

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016 – 2017



SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2016.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORIA**, en la Octava Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 14 de febrero de 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Lourdes Alcorta Suero, Miguel Antonio Castro Grández, Patricia Donayre Pasquel, Úrsula Letona Pereyra, Liliana Takayama Jiménez, Javier Velásquez Quesquén, Gilbert Violeta López y Vicente Zeballos Salinas**, miembros titulares de la Comisión; y del señor Congresista **Edwin Vergara Pinto**, miembros accesorios de la referida Comisión; y con la votación en contra de los señores Congresistas: **Marisol Espinoza Cruz, Marisa Glave Rem, Yonhy Lescano Ancieta y Alberto Eugenio Quintanilla Chacón**; y la abstención de la señora Congresista: **Rosa María Bartra Barriga**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 03 de enero de 2017, mediante Oficio 288-2016-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el Decreto Legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el día 04 de enero del referido año, para el respectivo estudio y dictamen.

Seguidamente, se dispuso el envío del Decreto Legislativo 1287 al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; que remitió el informe respectivo, el cual fue presentado, debatido y aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. **Constitución Política del Perú**

- "**Artículo 101.**- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente:
 1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.

No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso".

- **"Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]"

- **"Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".

2.2. Reglamento del Congreso de la República

- **"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".

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

2.3. Ley 30506, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.

- **"Artículo 1. Objeto de la Ley**

Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República".

- **"Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas**

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:

[...]

1) Legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:

[...]

h) Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

[...]

Las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la presente Ley aseguran el cumplimiento de lo previsto en los artículos 104 y 101, inciso 4, y demás concordantes del texto constitucional y la jurisprudencia que al respecto ha emitido el Tribunal Constitucional".

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

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

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

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos [considerando que las normas se publican en el diario oficial El Peruano, carecería de lógica que se exija solo la presentación del decreto legislativo] al Congreso de la República, se sustenta a nuestro juicio, en lo siguiente:

- a. El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b. Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las el Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrán emitir dichos decretos.
- c. Atendiendo a que se trata de una "delegación", la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 188, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada" en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

3.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Es preciso reconocer que al Congreso de la República el Poder Constituyente le ha atribuido, fundamentalmente, el ejercicio de la función legislativa; mientras que la jurisdiccional es atribuida a otros organismos o poderes públicos como el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

En ese contexto, se tiene que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como el de juez¹, magistrado del Tribunal Constitucional², para el que sí se exige ser abogado.

¹ Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

"Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

[...]

3. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, así como encontrarse hábil en el ejercicio profesional".

² Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

"Artículo 11.- Requisitos

Para ser Magistrado del tribunal se requiere:

[...]

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

El que no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas, y el que se trate de un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo de congresista de la República, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional entienda que la naturaleza del control parlamentario sea de naturaleza, precisamente, política. De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC [recaída en atención a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta igualmente aplicable al presente caso, porque el intérprete final de la Constitución se pronuncia respecto de un procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo], no obstante reconocer la competencia del Congreso de la República para efectuar un control de constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, haya mencionado lo siguiente:

"8. No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo. Esta es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión.

Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política.** Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.

Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (cfr. art. 91 "c" del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario" [Las negritas son nuestras].

Sobre el particular, resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos [no solo de los congresistas de la República] de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. Asimismo, el artículo 102 de la Norma Fundamental le otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar las leyes.

4. haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años".

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Atendiendo a ello, se debe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le ha otorgado la facultad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa [como cualquier otra ley] y velar por el respeto a la Constitución y las leyes [aquella mediante la cual delega facultades al Poder Ejecutivo entre ellas, desde luego].

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no la inhabilita ni la exima de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de decretos legislativos. Por el contrario, la revisión del artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la "contravención a la Constitución Política" y al "exceso en el marco de la delegación de facultades", impone materialmente a la comisión dictaminadora [en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento] el deber de realizar un análisis técnico-jurídico, es decir, a argumentar en términos estrictamente jurídicos, las conclusiones del ejercicio de dicha labor de control parlamentario.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste de singular relevancia, dado que el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República dispone la remisión del expediente del decreto legislativo correspondiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, atendiendo a la especialidad de las materias que son de conocimiento de dicha comisión y, sobre todo, a los parámetros sobre la base de los cuales se ejerce el control: a) la ley autoritativa y b) la Constitución Política.

En adición a lo expuesto, se debe considerar que en atención al principio de colaboración entre poderes públicos que requiere ser optimizada para el bienestar del ciudadano y de la sociedad en su conjunto, la predictibilidad y seguridad jurídicas; no resultaría admisible que se sustente un documento de índole técnico como un dictamen producto del control parlamentario a nivel de comisión, en cuestiones de oportunidad, conveniencias, gustos o preferencias personales o partidarias. Y es que la democracia no se sustenta solo en el "poder de los votos", sino también y sobre todo, en la argumentación, la persuasión o convencimiento, la tolerancia y el respeto.

De esa manera, al tratarse de un mecanismo de control parlamentario que recae sobre una norma jurídica como un decreto legislativo; existiendo la posibilidad de sustentar técnica y jurídicamente las conclusiones de dicho control parlamentario; y previendo el artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, como parámetros de dicho control la Constitución Política y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

Y es que, en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

bien la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

Por tales motivos, se concluye que, al emitir su dictamen sobre un acto normativo del Poder Ejecutivo y, en particular, sobre un decreto legislativo, la Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada para recurrir a argumentos jurídicos para sustentar sus conclusiones.

