

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1358, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de julio de 2018.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimosétima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 2 de mayo de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Cavero Alva, Aguinaga Recuenco, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Aragón Carreño, López Ureña, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Echaíz de Núñez Izaga, Muñante Barrios, Elías Ávalos, Luque Ibarra y Pablo Medina; del voto en contra de los congresista Flores Ramírez, Quito Sarmiento y Echeverría Rodríguez; y de la abstención del congresistas Cutipa Ccama.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Periodo parlamentario 2016-2021

Con fecha 21 de julio de 2018 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1358, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada.

Mediante Oficio 142-2018-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1358, al Congreso de la República. Dicho

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 25 de julio de 2018 y remitido, en la misma fecha, a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2018-2019, remitió el Oficio N°060-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control de constitucionalidad sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en su Primera Sesión Ordinaria, de fecha 20 de setiembre de 2018.

1.2. Periodo parlamentario 2021-2026

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR¹, de fecha 16 de noviembre de 2022, se estableció que la Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, para lo que debe emitir un informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

Con Oficio Circular N° 050-2021-2022-ADP-CD/CR, del periodo parlamentario 2021-2022, el Consejo Directivo del Congreso, comunicó la aprobación del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, donde dispuso que los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento retornarán a la comisión para su evaluación y pronunciamiento, entre ellos el Decreto Legislativo 1358.

¹ Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022
Disposición Complementaria Final Única. Subcomisión de Control Político La Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Informada la Comisión, esta continúa conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1358 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR², de fecha 24 de octubre de 2022 con la finalidad de que sea analizada su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, con fecha 15 de febrero de 2023 fue aprobado por **UNANIMIDAD**, el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1358, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 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 30776, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Por ello, mediante Oficio N° 009-2022-2023-SCCP-CCR/CR, de fecha 22 de febrero de 2023, la Subcomisión de Control Político remitió el Informe correspondiente al Decreto Legislativo 1358, a fin de que se continúe con el trámite de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

En tal sentido, corresponde ahora a esta Comisión evaluar la legislación delegada de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política, como en el Reglamento del Congreso y en la norma autoritativa (Ley 30776).

² El Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, fue dirigido al Grupo de Trabajo de Control Político, de manera previa a la instalación de la Subcomisión de Control Político.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

“Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

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 reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República”.

“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]”.

“Artículo 104.- 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”.

2.2. Reglamento del Congreso de la República

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

“Artículo 90.- 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.

[...]

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

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

“Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas

“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

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

por el Estado, de los bienes inmuebles patrimoniales. Estas medidas no afectarán los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas.”

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, establece que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos al Congreso de la República, se sustenta en lo siguiente:

- a) El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b) Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos.
- c) Atendiendo a que se trata de una “delegación”, la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de “entidad delegante” que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

realiza el Poder Ejecutivo en su condición de “entidad delegada” en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

Por otro lado, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que, a su vez, el Poder Ejecutivo debe observar con ocasión de la expedición legislación ejecutiva delegada. Estos límites, además de los que vienen impuestos explícita o implícitamente por la Constitución, esencialmente están constituidos por aquellos fijados en la ley habilitante y pueden ser: a) Límites temporales, relativa al plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; y b) Límites materiales, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar estrictamente las materias identificadas en la ley autoritativa.³

3.2. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

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

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley autoritativa.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC, se han establecido los principios que

³ Crf. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política⁴.

En tal sentido, recae sobre la Comisión de Constitución y Reglamento el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y si ha sido emitido dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no vulnere las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

A) La Constitución Política como parámetro de control

Se debe efectuar un examen de constitucionalidad; es decir, utilizar la Constitución Política como parámetro de control; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

En cuanto a este examen, resulta aplicable el principio 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, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC⁵, lo siguiente:

“- El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad

⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. Fundamento Jurídico 3.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

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 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 guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental”.

Dichos principios son complementados al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁶, señalando lo siguiente:

“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 consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional”. Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...]” [Énfasis agregado].

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante, y se desarrolla respecto de un decreto específico, tomando como parámetro la Constitución Política. Por lo que no existe ningún impedimento para que

⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 0033-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico 4.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen de control parlamentario se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos con la ley autoritativa, que dispone que éste debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse 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.

B) Reglamento del Congreso como parámetro de control de constitucionalidad

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y precisa las siguientes reglas:

- 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.
- Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Al respecto, el Decreto Legislativo 1358 fue publicado el 21 de julio de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 25 de julio de 2018, mediante Oficio N° 142-2018-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo **se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación**, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo). **En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.**

C) La ley autoritativa como parámetro de control

Los criterios que se deben evaluar para verificar si el decreto legislativo, se enmarca dentro de la ley autoritativa, como parámetro de control son: i) la adecuación de la norma a la materia específica y ii) cumplimiento del plazo determinado.

