

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1631, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del sector educación destinados a instituciones educativas públicas.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimocuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 18 de marzo de 2025, con el voto a **favor** de los congresistas: Rospigliosi Capurro, Fernando Miguel; Aragón Carreño, Luis Ángel; Camones Soriano, Lady Mercedes; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Moyano Delgado, Martha Lupe; Alva Prieto, Maria del Carmen, congresista accesitaria en reemplazo del congresista titular Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos Martín; Elías Ávalos, José Luis; Calle Lobatón, Digna; Juárez Calle, Heidy Lisbeth; Luna Gálvez, José León; Mita Alanoca, Isaac; Herrera Medina, Noelia Rossvith; Soto Palacios, Wilson; Paredes Gonzáles, Alex Antonio; Williams Zapata, José Daniel; Cavero Alva, Alejandro Enrique; Valer Pinto, Héctor; Morante Figari, Jorge Alberto; Flores Ramírez, Alex Randu; con ningún voto en **contra**; con el voto en **abstención** de los congresistas: Quiroz Barboza, Segundo Teodomiro; Cutipa Ccama Víctor Raúl; Echaíz de Núñez Izaga, Gladys Margot; Luque Ibarra, Ruth.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 22 de agosto de 2024 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1631, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del sector educación destinados a instituciones educativas públicas.

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

Mediante Oficio N.º 200-2024-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1631 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 23 de agosto de 2024, siendo remitido el mismo día 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, mediante Oficio N° 0044-2024-2025-CCR/CR de fecha 26 de agosto de 2024, puso de conocimiento de la Subcomisión de Control Político, 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 segunda sesión ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 06 de noviembre de 2024, fue aprobado por **MAYORÍA**, el informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1631, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del sector educación destinados a instituciones educativas públicas, **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 32089, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

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 32089).

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

“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.

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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

“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.° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

en vigor de la presente ley, dentro de los alcances de lo dispuesto por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 5, 72, 76 y 90 del Reglamento del Congreso de la República, y comprende las materias desarrolladas en el artículo 2.

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

[...]

2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos:

[...]

2.1.30. Modificar los artículos 3, 7, 9 e incluir una única disposición complementaria final en la Ley 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas, para establecer medidas de simplificación administrativa que mejoren y agilicen el procedimiento actual del marco normativo de saneamiento físico-legal de inmuebles del sector educación en relación con las instituciones educativas públicas.

[...]”.

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.

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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 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.¹

¹ Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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 inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política².

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

² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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/TC³, 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 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

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

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC4, 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 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 a la ley autoritativa, y se dispone que este control 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.

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

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1631 fue publicado el 22 de agosto de 2024, y se dio cuenta al Congreso de la República el 23 de agosto de 2024, mediante Oficio N° 200-2024-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.

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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 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.

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

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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/TC⁵, 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].

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.

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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 1631, se sustenta en la delegación de facultades contenida en el acápite 2.1.30. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional; estableciendo lo siguiente:

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

“[...]”

2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos:

[...]

2.1.30. Modificar los artículos 3, 7, 9 e incluir una única disposición complementaria final en la Ley 31318, Ley que regula el

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas, para establecer medidas de simplificación administrativa que mejoren y agilicen el procedimiento actual del marco normativo de saneamiento físico-legal de inmuebles del sector educación en relación con las instituciones educativas públicas.

[...]

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1631 se ajusta a los parámetros invocados.

B) Contenido del Decreto Legislativo examinado

El Decreto Legislativo 1631, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del sector educación destinados a instituciones educativas públicas.

“Artículo 1.- Objeto y Finalidad

1.1. El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas.

1.2. La finalidad del presente Decreto Legislativo, es establecer medidas de simplificación administrativa que mejoren y agilicen el procedimiento actual del marco normativo de saneamiento físico-legal de bienes inmuebles del sector educación en relación con las instituciones educativas públicas.

Artículo 2.- Modificación de los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3, y los artículos 7 y 9 de la Ley N°31318

Modificar los numerales 3.1 y 3.2 del artículo 3, y los artículos 7 y 9 de la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

"Artículo 3. Notificación, publicación y derecho de oposición

3.1. El Ministerio de Educación o las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, identifican y notifican a los que se consideren afectados en su derecho con el acto materia de saneamiento a fin de que puedan ejercer su derecho de oposición. En caso no sea posible identificar a los afectados o se ignore sus domicilios o estos sean inubicables, el Ministerio de Educación o las Direcciones Regionales de Educación, o las que hagan sus veces, publican por una (1) vez en el diario oficial El Peruano o en otro diario de/lugar donde se ubica el bien inmueble, así como, en su página web, la relación de bienes inmuebles y actos materia de saneamiento.