3.3. Los parámetros que deberían regir el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

Como se indicó precedentemente, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y b) la Constitución Política. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento deberá analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa, como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

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

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

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

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

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. **Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas.** El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, **que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo**, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley" [Las negritas son nuestras].

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la República para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades y la exposición de motivos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la "materia delegada"? Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, sí corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC, lo siguiente:

"- **El principio de conservación de la ley.** Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual menciona el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, lo siguiente:

"4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional". Así también **el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes.** [...]" [Las negritas son nuestras].

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser riguroso y estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

3.4. Sobre la legitimidad directa de la Comisión de Constitución y Reglamento para recomendar la derogación del decreto legislativo.

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que *"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 [...]"* (Las negritas son nuestras).

Bajo ese marco, cabría formularse la interrogante sobre si dicha "recomendación" se limita a una finalidad estrictamente informativa, a efectos de que cualquier congresista o grupo parlamentario presente un proyecto de ley que tenga por objeto derogar un decreto legislativo que se haya excedido de los alcances previstos en la ley autoritativa o resulte inconstitucional; o si dicha "recomendación" implica la legitimidad y exigencia a la Comisión dictaminadora para que proponga una fórmula legislativa derogatoria del decreto legislativo.

Sobre el particular, se debe considerar que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se emite como consecuencia del ejercicio de una labor de control parlamentario de un acto normativo del Poder Ejecutivo, esto es, un decreto legislativo. En ese sentido, resulta lógico y coherente con la finalidad del control que como resultado del mismo, se produzca una consecuencia jurídico-política directa a nivel del Congreso de la República, y no solo se emita un documento informativo que pueda servir de insumo para actos posteriores como la presentación de un proyecto de ley.

En esa dirección, se debe considerar que es deber de las entidades públicas salvaguardar y optimizar el principio de seguridad jurídica, por lo que resultaría contrario a dicho principio que el Poder Legislativo, pese a haber concluido a nivel del control parlamentario que un decreto legislativo se encuentra viciado de inconstitucionalidad por contravenir la ley autoritativa y/o directamente la norma constitucional, de manera que se recomienda expresamente su derogación; decida que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento tenga un mero carácter informativo y que se debe esperar que se presente y tramite una iniciativa legislativa que tenga por objeto derogar aquel decreto cuya inconstitucionalidad formal o material ya ha sido identificada.

Conforme puede advertirse, la finalidad de los dictámenes que se emiten en el marco del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo, fundamentalmente cuando se advierte que no cumplen con los parámetros fijados en la Constitución Política o -en el caso de los decretos legislativos- en la ley autoritativa, es que se produzcan consecuencias jurídicas con la sola dación de dichos dictámenes, en el sentido de lo señalado líneas arriba.

En este orden de ideas, para que se puedan materializar los efectos del control parlamentario en aquellos supuestos en los cuales se concluya que un decreto legislativo contraviene la ley autoritativa o la Constitución Política, es necesario que en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se incluya una fórmula normativa que proponga dicha derogación total o parcial del decreto legislativo, así como la restitución de la vigencia de las normas derogadas o modificadas por dicho decreto legislativo, tal como se encontraban redactadas al momento anterior a su emisión, y de ser el caso, se

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

propongan disposiciones complementarias transitorias que precisen cuál será la situación y efectos de los actos que se hayan emitido durante el periodo en el que el decreto legislativo haya estado vigente.

Finalmente, con relación a la aprobación de dicha ley derogatoria como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo, es preciso indicar que ello es consecuencia de dicho procedimiento de control, por lo que nos encontramos ante una norma que sigue un procedimiento legislativo singular o excepcional, toda vez que la fórmula normativa surgirá directamente del dictamen que apruebe la comisión correspondiente, no así de un proyecto de ley. Y ello es así, precisamente, porque es la consecuencia jurídica de un procedimiento de control parlamentario, no así el ejercicio ordinario del derecho funcional o atribución de los congresistas [siempre que reúnan el número de firmas que exige el Reglamento del Congreso] o de los grupos parlamentarios, a presentar iniciativas legislativas.

3.5. La imposibilidad de que la Comisión de Constitución y Reglamento, como consecuencia del ejercicio del control parlamentario modifique directamente el decreto legislativo como regla general

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "*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 [...]*" (Las negritas son nuestras).

Sobre el particular, cabría formularse la interrogante sobre si es que, al igual de lo que ocurre con la recomendación de derogación, la Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada para modificar directamente el decreto legislativo con el dictamen y, en esa dirección, el Pleno del Congreso de la República pueda aprobar la fórmula normativa modificatoria.

Al respecto, se estima oportuno distinguir entre una ley derogatoria y una modificatoria. Si bien ambas innovan el ordenamiento jurídico, la primera aparta o retira del ordenamiento un precepto normativo [el íntegro de un decreto legislativo o alguno de sus artículos o numerales], mientras que la segunda no retira toda la regulación, sino que la complementa, suprime parcialmente o cambia su sentido regulatorio; variaciones que pueden distorsionar la finalidad objetiva de la norma objeto de modificación o, incluso, vaciarla de contenido y utilidad.