A efectos de corroborar que el texto del decreto legislativo que se examina se ha ajustado a la materia delegada contenida en la norma autoritativa, se puede recurrir a examinar: i) el texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, ii) la exposición de motivos de la propuesta legislativa con la que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, iii) el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, y iv) la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo delega su facultad normativa al Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se debe optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la “materia específica delegada” en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya que dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC⁷, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

“20. Dentro de estos límites 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.” [Énfasis agregado].

⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

La interpretación de la materia delegada debe hacerse de manera estricta y rigurosa, y no de manera extensiva, porque, como se ha explicado la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, puesto que es el órgano que representa el pluralismo político, donde los procedimientos legislativos implican labores de estudio y debate, conforme al respeto de los principios democráticos. Siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar los proyectos y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad.

Mientras que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no necesariamente opera un procedimiento plural como el descrito; por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos, el debate al interior del Ejecutivo es más restringido y breve.

3.3. Análisis del caso concreto

Esta Comisión considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo, conforme a las siguientes secciones:

A) Identificación de la materia de delegación de facultades

El Decreto Legislativo 1358, se sustenta en la delegación de facultades contenida en la Ley 30776, en el artículo 2, numeral 2.2, literal c), estableciendo lo siguiente:

“Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas

“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:

[...]

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

- 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.”

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1358 se ajusta a los parámetros invocados.

B) Contenido del Decreto Legislativo examinado

El Decreto Legislativo 1358 desarrolla los siguientes puntos:

- Este Decreto Legislativo 1358, cuenta con tres (3) artículos, nueve (9) disposiciones complementarias finales, una (1) disposición complementaria transitoria y una (1) disposición complementaria derogatoria.
- Tiene como objeto la incorporación de los artículos 17-A, 17-B, 17-C, 17-D, 17-E, 17-F, 17-G, 17-H, 17-I, 17-J, 18-A y 18-B al Capítulo III del Título II de la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, con la finalidad optimizar la regulación del saneamiento físico legal de los inmuebles estatales destinados a servicios públicos y otros usos del Estado y dictar medidas que faciliten el otorgamiento de derechos para la inversión pública y privada.
- En el articulado incorporado se destaca la obligatoriedad de efectuar la primera inscripción de dominio y otras acciones de saneamiento, por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales. Además, se ha establecido que la primera inscripción de dominio de bienes inmuebles del Estado de competencia de la Superintendencia de Bienes Nacionales y los Gobiernos

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

Regionales, Mientras que las Municipalidades efectúan el saneamiento de los bienes de su propiedad y los de dominio público bajo su administración.

- Se ha establecido un procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales, señalando que dicho saneamiento comprende todas las acciones destinadas a lograr que en el Registro de Predios figure inscrita la realidad jurídica actual de los inmuebles del Estado, exceptuando aquellos inmuebles sobre los que existe proceso judicial en el que se cuestione la titularidad del dominio del Estado.
- Los actos comprendidos en el procedimiento especial de saneamiento físico legal de bienes inmuebles estatales precisados en el Decreto Legislativo son los siguientes: a) Primera inscripción de dominio, b) Inscripción y/o aclaración de dominio, c) Asunción de titularidad a favor del Estado, d) Inscripción y/o independización, e) Aclaración del destino de los aportes reglamentarios, f) Inscripción, aclaración o rectificación de áreas, linderos y/o medidas perimétricas, g) Declaratoria o constatación de fábrica, h) Subdivisión, desmembración, fraccionamiento, acumulación e independización, i) Constitución de servidumbres activas y pasivas, j) Cancelación de cargas, gravámenes, limitaciones u otras restricciones al uso de la posesión y/o propiedad, k) Aclaración y rectificación de los asientos registrales que lo ameriten y l) Cualquier otro acto cuya inscripción sea necesaria.
- Se ha establecido el procedimiento específico de Primera inscripción de dominio e independización mediante procedimiento especial de saneamiento físico legal de inmuebles estatales.
- Se ha previsto que, la competencia para el ejercicio de las funciones de saneamiento físico legal, administración, conservación, defensa y recuperación de los bienes de dominio público corresponden a las entidades responsables del uso público del bien o de la prestación del servicio público.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

