materia y el plazo determinado como límites del Decreto Legislativo.

Los Decretos Legislativos se rigen bajo las mismas reglas establecidas para la promulgación, publicación, vigencia y efectos de una Ley; sin embargo, dada su naturaleza cuenta con un procedimiento propio, estipulado en el artículo 90º del Reglamento del Congreso de la República

Por su parte el artículo 123 de la Constitución precisa que es potestad del Presidente del Concejo de Ministros refrendar los decretos legislativos, y en congruencia con el artículo 125 de la misma carta política, es atribución del mencionado Consejo, aprobar los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República.

En este ámbito de la facultad normativa Presidencial, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, describe a los Decretos Legislativos como las normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada del Congreso.

Se circunscriben a la materia específica y se dictaminan en el plazo determinado por la ley autoritativa. Los Decretos Legislativos entran en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria contenida en el mismo Decreto.

5.2.- El control parlamentario sobre los Decretos Legislativos

El control parlamentario de la potestad normativa del Presidente de la República, es la labor de raciocinio, interpretación o juicio que se ejecuta, en el seno parlamentario, sobre si los actos normativos decretados cumplieron o no con dictarse dentro de los parámetros normativos preestablecidos en la ley de delegación.

La revisión parlamentaria sobre la delegación no constituye un juicio de valor sobre si la materia está bien o mal legislada; la conveniencia, la oportunidad; o de lo altruista en términos de ayuda social o en favor a los más necesitados, es más que un juicio, una suerte de constatación del cumplimiento de un mandato expreso y auditable ex post por parte del parlamento.[9]

Por contrario, el terreno de la labor parlamentaria, en control normativo, consiste en revisar si la materia legislada, vía Decreto, es consecuente y fiel al mandato conferido por el Parlamento.

Si se revisa la norma emitida por el Presidente de la República es para dejar fe de que el encargo o la potestad se ejerció con sujeción y fidelidad al mandato. Así, si el resultado del examen o control es positivo, el Decreto Legislativo mantiene su vigencia y adquiere la confirmación explícita de que el parlamento, en efecto, verificó que el Poder Ejecutivo actúo en armonía con la delegación.

El control parlamentario como parte del control político, el mismo que se define en su modo estricto como: "(…) *una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (el controlado) para la tutela de ciertos valores que el primer tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario. Pueden ser diversas las actividades y manifestaciones que pueden someterse a esta verificación. En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas puede ser lugar a una sanción, esto es una actividad controlada que no se ha ajustado al parámetro de referencia. Este último elemento es, así, el que viene a superar la equivoca y genérica concepción de control, este no solo se limita a juicio o verificación, sino que también incluye la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger*".[10]

Las posiciones parecerían oscilar, entre la existencia de un mandante o contralor; y su contraparte, un mandatario o contralado; sin embargo, este vínculo que va más allá se

[9] Manual del Parlamento – Cesar Delgado Guembes - página 538 Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú.

[10] Santaolalla López Derecho Parlamentario Español Madrid Espasa Calpe. -1990 páginas 198-199.

sostiene y encuentra en su lógica interna, en los parámetros de referencia, que no son otros que, la fuente de valores y principios constitucionales, y que no necesariamente se constriñen al ámbito sancionador que emerge del pensamiento mayoritario.

El mismo autor **Santaolalla** señala que *"[…] el control parlamentario solo se produce cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho."*[11] Con ello, el control no supone necesariamente o en forma implícita, la idea de sanción, la concepción del control, en este orden puede significar constatación o verificación del cumplimiento de la encomienda, como observamos en el control parlamentario sobre los decretos legislativos.

5.3.- Los parámetros del control parlamentario de los decretos legislativos

El artículo 90, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que, en el caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En consecuencia, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos:

a) la Ley Autoritativa y

b) la Constitución Política.

Por tanto, la Comisión de Constitución y Reglamento, para el caso en vía delegada, el Grupo de Trabajo, debe analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa (Ley 31011), como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control.

Al realizar el análisis a la luz de la ley autoritativa nos encontramos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo. Siendo estos los límites de referencia, en la confrontación, entre la ley autoritativa y norma expedida (vía delegación) por el Poder Ejecutivo.

La mencionada ley consta de dos artículos y el artículo 2 establece las materias sobre las cuales el Congreso de la República delega facultades al Poder Ejecutivo. Las materias que otorga en delegación son las siguientes: a) En materia de salud, b) en materia de política fiscal y tributaria; c) En materia de promoción de la inversión; d) En

[11] Ídem página 222.

materia de seguridad ciudadana y orden interno; e) En materia de educación; f) en materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad; g) En materia de bienes y servicios para la población; h) En materia de protección a los sectores productivos, i) En materia de protección cultural y de turismo.

Precisa finalmente la Ley 31011, que las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la citada ley aseguran el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 104 y 101 inciso 4, y demás concordantes del texto constitucional; y la, jurisprudencia que, al respecto, ha emitido el Tribunal Constitucional.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Con relación a dichos principios, interpretación y conservación de la ley, el Tribunal Constitucional expresó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC.[12] que, la presunción respecto a la constitucionalidad de la ley impugnada, al amparo del principio de conservación de la ley, debiera ser el arma de último recurso, por parte del órgano que ejerce el control, sea o no órgano político, la idea prevalente es preservar la norma no solo por seguridad jurídica sino además por la gobernanza de la administración.

Dicho principio es complementario al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, que precisa el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC[13]. El fundamento de ambos principios: el de "*conservación"* y el de "*presunción de constitucionalidad*", devienen en complementarios, además de estar este última consagrado en el derecho positivo.

---

[12] "El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última ratio a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es de imprescindible e inevitable. El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarda coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

[13] "4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son considerada constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El criterio de evaluación de control político: conveniencia o inconveniencia Sentencia N° 04 – 2011 PI/TC, 22 de setiembre de 2011, 25% del número legal de congresistas.[14]

Los criterios que expone el máximo órgano de control constitucional resultarán de recurrencia cotidiana en la revisión de las normas del Poder Ejecutivo, que ponen cara a los "*criterios de control jurídico*" y los "*criterios de control político*", precisamente cada vez que el grupo de trabajo se avoque al estudio de cada una de las normas jurídicas (decretos legislativos) objeto de escrutinio constitucional.

En la misma línea y enriqueciendo aún más, la posición del Tribunal Constitucional en dicho terreno, la Sentencia N° 04-2001 PI/TC, 22 de setiembre del 2011, 25% del número legal de congresistas [15], expresa en otro extremo, quedándonos (a pesar de ser una discusión cerrada) con la última parte de su posición que a la letra dice: "*Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan al estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el correcto razonar la base de la legitimidad de sus decisiones. (Fundamento 10)".*

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritaria, éste debe ser riguroso y estricto, mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

5.4.- Revisión específica parámetros de control constitucional del Decreto Legislativo 1469

a) Plazo

[14] El criterio de control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea la validez/invalidez del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento, y en particular de las relaciones entre minoría y mayoría políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Poder Ejecutivo pueden tener el derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y la disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político (Fundamento 5).

[15] Como antes se ha dicho los niveles en que operan los controles político y jurídico son distintos. Mientras que el primero se funda en la voluntad política de las mayorías y su legitimidad descansa con relación a la representación directa del cuerpo electoral, el control jurídico se funda en la consistencia de las razones que la Constitución suministra al órgano que controla. Y a estas llega por medio de discusiones en las que no cuentan los números, sino el raciocinio. Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan la estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el correcto razonar la base de la legitimidad de sus decisiones. (Fundamento 10)

Mediante Ley N° 31011, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo del 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario[16].

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1469, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 de abril del 2020, es decir a los veintiocho (28) días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa que se extendía hasta los cuarenta y cinco (45) calendario contados a partir de la vigencia de la Ley N° 31011.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1469 se sustenta en el numeral 9 del artículo 2 de la Ley 31011, que establece lo siguiente:

> ***"Artículo 2.- Materia de la Delegación de Facultades Legislativas***
>
> *La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:*
>
> *(...)*
>
> *9) En materia de protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios, con el objeto de dictar medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal y acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines, así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.*
>
> *(...)"*

En el presente caso, se tiene que el **Decreto Legislativo 1469** desarrolla los siguientes aspectos:

- Dispone la modificación del artículo 36 de la Ley Nº 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones que regula las normas técnicas de la edificación.
- Dispone la modificación del artículo 41 de la referida Ley Nº 29090, regulando la promoción de proyectos de vivienda de interés social
- Dispone en su única disposición complementaria transitoria, establece la prórroga de la vigencia de los títulos habilitantes obtenidos en el marco de la Ley Nº 29090 y expedidos hasta el 16 de marzo de 2020, por un plazo similar al

[16] El subrayado es nuestro.

establecido para el Estado de Emergencia Nacional y el aislamiento social obligatorio.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1469, norma que modifica la Ley N.º 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, para dinamizar y reactivar la actividad inmobiliaria, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 9 de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitara producida por el COVID-19, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

c) Conformidad con la Constitución Política

De la evaluación del Decreto Legislativo 1469, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, ni modifican leyes orgánicas y tampoco se encuentran referidas a Leyes de Presupuesto ni a la Cuenta General de la República. En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1469, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo a través de los Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Tratados Internacionales Ejecutivos; concluye que el Decreto Legislativo N° 1469, promulgado al amparo de facultades delegadas, CUMPLE con lo dispuesto en el artículo 104 y el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011.

Dése cuenta.
Sala Virtual
Lima, 28 setiembre del 2020

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COSTA SANTOLALLA GINO FRANCISCO FIR 10273657 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 30/09/2020 17:09:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OMONTE DURAND Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2020 11:34:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDA SANTOS Isaias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/10/2020 12:15:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUPIOC RIOS Robinson Dociteo FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 01/10/2020 20:37:22-0500