

973/2016-CR

- CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"



Lima, 07 de julio de 2017

OFICIO N° 188 -2017 -PR

Señora
LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República
Presente.-

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Ley que modifica el artículo 2, del Decreto Legislativo N° 1287, en el extremo que modifica el artículo 4 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones. Al respecto, estimamos conveniente observar la misma por lo siguiente:

- a. La Ley tiene por objeto la modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1287, en el extremo que modifica el artículo 4 de la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, en atención a los términos siguientes:

Artículo 4.- Actores y responsabilidades

Los actores son las personas naturales o jurídicas, y las entidades públicas que intervienen en los procesos de habilitación urbana y de edificación. Éstos son:

(...)

10. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

(...)

Constituyen conductas pasibles de sanción, aquellas que incumplan las normas establecidas en la presente ley, otras normas con rango de ley sobre la materia, cuya tipificación se realiza en el reglamento dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política.

(...)."

La versión actual del artículo 4 de la Ley N° 29090 establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento "cuenta con potestad para sancionar a los Revisores Urbanos, en el ámbito de su competencia, constituyendo infracciones pasibles de sanción, las conductas que incumplan las normas establecidas en la presente Ley, sus reglamentos y demás normas de la materia".

Es decir, que la modificación se sustenta en la idea de que las infracciones administrativas cometidas por los Revisores Urbanos, para ser compatibles con el principio de legalidad, implica que las infracciones y sanciones deben encontrarse previstas en norma con rango de ley.

- b. Al respecto, el Decreto Legislativo N° 1287, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones -en adelante Decreto Legislativo N° 1287- tenía por finalidad establecer medidas adicionales de simplificación de los requisitos y agilizar los diversos procedimientos administrativos relacionados con la obtención de licencias de habilitación urbana y de edificación.

Para ello, el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1287 modifica, entre otros, el numeral 10 del artículo 4 de la Ley N° 29090, relacionado con las funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en su calidad de actor que interviene en los procesos de habilitación urbana y de edificación.

Como se observa, el Decreto Legislativo N° 1287 amplía las facultades del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento otorgándole la potestad de sancionar a los Revisores Urbanos; precisando que constituyen infracciones pasibles de sanción aquellas conductas que incumplan las normas establecidas en la Ley N° 29090, sus reglamentos y otras normas sobre la materia. Asimismo, en dicha norma se indica que la tipificación de las infracciones se desarrollará en el Reglamento de los Revisores Urbanos; y se establece la clasificación de las infracciones y de las sanciones.

En ese sentido, consideramos que la modificación dispuesta por el Decreto Legislativo N° 1287 es compatible con el principio de legalidad dispuesto en el literal d) del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú. A través de dicho principio se impide a las entidades de la Administración Pública atribuir la comisión de una falta o infracción y aplicar una sanción, si estas no han sido previamente determinadas en una Ley.

De la misma forma, la asignación de la potestad sancionadora se realizó conforme al principio de legalidad previsto en el numeral 1 del artículo 246 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que indica:

*Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:*

- 1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.*

(...)

Mientras que la posibilidad de desarrollar las infracciones vía norma reglamentaria se realizó de acuerdo al principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 246 de la Ley N° 27444.

(...)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.
(...)

En consecuencia, el principio de tipicidad permite delimitar las conductas sancionables con la finalidad que sean expresas y conocibles, evitando cláusulas generales o indeterminadas. Del mismo modo, permite que la tipificación de las infracciones se realice a través de norma reglamentaria.

- c. A estos efectos, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 197-2010-PA/TC precisa lo siguiente:

“Sin embargo, no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos.”

Esta sentencia establece que la tipificación de las conductas ilícitas no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que, dentro de los parámetros de la ley, podría ser viable la colaboración por parte de los reglamentos.

- d. De otro lado, sobre la facultad de tipificar infracciones y sanciones en el Reglamento, el artículo 246, numeral 4 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo N° 006-2017-JUS) desarrolla los alcances del principio de tipicidad en el ámbito administrativo sancionador.

En aplicación de dicho principio -en lo que se refiere a la identificación, especificación o graduación de las infracciones y sanciones- las normas con rango de ley pueden remitirse a otras normas, tales como reglamentos, siempre y cuando estas últimas no constituyan nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo que la ley o Decreto Legislativo (como es el caso del Decreto Legislativo N° 1287) lo permita¹.

¹ **“Artículo 246 de la Ley de Procedimiento Administrativo General.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

“(…)

4. Tipicidad.- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas

- e. Por otra parte, los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, establecen que dicho Sector tiene competencia en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana. Asimismo, se constituye en el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional.

Asimismo, el artículo 8 de la referida Ley establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en el marco de sus competencias, se encuentra facultado para hacer cumplir el marco normativo vinculado al ámbito de su competencia, ejerciendo la potestad sancionadora cuando corresponda.

En ese sentido, el Decreto Supremo N° 006-2017-VIVIENDA que aprobó la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, que tiene por objeto establecer la regulación jurídica de los procedimientos administrativos para la independización de predios rústicos; subdivisión de lotes; obtención de las licencias de habilitación urbana y de edificación; fiscalización en la ejecución de los respectivos proyectos; recepción de obras de habilitación urbana, conformidad de obra y declaratoria de edificación; así como el rol y responsabilidades de los diversos actores vinculados en dichos procedimientos administrativos.