- Por otro lado, se han previsto los supuestos de aplicación de la prevalencia de la información catastral sobre la información registral. Asimismo, la Superintendencia de Bienes Nacionales dispone la primera inscripción de dominio de los inmuebles del Estado que se encuentran comprendidos dentro de un proyecto de interés nacional, en favor de la entidad o titular del proyecto de inversión, indicando la finalidad a la que se debe destinar el bien bajo sanción de reversión a favor del Estado en caso de incumplimiento. La resolución que emite la Superintendencia de Bienes Nacionales constituye título suficiente para su inscripción en el Registro de Predios.
- En cuanto a las Disposiciones Complementarias finales se ha previsto: la aclaración de dominio de predio estatal, la disponibilidad de inmuebles estatales ocupados para inversiones, el método especial de valuación de inmuebles estatales a ser transferidos a privados para la ejecución de proyectos de Vivienda de Interés Social, la aplicación del presente Decreto Legislativo, la aprobación del TUO de la Ley N° 29151, la adecuación del Reglamento de la Ley N° 29151, la aprobación de documentos de gestión, y la forma de financiamiento.
- En cuanto a la Disposición complementaria transitoria, se ha precisado la vigencia de normas reglamentarias de saneamiento físico legal y finalmente mediante la Disposición complementaria derogatoria, se dispuso la derogación del artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 071-2001, la Ley N° 26512 y la Ley N° 27493.

C) Análisis de constitucionalidad de la norma

Atendiendo a los principios descritos que deben inspirar el análisis de la constitucionalidad de los Decretos legislativos (presunción de constitucionalidad y conservación de la ley), se advierte lo siguiente:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**

- Cumple con los parámetros constitucionales previstos para la legislación delegada (artículo 104 de la Constitución Política); puesto que no versa sobre materias indelegables. Además, no vulnera normas sustanciales constitucionales.
- El Decreto Legislativo se justifica en cuanto, es necesario establecer el marco institucional y optimizar los procesos para la obtención y de predios requeridos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, para promover el cierre de brechas de infraestructura.
- El Decreto Legislativo ordena las acciones de las autoridades competentes en el desarrollo de la infraestructura de para el desarrollo del catastro urbano y facilitar el saneamiento físico-legal de inmuebles destinados a servicios u otros usos por el Estado, de conformidad con las normas jurídicas de la materia y conforme a lo dispuesto en la Constitución Política del Perú
- De lo que se aprecia que el presente decreto legislativo ha sido expedido conforme a los preceptos constitucionales y no vulnera derechos fundamentales constitucionalmente protegidos, ni afecta a las comunidades campesinas o nativas.

D) Análisis de la facultad y el plazo contenidos en la ley autoritativa

Esta Comisión, luego de analizar el contenido del articulado de la norma en estudio y de la revisión de la norma autoritativa, observa lo siguiente:

- El objeto y disposiciones del Decreto Legislativo analizado se ajusta a la delegación de facultades invocada contenida en la norma autoritativa; puesto que la regulación de la norma evaluada se relaciona con la reconstrucción y con el cierre de brechas en materia de infraestructura, en este caso se trata de una modificatoria a la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada. Por lo tanto, se puede concluir que el

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Decreto Legislativo cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2.2, literal c) de la Ley 30776.

- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante la Ley 30776, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 24 de mayo de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1358 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de julio de 2018, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1358, fue emitido dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contenido en la ley autoritativa.

E) Sobre el Informe dictado por la Subcomisión de Control Político.

Esta Comisión observa que el Informe aprobado por la Subcomisión de Control Político se sustenta en los mismos parámetros de control que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe de fecha 15 de febrero de 2023, emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **UNANIMIDAD**, que considera que el Decreto Legislativo 1358, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 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 30776.

IV. CUADRO RESUMEN

La evaluación realizada por esta Comisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Cuadro 1
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Si cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1358 fue publicado el 21 de julio de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 25 de julio de 2018, mediante Oficio N° 142-2018-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Si cumple.</p> <p>La Ley 30776, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 24 de mayo de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario. El Decreto Legislativo 1358 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 21 de julio de 2018, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1358, fue emitido dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contenido en la ley autoritativa.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

<p>Ley autoritativa, Ley 30766, Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios.</p>	<p>✓ Si cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1358 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2.2, literal c) de la Ley 30776.</p>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo 1358, de fecha 15 de febrero de 2023, aprobado por la Subcomisión de Control Político; concluye que el **Decreto Legislativo 1358**, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, para optimizar el saneamiento físico legal de los inmuebles estatales y facilitar la inversión pública y privada, **CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30776.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 2 de mayo de 2023

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Presidente

Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1358,
DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29151, LEY
GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE BIENES
ESTATALES, PARA OPTIMIZAR EL SANEAMIENTO FÍSICO
LEGAL DE LOS INMUEBLES ESTATALES Y FACILITAR LA
INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA**