

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1595, Decreto Legislativo de regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Sexta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 11 de junio de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Gladys Echaíz Ramos vda de Núñez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

En la misma sesión se aprobó por mayoría de los parlamentarios presentes, el acta con dispensa de su lectura; con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Gladys Echaíz Ramos vda de Núñez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza; sin votos en contra; y con el voto en abstención del congresista Víctor Cutipa Ccama.

I. SITUACIÓN PROCESAL

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

El Decreto Legislativo 1595, Decreto Legislativo de regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el domingo 17 de diciembre de 2023.

Mediante el Oficio 397-2024-PR, la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1595. Así, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 19 de diciembre de 2023, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El referido Decreto Legislativo 1595 contiene 29 artículos, 5 disposiciones complementarias finales, una única disposición complementaria transitoria y una única disposición complementaria derogatoria. A continuación, el detalle:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

- El **artículo 1** señala que, el decreto legislativo tiene por objeto regular los procedimientos para la regularización del derecho de propiedad predial privada urbana, de las características físicas de predios urbanos, de habilitaciones urbanas, así como de edificaciones.
- El **artículo 2** dispone que, el decreto legislativo tiene por finalidad coadyuvar al saneamiento físico y legal de los predios de propiedad predial privada urbana para brindar seguridad jurídica a sus propietarios, promoviendo el perfeccionamiento del derecho de propiedad predial.
- El **artículo 3** establece que, el decreto legislativo es de aplicación a nivel nacional sobre los asuntos no contenciosos de competencia notarial, los procedimientos registrales y los demás procedimientos administrativos regulados en el mismo.
- El **artículo 4** dispone que, los asuntos no contenciosos de competencia notarial previstos en el presente Capítulo permiten la regularización de la titularidad del derecho de propiedad predial. Asimismo, los procedimientos antes descritos son aplicables únicamente a predios ubicados en suelo urbano que cuenten con licencia de habilitación urbana aprobada siempre que no se encuentren en zonas a las cuales se refiere el artículo 35 de la Ley N°31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- El **artículo 5** señala que, el propietario/a de un predio no inscrito, que carece de documentos que acrediten su derecho de propiedad, puede solicitar ante un/a Notario/a, la emisión de un título supletorio, mediante la presentación de pruebas que acrediten además de la fecha y forma de adquisición de la propiedad, la posesión pública, pacífica, continua y como propietario/a por el plazo de cinco años, debiendo notificarse dicha solicitud al inmediato transferente, a los anteriores transferentes o sus respectivos sucesores, en ese orden de prelación.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

- El **artículo 6** establece que, el propietario de un predio inscrito en el Registro de Predios, que no tenga inscrita su titularidad, puede solicitar, ante un/a Notario/a, la regularización del tracto sucesivo, para lo cual debe presentar los documentos públicos o privados que acrediten dicho tracto aunados a la prueba de su posesión pública, pacífica, continua y como propietario/a por el plazo de cinco años, debiendo notificarse dicha solicitud al inmediato transferente, los anteriores a éste o sus respectivos sucesores, en ese orden de prelación, incluyendo a quien figura como titular registral.
- El **artículo 7** dispone que, el propietario de un lote adquirido bajo la denominación de acciones y derechos de un predio matriz, puede regularizar su titularidad registral siempre que su adquisición conste en escritura pública de fecha anterior a la aprobación de la habilitación urbana y/o subdivisión de lotes del predio matriz, conforme al Plan de Desarrollo Urbano u otro Instrumento de Planificación Urbana. La escritura pública materia de regularización debe indicar la ubicación, área, linderos, medidas perimétricas y/o tener plano inserto del lote por sanear que permita determinar que las acciones y derechos cuya titulación se pretende regularizar corresponden a un lote o porción de libre disponibilidad en el predio matriz
- El **artículo 8** señala que, el propietario de un predio inscrito o no en el Registro de Predios, puede solicitar ante el/la Notario/a, que se declare su derecho de propiedad sobre el mismo, siempre que acredite cumplir con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 950 del Código Civil y en el artículo 505 del Código Procesal Civil.
- El **artículo 9** dispone que, el propietario de un predio que requiera determinar o rectificar el área, linderos y medidas perimétricas del mismo, puede acogerse a alguno de los siguientes procedimientos, para rectificar

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

una inexactitud registral o determinar sus características físicas como la declaración unilateral del propietario, seguir el procedimiento no contencioso de competencia notarial de saneamiento de área, linderos y medidas perimétricas o el proceso de rectificación o delimitación de áreas o linderos, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 504 y siguientes del Código Procesal Civil, cuando lo estime conveniente el propietario o no sea factible seguir o concluir el saneamiento bajo alguno de los procedimientos previstos en el presente artículo.

- El **artículo 10** establece que, los asuntos no contenciosos de competencia notarial para la regularización de la titularidad del derecho de propiedad, así como de las características físicas de predios se tramita exclusivamente ante el/la Notario/a de la provincia en la que se ubica el predio, de acuerdo a los procedimientos que se regulen en el Reglamento del decreto legislativo. En caso no exista Notario/a en la provincia donde se ubique el predio, corresponde recurrir a la vía procesal judicial respectiva
- El **artículo 11** señala que, la Regularización de edificaciones ante Registros Públicos es el procedimiento mediante el cual se establece el reconocimiento legal de edificaciones en suelo que cuente con licencia de habilitación urbana aprobada y que se ejecutaron sin licencia de obra, construcción o edificación o que no cuenten con finalización de obra, conformidad de obra, declaratoria de fábrica o edificación, independización y/o reglamento interno, de ser el caso, con la finalidad de lograr su inscripción en el Registro de Predios. Se encuentra a cargo del/de la Verificador/a de Regularización y cuenta con la intervención del/de la Notario/a.
- El **artículo 12** dispone que, las edificaciones culminadas hasta el 31 de diciembre de 2016 se regularizan ante Registros Públicos según el

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

procedimiento previsto en el decreto legislativo y su Reglamento. Excepcionalmente, puede tramitarse mediante el procedimiento regulado en el decreto legislativo y su Reglamento, la regularización de aquellas edificaciones culminadas hasta el 31 de diciembre de 2021, destinadas a viviendas unifamiliares y bifamiliares, con un máximo de tres pisos.

- El **artículo 13** establece que, en caso la municipalidad distrital haya iniciado un procedimiento sancionador por la ejecución de una edificación efectuada sin licencia municipal alguna, concluye dicho procedimiento en mérito a la inscripción registral de la regularización de edificación.
- El **artículo 14** señala que, si como consecuencia de la regularización resulta necesario independizar edificaciones conjuntamente con el terreno sobre el cual se encuentran ejecutadas, no se requiere autorización municipal para la subdivisión del predio ni es exigible la presentación de documentación catastral para su inscripción registral. La edificación a regularizar puede encontrarse en uno o en todos los sublotos resultantes. Los requisitos serán establecidos en el Reglamento del decreto legislativo.
- El **artículo 15** dispone que, inscrita la regularización, la SUNARP bajo responsabilidad, remite un ejemplar completo del expediente de regularización a la municipalidad respectiva para la revisión de la veracidad de lo consignado en el Informe Técnico de Verificación. La municipalidad lleva a cabo dicha revisión, bajo responsabilidad y, en caso verifique falsedad en lo declarado, debe solicitar ante SUNARP la cancelación de la inscripción efectuada, bajo responsabilidad; sin perjuicio de iniciar las acciones correspondientes para determinar las responsabilidades administrativas, civiles y/o penales que pudieran surgir por la actuación del/de la Verificador/a de Regularización, del sujeto con derecho a edificar y/o, cuando corresponda, del/de la Notario/a. El

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Reglamento del decreto legislativo regula el procedimiento, los plazos y otros aspectos relacionados con la cancelación de la inscripción de la regularización.