Adicionalmente, se considera preciso atender a lo siguiente:

- a. Se debe diferenciar la labor de "control parlamentario" con la "función legislativa" [esta última, que comprende la facultad de modificar una norma con rango de ley]; la primera tiene por objeto, valga la redundancia, verificar o controlar una norma previamente emitida [por un organismo distinto, como el Poder Ejecutivo], siendo que

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

- no necesariamente acarreará la modificación o derogación del decreto legislativo; la segunda tiene por objeto único y directo la innovación del ordenamiento jurídico.
- b. Mientras que el "control parlamentario", en concreto, el control de los decretos legislativos, se encuentra limitado por dos parámetros de análisis: la Constitución Política y la ley autoritativa; la "función legislativa" sí puede obedecer a criterios más amplios de oportunidad, conveniencia y utilidad pública o política.
 - c. En el caso del control parlamentario, se trata de un mecanismo **institucional** del Congreso de la República como institución; mientras que en el caso de la tramitación de un proyecto de ley que modifique o derogue un decreto legislativo, se trata de una atribución o "derecho funcional" **individual** de ejercicio colectivo.
 - d. En el caso del control parlamentario, salvo que se disponga algo específico en la ley autoritativa, será la Comisión de Constitución y Reglamento la encargada de emitir el dictamen, precisamente, sobre la base de la Constitución Política y la ley autoritativa; en el caso del trámite de una "iniciativa legislativa", esta no necesariamente será competencia exclusiva y excluyente de la referida comisión [que incluso no necesariamente tendría que emitir dictamen], ya que la competencia de una comisión para dictaminar dependerá de la materia objeto de regulación.
 - e. Los decretos legislativos no solo pueden versar únicamente sobre materia de índole constitucional, sino, como ocurre en el presente caso, pueden recaer sobre materias tales como economía, vivienda, agua y saneamiento, seguridad ciudadana, tributario, lucha contra la corrupción, entre otros. En ese sentido, la modificación del contenido de un decreto legislativo puede incidir no solo en una esfera constitucional materia de la especialidad de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino en otras materias.
 - f. Un procedimiento de trámite de una "iniciativa legislativa" permite la participación de un mayor número de actores en el proceso de discusión y deliberación de los proyectos, así como un mayor periodo de tiempo para el debate, en el cual se podrán recibir opiniones no solo del Poder Ejecutivo sino también de especialistas sobre la materia regulada por el decreto legislativo que se pretende modificar.

En ese orden de ideas, a nivel del Congreso de la República, dado que una modificación a un decreto legislativo no necesariamente versará solo sobre materia constitucional, sino que podría referirse a materias respecto de las cuales, correspondería que no se circunscriba el análisis y debate al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino más bien que, a través de la tramitación ordinaria de una iniciativa legislativa, se pueda derivar a las comisiones especializadas en atención a la materia regulada en el decreto legislativo que se pretende modificar.

Asimismo, a nivel del Poder Ejecutivo, en la medida que es el autor del decreto legislativo y que la modificación sí podría tener un impacto directo en la finalidad objetiva de dicha norma y, sobre todo, en el sector vinculado con la materia regulada por dicho decreto, corresponde que cuando se trate de la modificación del citado decreto, el Poder Ejecutivo tenga expedita su facultad para formular las observaciones a las que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política³.

³ Constitución Política del Perú

"Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Por lo expuesto, no correspondería que la Comisión de Constitución y Reglamento someta directamente a consideración del Pleno o de la Comisión Permanente del Congreso de la República, un dictamen emitido como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo que contenga una fórmula normativa que proponga su modificación.

No obstante lo expuesto en los párrafos precedentes, resulta necesario precisar que existe un supuesto excepcional en el cual sí corresponde que como consecuencia del control parlamentario, la Comisión de Constitución y Reglamento pueda modificar directamente un decreto legislativo: cuando dicha modificación resulte necesaria para salvar o subsanar un vicio de inconstitucionalidad formal o material del mismo. Efectivamente, en dichos supuestos, la Comisión de Constitución y Reglamento advertiría un vicio de inconstitucionalidad en el decreto legislativo debido a que no se ha regulado en los términos propuestos en la ley autoritativa o porque, por acción u omisión, un precepto normativo resulte lesivo de derechos fundamentales o invade las materias reservadas a una ley orgánica.

Ante dicho escenario, que se enmarca dentro de las consecuencias de un análisis o valoración predominantemente técnico-constitucional, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene dos alternativas: a) derogar el precepto normativo contenido en el decreto legislativo o b) modificar aquel precepto normativo, sea suprimiendo parcialmente el texto o adicionando alguno, de manera que pueda adecuarse a lo que se procuraba alcanzar con la ley autoritativa o a la Constitución Política.

La segunda opción surge porque como consecuencia del análisis, se advierte la necesidad o urgencia, por los efectos jurídicos que puede generar la aplicación o entrada en vigencia en sus propios términos del decreto legislativo, de implementar inmediatamente la corrección del citado decreto, sin necesidad de eliminarlo del ordenamiento jurídico.

Sobre el particular, es importante resaltar que solo en estos casos no se hace necesario recurrir al trámite ordinario del procedimiento de las iniciativas legislativas ni tampoco se requerirá necesariamente la opinión de las demás comisiones del Congreso de la República, no solo porque se trata de una norma que surgiría como consecuencia de un procedimiento de control parlamentario que se realiza, precisamente, tomando como parámetros la Constitución Política y la ley autoritativa, sino sobre todo porque el sustento de la modificación es eminentemente constitucional y lo que se pretende es optimizar los principios de conservación de la ley y de interpretación conforme a la Constitución, de manera que así como los jueces emiten sentencias interpretativo-manipulativas como consecuencia del control constitucional de las normas, que suponen recurrir a las técnicas de la ablación y reconstrucción, esta Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra

por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso".

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

legitimada a plantear directamente modificaciones a los decretos legislativos si es que lo que se procura con ello es salvaguardar el respeto a la Constitución y la voluntad legislativa expresada en la ley autoritativa.

3.6. Análisis del caso concreto

a) Plazo

Mediante Ley 30506, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de octubre de 2016, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el plazo de noventa (90) días calendario.