El numeral 6 del artículo 4 de la Ley N° 29090, señala lo siguiente respecto a los Revisores Urbanos:

“Artículo 4.- Actores y responsabilidades

*Los actores son las personas naturales o jurídicas, y las entidades públicas que intervienen en los procesos de habilitación urbana y de edificación. Éstos son:
(...)*

6. Los Revisores Urbanos

6.1 El Revisor Urbano es el profesional arquitecto o ingeniero certificado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS para verificar que los proyectos de habilitación urbana y/o anteproyectos y proyectos de edificación de los interesados que se acojan a las Modalidades B, C o D, para el otorgamiento de las licencias que establece la presente Ley, cumplan con las disposiciones urbanísticas y/o edificatorias que regulan el predio materia de trámite, de conformidad con las normas de acondicionamiento territorial y/o de desarrollo

conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

*A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas **previamente en una norma legal o reglamentaria**, según corresponda.*

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.”

urbano, el Reglamento Nacional de Edificaciones y otras normas que sean de competencia para el proyecto.

El profesional que ejerza como Revisor Urbano debe agruparse o asociarse, siendo responsabilidad del Arquitecto o Ingeniero Civil la coordinación con los demás especialistas intervinientes para la emisión del Informe Técnico, suscrito por cada revisor urbano de acuerdo a su especialidad, su ejercicio es colegiado, a nivel nacional y se rige por lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Cada Revisor Urbano es autónomo en el ejercicio de sus funciones y responsable de su especialidad, conforme a la presente Ley. No puede emitir opinión respecto de una especialidad distinta para la que se encuentre registrado ni sobre aquellos proyectos en que participe directa o indirectamente, sea por vínculo laboral, contractual o familiar, siendo este hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

6.2 Los profesionales que se desempeñan como Revisores Urbanos deben estar inscritos en el Registro Nacional de Revisores Urbanos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que para dichos efectos, implemente el citado Ministerio.

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento capacita, certifica e inscribe a los profesionales arquitectos o ingenieros que soliciten su inscripción en el Registro respectivo, así como supervisa y sanciona a los Revisores Urbanos. El Reglamento de Revisores Urbanos establece los procedimientos correspondientes a la capacitación, certificación, registro, supervisión y otros que sean necesarios para la implementación y funcionamiento del Registro Nacional de Revisores Urbanos del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. (...)"

Conforme a lo señalado, en el segundo párrafo del numeral 6.2 del artículo 4 de la Ley, se encuentra expresamente regulada la competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para ejercer su potestad sancionadora respecto a los Revisores Urbanos.

- f. El artículo 237 del Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que define a la actividad de fiscalización –previa al ejercicio de la potestad sancionadora– en los términos siguientes:

“Artículo 237.-Definición de la actividad de fiscalización

237.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

Asimismo, el artículo 246, numeral 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo General establece expresamente que, a través de la tipificación de infracciones, no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén

previstas previamente en una norma legal, salvo disposición reglamentaria, según corresponda².

Por las razones expuestas, se observa la mencionada Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,



PEDRO PABLO KUCZYNSKI GODARD
Presidente de la República



FERNANDO ZAVALA LOMBARDI
Presidente del Consejo de Ministros

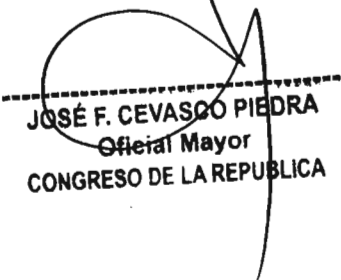
² La primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1287, que modifica la Ley N° 29090, señala que mediante Decreto Supremo el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento adecua el citado Decreto Legislativo al Reglamento de los Revisores urbanos.

973/2016-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 10 de Julio de 2017

Pase a la Comisión de Constitución Y
Reglamento, con cargo de dar cuenta de este
procedimiento al Consejo Directivo.



JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1287, EN EL EXTREMO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY 29090, LEY DE REGULACIÓN DE HABILITACIONES URBANAS Y DE EDIFICACIONES



Artículo único. *Modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1287, en el extremo que modifica el artículo 4 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones*



Modifícase el artículo 2 del Decreto Legislativo 1287, en el extremo que modifica el tercer párrafo del numeral 10 del artículo 4 de la Ley 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, conforme al siguiente texto:

“Artículo 4.- Actores y responsabilidades

(...)

10. *Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento*

(...)

Constituyen conductas pasibles de sanción, aquellas que incumplan las normas establecidas en la presente ley, otras normas con rango de ley sobre la materia, cuya tipificación se realiza en el reglamento dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política.

(...)”.

*Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.
En Lima, a los dieciséis días del mes de junio de dos mil diecisiete.*

LUZ SALGADO RUBIANES
Presidenta del Congreso de la República

ROSA BARTRA BARRIGA
Primera Vicepresidenta del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

8