- El **artículo 16** establece que, para efectos registrales, se considera título al Formulario Registral y la documentación que le sirve de sustento, en el cual se consigna la información respecto a el/los sujeto/s con derecho a edificar, los datos físicos de la unidad inmobiliaria materia de inscripción y los derechos, actos o contratos que se registran.
- El **artículo 17** señala que, el/la Verificador/a de Regularización es el profesional arquitecto/a o ingeniero/a civil, colegiado/a y habilitado/a, inscrito en el índice de Verificadores que administra la SUNARP, que desempeña sus funciones a nivel nacional, llenando el formulario registral.
- El **artículo 18** dispone que, en la calificación de los actos y derechos derivados de los procedimientos regulados en el decreto legislativo, el/la Registrador/a Público verifica la competencia del/de la Notario/a, la vigencia de la inscripción del/de la Verificador/a de Regularización a la fecha de la certificación de su firma, la presentación de los documentos que configuran el título inscribible, su adecuación con las partidas registrales que correspondan y el cumplimiento de las formalidades requeridas.
- El **artículo 19** establece que, las habilitaciones urbanas ejecutadas hasta el 17 de septiembre de 2018, sin la correspondiente licencia, ubicadas en suelo urbano, conforme al Plan de Desarrollo Urbano u otro Instrumento de Planificación Urbana, son regularizadas de forma individual ante la municipalidad respectiva. Los procedimientos y requisitos son establecidos en el Reglamento del decreto legislativo y pueden ser desarrollados siempre que cumplan con la normatividad vigente a la fecha de culminación de las obras o, en caso que sea más favorable, con la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

normativa vigente a la fecha de la regularización. El procedimiento regulado en el presente artículo no es aplicable a predios que se ubiquen en áreas a las cuales se refiere el artículo 35 de la Ley 31313.

- El **artículo 20** señala que, las edificaciones ejecutadas desde el 01 de enero de 2017 hasta el 17 de septiembre de 2018, sobre suelo urbano que cuenten, como mínimo, con licencia de habilitación urbana, conforme al Plan de Desarrollo Urbano u otro Instrumento de Planificación Urbana, son regularizadas de forma individual ante la municipalidad respectiva. Los procedimientos y requisitos son establecidos en el Reglamento del decreto legislativo y pueden ser desarrollados siempre que cumplan con la normatividad vigente a la fecha de culminación de las obras o, en caso que sea más favorable, con la normativa vigente a la fecha de la regularización. El procedimiento regulado en el presente artículo no es aplicable a predios que se ubiquen en áreas a las cuales se refiere el artículo 35 de la Ley 31313.
- El **artículo 21** dispone que, las habilitaciones urbanas y las edificaciones ejecutadas sin licencia hasta el 17 de septiembre de 2018, ubicadas en suelo urbano, conforme al Plan de Desarrollo Urbano u otro Instrumento de Planificación Urbana, también pueden ser regularizadas de forma conjunta ante la municipalidad respectiva. Los procedimientos y requisitos son establecidos en el Reglamento del decreto legislativo y pueden ser desarrollados siempre que cumplan con la normatividad vigente a la fecha de la culminación de las obras o, en caso que sea más favorable, con la normativa vigente a la fecha de la regularización. El procedimiento regulado en el presente artículo no es aplicable a predios que se ubiquen en áreas a las cuales se refiere el artículo 35 de la Ley 31313.
- El **artículo 22** establece que, la regularización de habilitaciones urbanas y edificaciones vinculadas a bienes inmuebles integrantes del Patrimonio

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Cultural de la Nación, pertenecientes al patrimonio histórico, ubicadas en suelo urbano, conforme al Plan de Desarrollo Urbano u otro Instrumento de Planificación Urbana, es aplicable según lo establecido en el numeral 12.3 del artículo 12 de la Ley 28296, siempre que no involucren zonas o sitios arqueológicos y se cumplan con las normas vigentes a la fecha de la culminación de las obras o, en caso que sea más favorable, con la normativa vigente a la fecha de la regularización. El literal c) del numeral 12.3 del artículo 12 de la Ley 28296 se aplica en caso fortuito o fuerza mayor. Los procedimientos y requisitos son establecidos en el Reglamento del decreto legislativo.

- El **artículo 23** señala que, la resolución de regularización que expida la municipalidad debe aprobar la habilitación urbana y la recepción de obras, así como la edificación y la conformidad de obra y declaratoria de edificación, respectivamente, o en conjunto, según corresponda.
- El **artículo 24** dispone la creación del Bono de Regularización de Edificaciones como parte de la política sectorial del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que se otorga por única vez a los propietarios de solo una vivienda unifamiliar o bifamiliar, ubicada en suelo urbano con licencia de habilitación urbana aprobada, conforme al Plan de Desarrollo Urbano vigente, de los sectores de menores recursos. Es de carácter inembargable y no está sujeto a restitución, constituyendo un incentivo cuya finalidad es garantizar viviendas dignas, adecuadas y seguras para reducir el déficit habitacional y mejorar las condiciones para el pleno ejercicio del derecho de propiedad predial, el cual se destina exclusivamente a subsidiar los costos que implique la regularización de edificaciones y otros actos afines que correspondan.
- El **artículo 25** faculta al Fondo Mivivienda S.A. a otorgar y administrar el Bono de Regularización de Edificaciones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

- El **artículo 26** señala que, la aplicación del bono no excluye al beneficiario de calificar para otro subsidio que otorgue el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de sus programas y según la naturaleza de sus subsidios, excepto los subsidios que brinda la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva y Construcción en Sitio Propio, a los cuales no aplica el beneficiario del Bono de Regularización de Edificaciones.
- El **artículo 27** dispone que, la implementación del Bono de Regularización de Edificaciones se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público dentro de su disponibilidad presupuestal, siendo aplicable después de la entrada en vigencia del decreto legislativo.
- El **artículo 28** establece que, la implementación de las actividades establecidas en el decreto legislativo se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- El **artículo 29** señala que, el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- La **Primera Disposición Complementaria Final** dispone que, el decreto legislativo entra en vigencia a los ciento veinte días hábiles siguientes a la publicación de su Reglamento.
- La **Segunda Disposición Complementaria Final** señala que, mediante Decreto Supremo, con refrendo del/de la Ministro/a de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del/de la Ministro/a de Justicia y Derechos Humanos se aprueba el Reglamento del decreto legislativo, en un plazo

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

no mayor de doscientos sesenta días hábiles, contados a partir de la publicación del decreto legislativo.

- La **Tercera Disposición Complementaria Final** establece que, la SUNARP adecúa su normativa vinculada a las disposiciones contenidas en el decreto legislativo, en un plazo no mayor de ciento veinte días hábiles, contado a partir de publicado el Reglamento del decreto legislativo.
- La **Cuarta Disposición Complementaria Final** estipula que, la SUNARP aprueba el/los modelo(s) de Formulario Registral necesarios para la aplicación del decreto legislativo.
- La **Quinta Disposición Complementaria Final** señala que, el decreto legislativo se publica en el diario oficial El Peruano, en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (www.qob.pe), así como en la sede digital del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (www.gob.pe/vivienda), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- La **Única Disposición Complementaria Transitoria** dispone que, los procedimientos iniciados al amparo de la Ley 27157, sus modificatorias, Reglamento y la Ley 27333 y los procedimientos iniciados al amparo del artículo 30 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones se rigen por la misma hasta su culminación, salvo que, por solicitud escrita del administrado, se acoja a lo establecido en el decreto legislativo.
- La **Única Disposición Complementaria Derogatoria** deroga el Título I de la Ley 27157, Ley de Regularización de Edificaciones, del Procedimiento para la Declaratoria de Fábrica y del Régimen de Unidades Inmobiliarias de Propiedad Exclusiva y de Propiedad Común; la Ley 27333, Ley Complementaria a la Ley 26662, la Ley de Asuntos No

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Contenciosos de Competencia Notarial, para la Regularización de Edificaciones; y, el artículo 30 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo **“(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.¹**

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi

¹ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”²

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo³. Empero, la Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁴.

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁵ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(...) *habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)*”.⁶

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁶ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas ***“en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”***⁷, mientras que las potestades discrecionales son las que *“permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad”*⁸.

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)⁹, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario *“(…) evitar que mediante tal colaboración [del*

⁷ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. *En*: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

⁸ Ídem.

⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal”¹⁰.

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República¹¹.

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa¹².

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto)¹³.

¹⁰ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹¹ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita¹⁴. En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la

¹⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de ley referida, dentro de los alcances de lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 23 de setiembre de 2024.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1595

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

“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.***
- b) 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.***
- 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”.***

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1595 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el domingo 17 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el día 19 de diciembre de 2023, mediante el Oficio 397-2024-PR; es decir, dicho decreto legislativo cumple el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 23 de setiembre de 2024, en la que se estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1595 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de diciembre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁵ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1595 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) Control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos. El primero versaba sobre seguridad ciudadana; el segundo, versaba sobre gestión del riesgo de desastres; el tercero sobre infraestructura social y calidad de proyectos, y el cuarto versaba sobre fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1595

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31880	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
SEGURIDAD CIUDADANA, GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES-NIÑO GLOBAL, INFRAESTRUCTURA SOCIAL, CALIDAD DE PROYECTOS Y MERITOCRACIA	<p>“Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas</p> <p>2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos [...]</p> <p>b) Modificar el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, para fortalecer las competencias y funciones de las entidades del sector, la prestación del servicio de saneamiento a nivel nacional, a los prestadores de servicios en la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, sus capacidades institucionales, operativas y financieras; promocionar e incentivar la comercialización de los productos generados de los servicios de saneamiento; permitir la utilización de su infraestructura para prestar servicios públicos y regular la estructura del mercado del servicio de saneamiento, estableciendo competencias, funciones e incentivos para la integración de prestadores. Asimismo, dictar medidas para la regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las que no deben vulnerar el derecho de propiedad ni afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales.</p> <p>[...]</p>

Cuadro de elaboración propia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

A partir del contenido de la Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1595 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que tiene por objeto regular los procedimientos para la regularización del derecho de propiedad predial privada urbana, de las características físicas de predios urbanos, de habilitaciones urbanas, así como de edificaciones.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31880, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal b) del numeral 2.3. de su artículo 2, en lo concerniente a la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1595 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no ha sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **literal b) del numeral 2.3. del artículo 2 de la Ley 31880**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

establecer un marco normativo para la infraestructura social y calidad de proyectos.

Cabe resaltar que, tal como lo ha detallado la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, existe una necesidad de tal regulación pues el problema público identificado es el siguiente:

“(…)

El presente Decreto Legislativo es una propuesta regulatoria que se propone como una alternativa frente a dos (02) problemas públicos que han sido identificados durante el proceso de Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) ex ante, como se describe a continuación:

• Primer problema público: Altos niveles de solicitudes de inscripción registral de títulos de propiedad de predios privados urbanos, tachadas.

• Segundo problema público: Altos niveles de solicitudes tachadas sobre los procedimientos de inscripción registral por discordancia con la realidad física de predios privados urbanos. Para la identificación de los problemas públicos, se ha recurrido a distintas fuentes de información referido a estudios realizados por entidades privadas y entidades públicas, determinando que las causas principales de los problemas públicos mencionados serían los siguientes:

Causas del primer problema público: i) títulos de propiedad inexistentes; ii) títulos de propiedad imperfectos; y iii) títulos de propiedad discordantes con los antecedentes registrales.