El Decreto Legislativo 1287, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 29 de diciembre de 2016; es decir, a los 80 días calendario posteriores a la entrada en vigencia de la ley autoritativa; por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley 30506.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1287 se sustenta en el artículo 2, numeral 1, literal h, de la Ley 30506, que establece lo siguiente:

"Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:

1) Legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:

[...]

h) Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; **emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno**, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

Respecto al contenido del Decreto Legislativo 1287, debemos señalar que este:

El Decreto Legislativo modifica diferentes artículos de la Ley N° 29090 estableciendo, principalmente, lo siguiente:

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

- a) Con relación a la aplicación y facultades del Revisor Urbano (modificación de los artículos 2° y 4°): se establece que los procedimientos de la Ley N° 29090 se sujetan al silencio administrativo positivo y se precisa que el Revisor Urbano es el profesional arquitecto o ingeniero certificado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- b) Respecto de función del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (modificación del numeral 10 del artículo 2°): precisa que dicho Ministerio podrá interponer acciones ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI contra las Municipalidades que incumplan las disposiciones allí mencionadas, pero su accionar ya no se restringe a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 26° BIS del Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.
- c) Respecto de las sanciones a los Revisores Urbanos (modificación del numeral 10 del artículo 2°): el referido Ministerio podrá sancionar a los Revisores Urbanos que "incumplan las normas establecidas en la presente Ley, sus reglamentos y demás normas de la materia"; y, seguidamente, señala que la tipificación de las infracciones se desarrollará en el Reglamento, la clasificación de las mismas y los tipos de sanciones que se podrían imponer.
- d) Respecto de la Licencia de Habilitación Urbana y otros (modificación de los artículos 10°, 16°, 17°, 23°, 25°, 25-A°, 28° y 28-A°): se precisa que los requisitos para obtener la licencia de habilitación urbana por cada una de las modalidades, la recepción de obras, licencia de edificaciones, el anteproyecto en consulta, conformidad de obra y declaratoria de edificación y conformidad de obra y declaratoria de edificación anticipadas.
- e) Con relación a los incentivos para la formalización (modificación del artículo 34°): se establece que las Municipalidades pueden incentivar la formalización reduciendo o exonerando el pago de derecho siempre que los mismos constituyan ingresos propios de cada Municipalidad.

Para continuar con el análisis desarrollado por la Comisión de Constitución y Reglamento debemos señalar que en relación al principio de legalidad, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"44. El principio de legalidad penal ha sido consagrado en el literal "d" del inciso 24) del artículo 2.º de la Constitución Política del Perú, según el cual "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible (...)". Igualmente, ha sido recogido por los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 11º, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15.º.

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

45. **El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)**⁴. (Énfasis agregado).

Al respecto, el informe del grupo de trabajo señala que si bien la primera impresión que surge es que las disposiciones citadas refieren únicamente al ámbito penal, por lo que el Decreto Legislativo bajo análisis no se subsume en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú; sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha precisado que lo expuesto también es aplicable al ámbito administrativo, para lo cual nos remitimos a lo siguiente:

"3. *El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2°, inciso 24, literal d) (...).*

4. *Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.*

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.° 2050-2002-AA/TC, que: "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)". (Fundamento Jurídico N.° 8).

5. *Este Colegiado también ha establecido que: "(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)"* (Exp. N° 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N° 9)⁵. (Énfasis agregado).

El informe del grupo de trabajo muestra, a mayor abundamiento, la posición del Tribunal Constitucional sobre la necesidad de que las conductas pasibles de sanción deban tener rango de ley, al respecto el Tribunal Constitucional indica:

"4. *Se ha establecido, además, que "Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del*

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitución recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

*principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; **la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley**". (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N° 61/1990)⁶. (Énfasis agregado).*

Siguiendo el análisis que hace el grupo de trabajo y lo que señala el Tribunal Constitucional, la inobservancia del principio de legalidad para la tipificación de infracciones en el ámbito del derecho administrativo, contraviene el artículo 2°, inciso 24, literal d) de nuestra Constitución.

Al respecto, debemos mencionar que si bien es cierto que, por el principio de legalidad, se debe hacer una precisión, a nivel legal, sobre las conductas que serán consideradas como infracciones y por ende, pasible de sanción; la inclusión de las precisiones y adecuaciones que adjunta en anexo el grupo de trabajo deben ser tomadas por el Poder Ejecutivo o por algún congresista que pudiera presentar una iniciativa legislativa y, de esta manera, corregir lo que regula el artículo 3 del Decreto Legislativo 1282, en lo que respecta a la potestad sancionadora del Ministerio de la Producción; siendo que la Comisión de Constitución y Reglamento no puede recoger tales recomendaciones por estar fuera de sus competencias dentro del procedimiento de control constitucional de los decretos legislativos.

c) Conformidad con el marco constitucional vigente

Sobre el particular, se advierte que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1287, en el extremo que modifica el artículo 4, numeral 10, cuyo tercer párrafo 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, dicha fórmula contraviene los principios de legalidad y tipicidad previstos en el artículo 2, numeral 24, literal d) de la Constitución Política.

Al respecto, El Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, establece lo siguiente:

"10. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

En su condición de ente rector, es competente para diseñar, normar y ejecutar la política nacional en materia de vivienda; promover la actividad edificadora y urbanizadora, así como supervisar el cumplimiento de la presente Ley y sus reglamentos a nivel nacional.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010.

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

En este sentido, podrá interponer acciones ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI, contra las municipalidades que incumplan los plazos, efectúen una inadecuada determinación de los derechos de tramitación de los procedimientos administrativos o exijan requisitos adicionales a los establecidos en la presente Ley.

De igual forma, 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.

La tipificación de infracciones se desarrolla en el Reglamento de los Revisores Urbanos, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las cuales se clasifican en leves, graves y muy graves.

Las sanciones que puede aplicar a los Revisores Urbanos son:

- a) amonestación escrita;
 - b) inhabilitación temporal; e,
 - c) inhabilitación definitiva de sus funciones como Revisor Urbano.
- (...)"

Contrastando el Informe del Grupo de Trabajo y el análisis desarrollado en la Comisión de Constitución y Reglamento podemos sostener que el principio de legalidad es exigible en el ámbito administrativo sancionador, lo que implica que las infracciones y sanciones deben encontrarse previstas en la Ley y que, como lo indica expresamente la sentencia recaída en el Expediente 197-2010-PA/TC [Fundamento Jurídico 4], *"la norma que establece las conductas pasibles de sanción debe tener rango de ley"*.

Por su parte, la sentencia antes mencionada [Fundamentos Jurídicos 5 y 6], distingue entre el principio de legalidad y el subprincipio de tipicidad o taxatividad, para concluir que resulta acorde con este último que el desarrollo de las conductas infractoras pueda efectuarse y complementarse mediante un reglamento, ya que no existe una reserva de ley absoluta.

Efectivamente, en la sentencia del Tribunal Constitucional antes citada, se precisa lo siguiente:

"4. Se ha establecido, además, que 'Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; **la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley**'. (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N.º 61/1990).

5. **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

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

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.**

6. Por consiguiente, y conforme a lo expuesto en la sentencia recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC, **el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo**, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal" (Las negritas son nuestras).

Bajo ese marco jurisprudencial, resulta viable sostener que si bien el principio de legalidad resulta aplicable a los procedimientos administrativos, sus alcances no pueden equipararse a los que se predicen en el ámbito penal. Es decir, no corresponde efectuar un traslado de un principio penal al ámbito administrativo. De ahí que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 3485-2012-PA/TC [Voto de los magistrados Ramos Núñez y Blume Fortini], indica lo siguiente:

"En cuanto al cuestionamiento de que la norma que contiene la falta imputada no es una norma con rango de ley, **dicho aspecto no se encuadra dentro del contenido constitucionalmente protegido del principio de legalidad de las sanciones administrativas, dado que como el Tribunal Constitucional ya lo ha precisado (STC 0197-2010-PA/TC, fundamento 5)** y conforme lo establece también el artículo 230.4 de la Ley 27444, las sanciones administrativas pueden estar contenidas en reglamentos, siempre que así lo habilite expresamente la Ley que asigna competencias sancionadoras al ente administrativo correspondiente" (Las negritas son nuestras).

En ese orden de ideas, podemos concluir que se tendrá por cumplido el principio de legalidad en el ámbito del desarrollo de las conductas infractoras (tipificación) si es que se considera como infracción administrativa el incumplimiento u omisión de deberes, compromisos u obligaciones que se encuentren clara y expresamente consagradas en una norma con rango de ley (sea una ley formal emitida por el Congreso de la República o un decreto legislativo), y se habilite expresamente en dicha norma con rango de ley, que las infracciones puedan ser tipificadas mediante norma reglamentaria. Asimismo, se tendrá por satisfecho el principio de legalidad en el ámbito de la determinación de sanciones, si es que el catálogo o parámetros de sanciones aplicables se encuentran expresa y claramente establecidas en una norma con rango de ley y en dicha norma se encarga expresamente a que vía reglamentaria y atendiendo a la gravedad o lesividad de la conducta infractora, se precise que sanción corresponde a cada tipo de falta (leve, grave y muy grave).

En ese orden de ideas, considerando que el Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones en artículo 2 establece una fórmula legal que vulnera la reserva de la ley, que en este caso es absoluta, al permitir que las infracciones sean definidas por una norma reglamentaria (que

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

no es una norma con rango de ley), por lo que correspondería, a efectos de salvar la constitucionalidad del presente decreto legislativo proponer su modificación.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el cual se analiza el contenido del Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, considera que éste, **HA CUMPLIDO** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30506, con excepción del artículo 2° en el extremo que modifica el numeral 10 del artículo 4° de la Ley N° 29090, sobre la cual recomienda su modificación.

En tal sentido, la Comisión de Constitución y Reglamento, hace suyo el informe presentado por el citado Grupo de Trabajo, incorporándolo como parte integrante del presente dictamen. Por lo tanto, se acuerda poner todo lo actuado en conocimiento del Congreso de la República y remitirlo al archivo.

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

Artículo Único.- 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

Modifícase el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1287, en el extremo que modifica el tercer párrafo del numeral 10 del artículo 4 de la Ley N° 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 el artículo 118 de la Constitución Política.

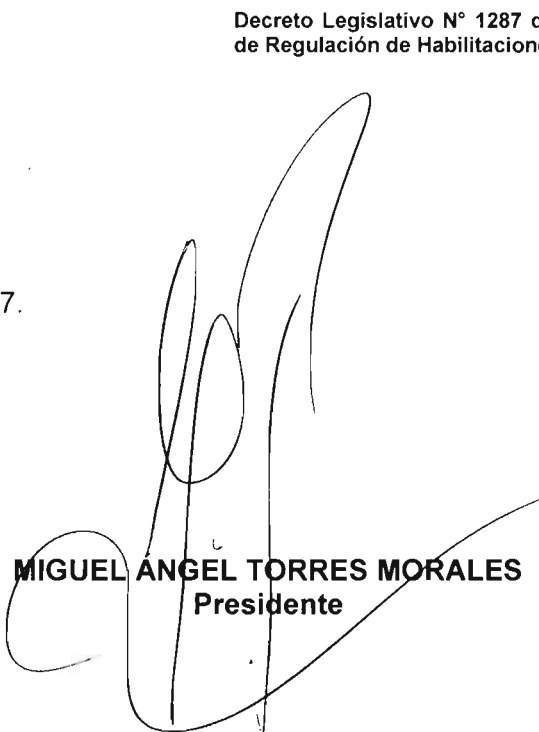
(...)"

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 14 de febrero de 2017.



MIGUEL ANGEL TORRES MORALES
Presidente

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario



LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular



ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular



MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular



PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular



MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular

ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesorio

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones



MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesorio

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesorio

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesorio

ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesorio

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesorio

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesorio

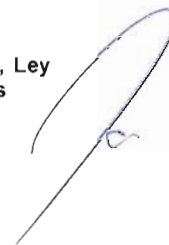
VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesorio

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesorio

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesorio

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesorio

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones



INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WULIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario



EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

**GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS
NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO**

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento el siguiente Decreto Legislativo:

Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

El presente informe se aprobó por mayoría de los presentes en la Novena Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 01 de febrero de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: María Úrsula Letona Pereyra (Coordinadora) y Javier Velásquez Quesquén.

1. BASE LEGAL:

- 1.1. Constitución Política del Perú, artículo 104°.
- 1.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90°.
- 1.3. Artículos 13° al 21° de la Ley N° 25397.

2. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:
 - Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objeto de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción, incluyendo la capacidad operativa para llevarlas a cabo; **emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno**, incluyendo simplificación administrativa de los procedimientos relativos al patrimonio cultural; dictar normas generales y específicas para la estandarización de procedimientos administrativos comunes en la administración pública con la finalidad de hacer predecibles sus requisitos y plazos; **aprobar medidas que permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno**; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 29 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104°¹ de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

Por su parte, el artículo 90° del Reglamento del Congreso dispone que el control posterior de los Decretos Legislativos deba comprender lo siguiente:

- (i) Advertir la contravención a la Constitución Política del Perú; y
- (ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

Estas limitaciones han sido recogidas por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia recaída en el expediente 00047-2004-PI/TC, donde se establece:

“() la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no sólo será inconstitucional la ley autoritativa, sino también el decreto legislativo que regula la materia en cuestión. De otro lado, también puede darse el caso de que la ley autoritativa delegue una materia permitida por la Constitución y, sin embargo, el decreto legislativo se exceda en la materia delegada, con lo cual, en este caso también se configurará un supuesto de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 104° de la Constitución.

Como resultado de este análisis, la Comisión informante emitirá dictamen que declare la conformidad o que recomiende la modificación o derogación del Decreto Legislativo, en caso de verificarse cualquiera de los supuestos antes citados.

4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

El Decreto Legislativo modifica diferentes artículos de la Ley N° 29090 estableciendo, principalmente, lo siguiente:

- **Sobre el ámbito de aplicación y el Revisor Urbano (modificación de los artículos 2° y 4°):** se establece que los procedimientos de la Ley N° 29090 se sujetan al silencio administrativo positivo y se precisa que el Revisor Urbano es el profesional arquitecto o ingeniero certificado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- **Sobre el rol del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (modificación del numeral 10 del artículo 2°):** el mencionado Ministerio podrá

¹ Artículo 104°.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo

interponer acciones ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI contra las Municipalidades que incumplan las disposiciones allí mencionadas, pero su accionar ya no se restringe a lo dispuesto en el cuarto párrafo del artículo 26° BIS del Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.

- **Sobre las sanciones a los Revisores Urbanos (modificación del numeral 10 del artículo 2°):** el referido Ministerio podrá sancionar a los Revisores Urbanos que *"incumplan las normas establecidas en la presente Ley, sus reglamentos y demás normas de la materia"*; y, seguidamente, señala que la tipificación de las infracciones se desarrollará en el Reglamento, la clasificación de las mismas y los tipos de sanciones que se podrían imponer.
- **Sobre la Licencia de Habilitación Urbana y otros (modificación de los artículos 10°, 16°, 17°, 23°, 25°, 25-A°, 28° y 28-A°):** se establecen cuáles serán los requisitos para obtener la licencia de habilitación urbana por cada una de las modalidades, la recepción de obras, licencia de edificaciones, el anteproyecto en consulta, conformidad de obra y declaratoria de edificación y conformidad de obra y declaratoria de edificación anticipadas.
- **Sobre los incentivos para la formalización (modificación del artículo 34°):** se precisa que las Municipalidades pueden incentivar la formalización reduciendo o exonerando el pago de derechos siempre que los mismos constituyan ingresos propios de cada Municipalidad.

5. CALIFICACIÓN



El Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2°, numeral 1, literal h); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 2° en el extremo que modifica el numeral 10 del artículo 4° de la Ley N° 29090, el cual contraviene el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú.

La referida observación recae en el tercer y cuarto párrafos, los cuales establecen lo siguiente:

"De igual forma, 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.

La tipificación de infracciones se desarrolla en el Reglamento de los Revisores Urbanos, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, las cuales se clasifican en leves, graves y muy graves" (Énfasis agregado).

Advertimos que dicha disposición no establece de manera expresa, clara e inequívoca cuáles son las conductas por las que los Revisores Urbanos serán pasibles de la imposición de una sanción, sino que vagamente señala que la contravención de cualquier obligación constituye infracción.

Esta situación no otorga ninguna seguridad a los mismos e inclusive permitiría que la autoridad de turno o la autoridad reglamentaria tengan una discrecionalidad muy amplia para calificar los hechos que constituyen infracciones.

Cabe agregar que dicha disposición contraviene los principios de legalidad y tipicidad contenidos en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución, el mismo que establece lo siguiente:

"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d. Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley"

Con relación a lo antes mencionado, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"44. El principio de legalidad penal ha sido consagrado en el literal "d" del inciso 24) del artículo 2.º de la Constitución Política del Perú, según el cual "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible (...)". Igualmente, ha sido recogido por los principales instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 11º, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9º; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 15.º.

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)². (Énfasis agregado).

Ahora bien, la primera impresión que surge es que las disposiciones citadas refieren únicamente al ámbito penal, por lo que el Decreto Legislativo bajo análisis no se subsume en el artículo 2°, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú; sin embargo, el propio Tribunal Constitucional ha precisado que lo expuesto también es aplicable al ámbito administrativo, para lo cual nos remitimos a lo siguiente:

"3. El principio de legalidad constituye una auténtica garantía constitucional de los derechos fundamentales de los ciudadanos y un criterio rector en el ejercicio del poder punitivo del Estado Democrático. La Constitución lo consagra en su artículo 2º, inciso 24, literal d) (...).

4. Sobre esta base, este Tribunal, en el Expediente N° 0010-2002-AI/TC, ha establecido que el principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas por la ley, prohibiéndose tanto la aplicación por analogía, como

²

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

también el uso de cláusulas generales e indeterminadas en la tipificación de las prohibiciones.

A partir de esta consideración del principio de legalidad y sus implicancias en la estructuración del derecho penal moderno, este Tribunal también ha establecido, en el Expediente N.º 2050-2002-AA/TC, que: "(...) que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador (...)". (Fundamento Jurídico N.º 8).

5. Este Colegiado también ha establecido que: "(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)". (Exp. N.º 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.º 9)³. (Énfasis agregado).

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que la norma que establece las conductas pasibles de sanción debe tener rango de ley:

"4. Se ha establecido, además, que "Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley". (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N.º 61/1990)⁴. (Énfasis agregado).

Así, vemos que el propio Tribunal ha establecido que la inobservancia del principio de legalidad para la tipificación de infracciones en el ámbito del derecho administrativo, contraviene el artículo 2º, inciso 24, literal d) de nuestra Constitución.

En consecuencia, observamos que el artículo 2º del presente Decreto Legislativo, en el extremo que modifica el numeral 10 del artículo 4º de la Ley N.º 29090 contraviene el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, por lo que corresponde disponer su modificación a efectos de que se ajuste a los mencionados parámetros constitucionales.

A modo de referencia, y a efectos de que las modificaciones propuestas guarden coherencia con el texto del Decreto Legislativo N.º 1287, se adjunta el Texto Alternativo que constituye el "Anexo A" del presente informe.

6. CONCLUSIÓN

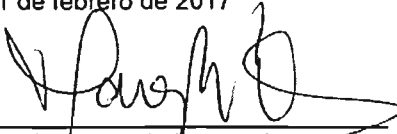
Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la

³ Sentencia del Tribunal Constitución recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.


⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010.

evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1287 que modifica la Ley N° 29090, Ley de Regulación de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con excepción del artículo 2° en el extremo que modifica el numeral 10 del artículo 4° de la Ley N° 29090, sobre la cual recomienda su modificación y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

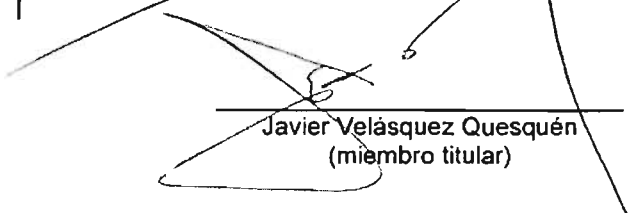
Lima, 01 de febrero de 2017



María Ursula Letona Pereyra
(coordinadora)



Vicente Antonio Zaballos Salinas
(miembro titular)



Javier Velásquez Quesquén
(miembro titular)

ANEXO A

TEXTO PROPUESTO

REEMPLAZA CUARTO Y QUINTO PÁRRAFO DEL NUMERAL 10 DEL ARTÍCULO 4 DE LA LEY N° 29090

10. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

(...)

De igual forma, cuenta con potestad para sancionar a los Revisores Urbanos, en el ámbito de su competencia, conforme a las infracciones y sanciones dispuestas en la presente Ley.

(...)

PARA INCLUIR COMO NUEVO TÍTULO

TITULO VI

INFRACCIONES Y SANCIONES DE LOS REVISORES URBANOS

Artículo 42.- Infracciones y sanciones de los revisores urbanos.

42.1 Los siguientes actos constituyen infracciones de los Revisores Urbanos pasibles de sanción por el MVCS:

42.1.1 Infracciones Leves:

- a. No reportar mensualmente al Registro, dentro del plazo otorgado, el número y tipo de proyectos de habilitación urbana, anteproyectos y/o proyectos de edificación que hubiera verificado.
- b. No remitir copia digital de los informes técnicos que emita mensualmente.

Estas infracciones son sancionadas con amonestación escrita.

42.1.2 Infracciones Graves:

- a. Reincidir en la comisión de alguna infracción clasificada como leve.
- b. No comunicar al MVCS que está impedido para ejercer la función.
- c. Proporcionar información inexacta o adulterada en relación al cumplimiento de los requisitos de inscripción.
- d. Emitir el Informe Técnico favorable sobre expedientes con la documentación incompleta.
- e. Ejercer como Revisor Urbano vencida la vigencia de su inscripción.
- f. Emitir Informe Técnico favorable referido a un proyecto o anteproyecto que no cumplan con las disposiciones urbanísticas y/o edificatorias aplicables a los mismos.

