

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN 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 1675, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 2 de abril de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Álex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Álex Flores Ramírez, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1675, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el sábado 28 de setiembre de 2024.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Mediante el Oficio 275-2024-PR, la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1675. Así, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 01 de octubre de 2024, 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, mediante el Oficio 0216-2024-2025/CCR-CR, de fecha 2 de octubre de 2024, 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 1675 contiene cinco artículos. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que, el decreto legislativo tiene por objeto modificar la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, con la finalidad de optimizar y dinamizar el desarrollo de procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que las complementen
- El **artículo 2** modifica el inciso 2.4 del artículo 2, el numeral 13 del artículo 3, los artículos 7 y 11 de la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, de acuerdo a lo siguiente:



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

- El inciso 2.4 del artículo 2 de la Ley 29090 dispone que los procedimientos administrativos, regulados en la presente Ley, se sujetan a lo siguiente: (...) a. Principio de Unidad.- Las normas que se expidan, a partir de la presente Ley, deben guardar coherencia con el ordenamiento jurídico, de forma tal que las normas que lo conforman se integren armónicamente evitando contradicciones. De existir discrepancias entre la presente Ley y alguna otra norma que se expida sobre procedimientos administrativos regulados en esta, o las normas técnicas, el orden de prelación para su aplicación es: a.1) La Ley 29090, a.2) Los Reglamentos de la Ley 29090, a.3) Las normas de carácter nacional, a.4) Las normas de carácter local provincial y a.5) Las normas de carácter local distrital.
- El numeral 13 del artículo 3 de la Ley 29090 señala que, para los fines de dicha ley, se entiende por “proyecto integral” al proyecto de habilitación urbana o de edificación que se desarrolla por etapas, de forma independiente en su ejecución y funcionamiento, en las modalidades C y D con evaluación previa por la Comisión Técnica o los Revisores Urbanos, cuya acta de verificación y dictamen, o informe técnico favorable, según corresponda, tiene un plazo de vigencia de diez (10) años; para la ejecución de cada etapa se solicita la licencia respectiva.
- El artículo 7 de la Ley 29090 regula que, las licencias de habilitación urbana y de edificación constituyen actos administrativos mediante los cuales las municipalidades otorgan autorización para la ejecución de obras de habilitación urbana o de edificación.

Asimismo, las licencias citadas pueden ser objeto de prórroga y revalidación, así mismo de desistimiento de manera expresa y a solicitud del interesado, así como de transferencia por sus titulares

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

a favor de otras personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, incluso cuando se estén ejecutando las obras. La transferencia de la licencia no requiere el inicio de un nuevo procedimiento para su reconocimiento, y la titularidad de la licencia se actualiza ante la municipalidad competente.

- El artículo 11 de la Ley 29090 establece que, el informe técnico favorable de los Revisores Urbanos y los dictámenes de las Comisiones Técnicas tienen una vigencia de treinta y seis (36) meses, y de diez (10) años para los proyectos integrales de habilitación urbana o de edificación que se desarrollan por etapas. Además, la licencia de habilitación urbana con construcción simultánea y/o progresiva de viviendas de interés social y la licencia de edificación para viviendas de interés social tienen una vigencia de sesenta (60) meses, contados a partir de la fecha de su emisión y, por única vez, puede ser objeto de prórroga por doce (12) meses y/o revalidación por treinta y seis (36) meses; así como, puede ser objeto de renuncia o transferencia.
- El **artículo 3** dispone la incorporación del numeral 41.5 al artículo 41 y el artículo 42 a la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, de acuerdo a lo siguiente:
 - El numeral 41.5 del artículo 41 de la Ley 29090 señala que, el MVCS, promueve la construcción progresiva de viviendas de interés social, con la finalidad de reducir la brecha del déficit habitacional. La construcción progresiva es aquella ejecución de vivienda unifamiliar y/o bifamiliar que se desarrolla conforme a las necesidades de los beneficiarios con la debida asistencia técnica en los procesos de diseño y ejecución, a fin de garantizar la calidad estructural, la sostenibilidad ambiental y la habitabilidad de las viviendas.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

- El artículo 42 de la Ley 29090, el uso del cuaderno de obra físico o digital se implementa durante la ejecución de la obra de habilitación urbana y/o de edificación. En este se registra la trazabilidad y los hechos relevantes de la ejecución de la obra, así como la verificación técnica y las modificaciones con los sustentos técnicos del cumplimiento de los parámetros urbanísticos y edificatorios, las normas urbanísticas y edificatorias nacionales, según corresponda y, de ser el caso, las normas sectoriales y/o normas municipales complementarias que regulan el predio.
- El **artículo 4** establece que, el decreto legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- Finalmente, el **artículo 5** contempla que, el refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

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

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 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

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 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, el 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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

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.