Causas del segundo problema público: i) Edificaciones para vivienda no inscritas en Registros Públicos sin contar con la respectiva

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

licencia municipal; ii) Falta de delimitación de áreas, linderos y medidas perimétricas; y, iii) Desactualización del catastro registral”¹⁶.

En función a lo señalado en la exposición de motivos, se debe tener en cuenta que, los altos niveles de solicitudes de inscripción registral tachados sobre procedimientos para la obtención del título de propiedad y por procedimientos que saneen la discordancia registral con la realidad física, de los predios privados urbanos, generan, como efecto negativo, la obstaculización del pleno derecho de la propiedad, en el ejercicio de sus atribuciones de disponer, usar, disfrutar y reivindicar, lo cual trae a su vez como consecuencia, la falta de acceso a créditos financieros y programas de vivienda promovidas por el Estado, la inseguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y el bajo valor comercial del predio.

Es así que, se busca crear las condiciones necesarias para institucionalizar el derecho de propiedad y, con ello, garantizar la seguridad jurídica en el tráfico de predios urbanos, dotando a la propiedad de la máxima oponibilidad que otorga el ordenamiento jurídico a través del sistema registral, esto es, mediante la inscripción de los derechos y actos en el Registro de Predios, para lo cual se requiere la intervención de distintos actores que resguarden la legalidad de las solicitudes de regularización de la titularidad y las características físicas de los predios urbanos, así como de las edificaciones y las habilitaciones urbanas que, no obstante haber sido ejecutadas sin el respectivo título habilitante, sean compatibles con la ordenación urbanística¹⁷.

Por lo tanto, y dentro del margen de discrecionalidad otorgado al Poder Ejecutivo, este poder del Estado actuó conforme a la facultad legislativa delegada sobre la

¹⁶ Exposición de motivos, pp. 11.

¹⁷ Ibidem, pp. 26.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

materia “*Infraestructura social y calidad de proyectos*”, que hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, tal como lo es la delegación de facultades¹⁸. De manera tal que, lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1595 está alineado a la submateria específica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1595 **se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo; en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.**

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) *se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación*

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos”¹⁹.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”²⁰

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable²¹. El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica²².

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1595 tiene por objeto regular los procedimientos para la regularización del derecho de propiedad predial privada urbana, de las características físicas de predios urbanos, de habilitaciones urbanas, así como de edificaciones.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

En la exposición de motivos del referido decreto legislativo se especifica que, el decreto legislativo buscará coadyuvar al saneamiento físico y legal de los predios de propiedad predial privada urbana para brindar seguridad jurídica a sus propietarios, promoviendo el perfeccionamiento del derecho de propiedad predial. De manera tal que, *“[...] en la actualidad, las autoconstrucciones evidencian una creciente informalidad, que ha traído como consecuencia la falta de saneamiento de la titularidad del derecho de propiedad de los predios urbanos, limitando el ejercicio de sus atribuciones y el acceso de nuevos derechos que podrían ejercer de estar debidamente inscritos en el Registro de Predios. En ese sentido, la realidad extra registral, no sólo demuestra los altos niveles de títulos imperfectos de derecho de propiedad de los predios urbanos sino la discordancia entre la realidad física e inmediata con lo que se publicita en los Registros Públicos, tal cual se verifica con los numerosos números de tacha, que evidentemente pone en riesgo la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario”*²³.

Además, se precisa que, mediante el saneamiento, se brinda *“[...] tranquilidad y seguridad respecto a la titularidad dominial de un predio, la misma que no se verá limitada o restringida en el tiempo, facultando al titular a explotar económicamente el predio sin problema alguno; vale decir, para que la adquisición de un predio sea sostenible en el tiempo, se incremente su valor y poder optimizar su uso, resulta necesario que se efectúe el saneamiento legal del predio inscribiéndose su titularidad en el Registro de Predios [...]”*²⁴.