3.2 Los que se consideren afectados en algún derecho pueden oponerse judicial o extrajudicialmente dentro de los treinta (30) días calendario de efectuada la notificación o publicación, según corresponda.

(...)

Artículo 7. Procesos judiciales

La inscripción registral procede solo respecto de aquellos bienes inmuebles sobre los cuales no exista proceso judicial que cuestione el derecho de propiedad o posesión del Estado. Se considera que existe proceso judicial en aquellos casos en que la demanda haya sido notificada hasta un (01) día antes de la notificación o publicación del acto de saneamiento o de la presentación del título ante el Registro de Predios de la SUNARP, según corresponda, y que se encuentre pendiente de resolución definitiva.

Artículo 9. Plazo para el saneamiento físico-legal

El Ministerio de Educación, como ente rector del saneamiento físico-legal de las instituciones educativas públicas, y las Direcciones

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

Regionales de Educación o las que hagan sus veces, tienen un plazo de diez (10) años para la aplicación de la presente ley, contados a partir de su vigencia.

Artículo 3.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Educación.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento de la Ley N° 31318

Mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Educación, la Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la vigencia del presente Decreto Legislativo, se adecúa el Reglamento de la Ley N° 31318, Ley que regula el Saneamiento Físico Legal de Bienes Inmuebles del Sector Educación destinados a Instituciones Educativas Públicas, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2022-MINEDU.

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:

- Cumple con los parámetros constitucionales previstos para la legislación delegada (artículo 104 de la Constitución Política).
- Se verifica que el desarrollo de las materias delegadas en el Decreto Legislativo objeto de análisis, no se encuentra referido a reforma

*“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. Asimismo, la norma analizada no vulnera derechos fundamentales.

- De lo que se aprecia que el presente decreto legislativo ha sido expedido conforme a los preceptos constitucionales.

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.
- Por lo tanto, cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco normativo de conformidad con el acápite 2.1.30. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley N° 32089.
- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante la Ley 32089, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 04 de julio de 2024, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1631 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 22 de agosto de 2024, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1631, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

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

Esta Comisión observa que existe coincidencia entre los parámetros de control que utiliza esta Comisión y los invocados por la Subcomisión de Control Político; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe aprobado en la fecha 06 de noviembre de 2024 emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **MAYORÍA**, que considera que el Decreto Legislativo 1631, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del sector educación destinados a instituciones educativas públicas, **SÍ 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 32089.

IV. CUADRO RESUMEN

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

Cuadro 1
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1631 fue publicado el 22 de agosto de 2024, y se dio cuenta al Congreso de la República el 23 de agosto de 2024, mediante Oficio N° 200-2024-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</p>

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

	a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Si cumple.</p> <p>La Ley 32089, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 04 de julio de 2024, se delegó al Poder Ejecutivo se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en los artículos 1 y 2 de la citada ley, por un plazo de noventa (90) días calendario. El Decreto Legislativo 1631 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 22 de agosto de 2024, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1631, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.</p>
CONTROL MATERIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>
Materia específica	<p>✓ Si cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1631 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el acápite 2.1.30. del numeral 2.1. del artículo 2 de la Ley N° 32089; Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional</p>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

V. CONCLUSIÓN

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo N° 1631 aprobado el 06 de noviembre de 2024 por la Subcomisión de Control Político; concluye que el Decreto Legislativo 1631, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del sector educación destinados a instituciones educativas públicas, **SÍ 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 N° 32089; Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

Dese cuenta.
Sala de Sesiones
Lima, 18 de marzo de 2025

FERNANDO MIGUEL ROSPIGLIOSI CAPURRO
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”.
“Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana”.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1631, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N°
31318, LEY QUE REGULA EL SANEAMIENTO FÍSICO-
LEGAL DE LOS BIENES INMUEBLES DEL SECTOR
EDUCACIÓN DESTINADOS A INSTITUCIONES
EDUCATIVAS PÚBLICAS**