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.

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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

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 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 República.¹¹

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

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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹²

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

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.

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 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

	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 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 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, 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 04 de julio de 2024.

¹⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1675

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:

“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***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

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 del aludido 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 1675 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el sábado 28 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 01 de octubre de 2024, mediante el Oficio 275-2024-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 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, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio 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**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1675 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de setiembre de 2024, 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.

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 1675 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 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.

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 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

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

Cuadro 2

Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1675

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	“Artículo 2. Materia 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 (...) 2.1.23. Establecer disposiciones especiales en materia de habilitaciones urbanas y de edificación para optimizar y dinamizar el desarrollo de procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que las complementen. Queda prohibido derogar, sustituir o modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como regular materias de exclusiva competencia de los gobiernos locales.

Cuadro de elaboración propia

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1675 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene como objeto y finalidad modificar la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, con la finalidad de optimizar y dinamizar el desarrollo de procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que las complementen.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 32089, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el sub numeral 2.1.23 del numeral 2.1 de su artículo 2, en lo concerniente al fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1675 **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 **sub numeral 2.1.23 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

para establecer un marco normativo fortalecer y, simplificar la calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos para establecer disposiciones especiales en materia de habilitaciones urbanas y de edificación para optimizar y dinamizar el desarrollo de procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que las complementen. Queda prohibido derogar, sustituir o modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como regular materias de exclusiva competencia de los gobiernos locales.

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:

“(...) Actualmente en el Perú existe una importante demanda sobre la adquisición de una vivienda nueva (usuarios), lo cual representa a su vez oportunidades para que empresas del sector inmobiliario (promotores inmobiliarios) inviertan y desarrollen una mayor cantidad de proyectos ya sea de habilitación urbana y/o de edificaciones.

La Ley 29090 regula los procedimientos administrativos que deben cumplir todas las municipalidades distritales y provinciales para la emisión de licencias de habilitaciones urbanas y edificaciones, y otros actos administrativos como los son las recepciones de obra y las conformidades de obras y declaratorias de edificación.

(...)

Asimismo, es importante mencionar que la Ley 29090 establece las disposiciones que regulan las verificaciones técnicas de las ejecuciones de obra, a fin de que los inspectores municipales puedan confirmar que los proyectos inmobiliarios se están desarrollando en

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

cumplimiento con sus licencias y la normativa urbanística y/o edificatoria que las sustentan.

Sin embargo, a partir de una investigación del Banco Central de Reserva del Perú se ha podido advertir que, actualmente, una de las principales trabas que aún permanece en el sector construcción inmobiliaria en el Perú, consiste en la lentitud del trámite para la obtención de licencias de edificación -y habilitación urbana-”¹⁶.

Cabe resaltar que, la Ley 29090 establece un marco normativo para los procedimientos de emisión de licencias de habilitación urbana o de edificación para casos especiales, como son las viviendas de interés social, cuya finalidad es responder al problema de déficit habitacional. Se precisa que, entre los beneficios de la Ley N° 29090 se encuentra la creación la figura del Revisor Urbano, actor que cumple funciones de revisión y aprobación de proyectos inmobiliarios y que se presenta como una alternativa a la Comisión Técnica, la cual ejerce la misma función pero que a la fecha, para emitir su pronunciamiento emplea un mayor periodo de tiempo durante su revisión. De esta manera, el Revisor Urbano está previsto como parte de una solución para acortar los plazos de revisión de proyectos de habilitaciones urbanas o edificaciones, con la finalidad que los promotores inmobiliarios, o administrados interesados, obtengan la licencia correspondiente dentro de un plazo razonable; inclusive, se consigna que ***“(…) se ha detectado retrasos y trabas durante la tramitación de procedimientos de emisión de licencias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, y demás actos administrativos complementarios, lo cual perjudica a los promotores inmobiliarios que invierten para el desarrollo de estos proyectos, así como a los usuarios que desean adquirir una nueva vivienda o edificaciones de otros usos, lo cual trae consecuencias negativas, sobre todo en el aspecto económico. La Cámara Peruana de la***

¹⁶ Exposición de motivos, pp.5.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Construcción (CAPECO) señala que la venta de viviendas se redujo en un 8% durante el tercer trimestre del 2023, respecto al mismo periodo del año 2022; asimismo, la señalada institución ha manifestado que, entre noviembre 2022 y octubre del 2023, se otorgaron 34 mil 424 préstamos hipotecarios lo que significa una disminución de 18.7% si se compara con el periodo noviembre 2021 - octubre 2022”¹⁷.

Es así que, en un contexto donde se busca impulsar la reactivación económica, la simplificación y calidad regulatoria, se observa que el problema público consiste en la existencia de trabas y retrasos en la tramitación de procedimientos para la emisión de licencias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, y otros actos administrativos que las complementen; en consecuencia, es necesario establecer disposiciones especiales en las materias de habilitaciones urbanas y de edificaciones para optimizar y dinamizar el desarrollo de sus procedimientos administrativos, y otros actos que las complementen.

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 materia denominada “*Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos*”, 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 1675 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.

¹⁷ Ibidem, pp.8.

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 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1675 **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, 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 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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

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 1675 tiene por objeto modificar la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones, con la finalidad de optimizar y dinamizar el desarrollo de procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que las complementen.

En la exposición de motivos del referido Decreto Legislativo se especifica que, en la actualidad, se ha advertido el crecimiento poblacional en las zonas urbanas que estamos experimentando, y que perdurará por los siguientes años, trayendo consigo desafíos en cuanto a la urbanización y ejecución de proyectos inmobiliarios, a fin de lograr un desarrollo sostenible que, a su vez, favorezca al desarrollo económico y mejora de la productividad de estas crecientes ciudades²³.

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.

²³ Exposición de motivos, pp.7

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

Este tipo de situaciones puede deberse a que existen algunas disposiciones de la Ley 29090, que requieren ser esclarecidas, con la finalidad de evitar que las municipalidades no exijan requisitos o actuaciones innecesarias a los administrados. Así, frente al problema público descrito previamente sobre la existencia de trabas y retrasos en la tramitación de procedimientos administrativos para la emisión de licencias de habilitaciones urbanas y de edificaciones, se considera necesario fortalecer el actual marco normativo establecido en la Ley 29090, a través de su esclarecimiento y concordancia, sin que ello implique costos adicionales a los actores involucrados.

Así, el Decreto Legislativo tiene un impacto tanto cuantitativo como cualitativo en beneficio de los administrados en los procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que la complementen. Como resultado, la población podrá acceder a dichas licencias en un menor tiempo, lo que contribuirá a resolver un problema público, por lo que, se encuentra dentro de los parámetros de la Constitución Política del Perú, ya que, buscar optimizar los procedimientos para la ejecución de las obras de habilitaciones urbanas y de edificaciones dinamiza el mercado inmobiliario, en la medida en que, la Constitución Política del Perú dispone en el artículo 195 de la Carta Magna, se estipula que las municipalidades "promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo", siendo competentes, entre otros, para otorgar licencias y derechos municipales,- así como para planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

Por lo tanto, encontrándose vigente el presente decreto legislativo, se concluye que el Decreto Legislativo 1675 no sólo no contraviene la Constitución, sino que

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas, por lo que, **esta Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.**

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 1675 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el sábado 28 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 01 de octubre de 2024, mediante el Oficio 275-2024-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 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, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio del 2024, estableciéndose el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

	legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1675 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de setiembre de 2024, 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.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
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	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1675 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del sub numeral 2.1.23 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089.

Cuadro de elaboración propia

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1675, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29090, Ley de regulación 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.

dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante 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.

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

Lima, 2 de abril de 2025

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1675, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE
HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES.**