²³ Exposición de motivos, pp. 12.

²⁴ Ibidem, pp. 12-13.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

En la línea de lo expuesto, se debe señalar que, “[...] *actualmente existe obstaculización para el pleno ejercicio del derecho de propiedad sobre los predios, puesto que, los propietarios tienen limitaciones para ejercer algunos atributos del derecho de propiedad predial, debido a que no cuentan con títulos saneados, lo cual, a su vez, genera inseguridad jurídica en las transacciones. Esta situación se ha verificado en pronunciamientos del Poder Judicial en procesos en los cuales se discute el derecho de propiedad*”²⁵.

Asimismo, “*al tener un predio que no se encuentra debidamente saneado, el propietario no puede ofrecer el mismo en garantía, para acceder a créditos hipotecarios y programas de vivienda. Un predio que no se encuentra debidamente saneado genera al potencial adquirente altos riesgos de pérdida de la propiedad, con lo cual su valorización comercial resulta menor al que le correspondería si estuviera saneado, limitando su valor comercial sobre otros predios que sí están saneados. La adquisición de un predio que no está saneado trae consigo el riesgo para el adquirente de perder la propiedad lo cual hace insegura la transacción inmobiliaria, generando inseguridad jurídica*”²⁶.

En tal sentido, se puede advertir que el decreto legislativo acarreará beneficios, a través del saneamiento de la titularidad de los predios urbanos y la regularización de las características de los mismos, tales como, “[...] *el acceso al crédito bancario, evitar conflictos entre propietarios colindantes, impedir que terceros de mala fe pretendan apropiarse de un predio carente de título de propiedad, aumentar el valor de los predios o edificaciones, maximizar el nivel de vida de la población, entre otros beneficios económicos y sociales*”²⁷.

²⁵ Exposición de motivos, pp.32.

²⁶ Ídem.

²⁷ Exposición de motivos, pp.69.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Así, este decreto legislativo se alinea con los preceptos constitucionales, toda vez que, el inciso 16 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú establece que *“toda persona tiene derecho a la propiedad”*, mientras que en el artículo 70 señala que la misma se *“ejerce en armonía con el bien común”*, lo que comúnmente se conoce como *“función social de la propiedad”*, referido a que el derecho a la propiedad se ejerce en armonía con el bien común, esto es, que no sólo servirá para satisfacer intereses individuales, sino que su correcto aprovechamiento puede difundirse en toda una sociedad, siendo concordante con el artículo 923 del Código Civil, aprobado por Decreto Legislativo 295, que señala *“la propiedad es el poder jurídico que permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Debe ejercerse en armonía con el interés social y dentro de los límites de la Ley”*.

En tal sentido, el decreto legislativo se enmarca en lo dispuesto por el literal b) del numeral 2.3. del artículo 2 de la Ley 31880, que faculta al Poder Ejecutivo legislar en la materia relativa a la infraestructura social y calidad de proyectos, de manera más precisa, en el establecimiento de medidas para la regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las que no deben vulnerar el derecho de propiedad ni afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales. Por lo tanto, encontrándose vigente el decreto legislativo, se concluye que el Decreto Legislativo 1595 no sólo no contraviene la Constitución, sino que se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas, por lo que, **esta honorable Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

V. CUADRO DE RESUMEN

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

Cuadro 3
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 1595 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el domingo 17 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 19 de diciembre de 2023, mediante el Oficio 397-2024-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.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 23 de setiembre del 2024, estableciéndose el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1595 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 17 de diciembre de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

	cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
La Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1595 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal b) numeral 2.3. del artículo 2 de la Ley 31880.

Cuadro de elaboración propia

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1595, Decreto Legislativo de regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en 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 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1595, DECRETO LEGISLATIVO DE REGULARIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD, DE LAS CARACTERÍSTICAS FÍSICAS DE LOS PREDIOS URBANOS, DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 11 de junio de 2025