Estas infracciones son sancionadas con inhabilitación temporal para ejercer como Revisor Urbano, hasta por cinco (05) años, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales que pudieran corresponder según la normatividad vigente.

42.1.3 Infracciones Muy Graves:

- a. Reincidir en la comisión de alguna infracción clasificada como grave.
- b. Ejercer como Revisor Urbano a pesar de incurrir en las causales de impedimento establecidas en el Reglamento de los Revisores Urbanos.



Estas infracciones son sancionadas con Inhabilitación Permanente para ejercer como Revisor Urbano, sin perjuicio de las acciones civiles y/o penales que pudieran corresponder según la normatividad vigente.


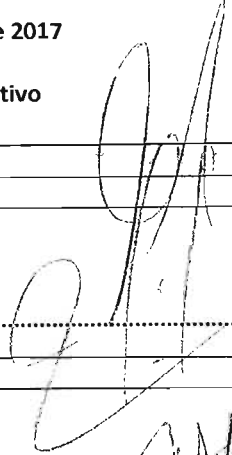

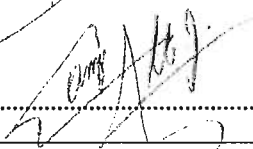

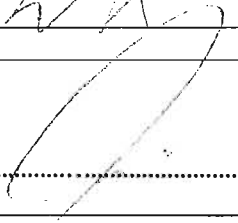

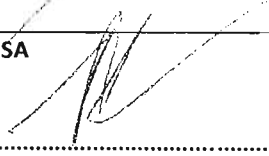

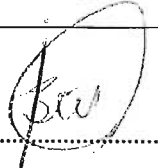

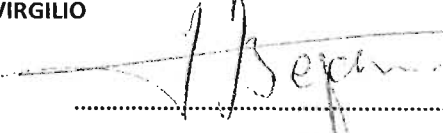

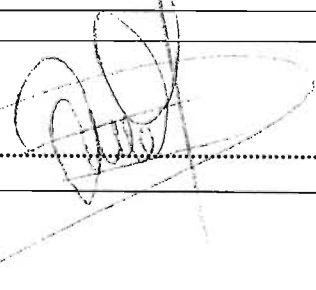
42.2. El Reglamento de los Revisores Urbanos especifica y desarrolla las infracciones a las que hace referencia el presente artículo, asimismo, puede tipificar otras infracciones conforme a lo previsto en el inciso 4 del artículo 230 de la Ley N° 27444. El Reglamento de los Revisores Urbanos desarrolla el Procedimiento Sancionador y lo referente al registro de las sanciones.

Relación de Asistencia de la Octava Sesión Extraordinaria

Lima, martes 14 de febrero de 2017

Hora 8:59 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	1. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL Presidente Fuerza Popular	
	2. CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ Vicepresidente Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	
	3. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER Secretario Fuerza Popular	
	4. ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA Fuerza Popular	
	5. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA Fuerza Popular	
	6. BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO Fuerza Popular	
	7. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO Fuerza Popular	


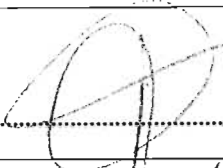

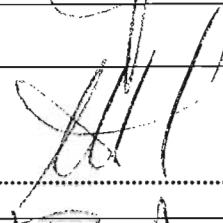

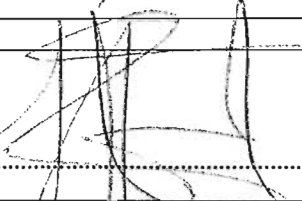

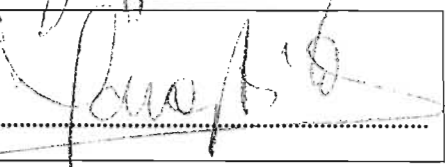

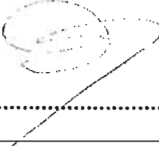

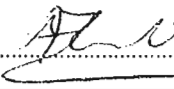


Hora de inicio: Hora de término:

Relación de Asistencia de la Octava Sesión Extraordinaria

Lima, martes 14 de febrero de 2017

Hora 8:59 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	8. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH Fuerza Popular	
	9. ESPINOZA CRUZ, MARISOL Alianza Para El Progreso	
	10. LESCOANO ANCIETA, YONHY Acción Popular	
	11. LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID Fuerza Popular	
	12. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	
	13. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	
	14. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE Fuerza Popular	


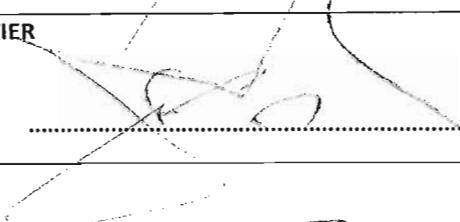
Relación de Asistencia de la Octava Sesión Extraordinaria

Lima, martes 14 de febrero de 2017

Hora 8:59 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo


	15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS Fuerza Popular	
---	---	--


	16. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER Célula Parlamentaria Aprista	
---	---	--


	17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX Peruanos Por El Kambio	
--	---	---

	18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO Peruanos Por El Kambio	
---	--	---

MIEMBROS ACCESITARIOS

	19. ACUÑA NÚÑEZ RICHARD Alianza Para El Progreso	
---	--	--

	20. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad.	
---	---	--

	21. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA Fuerza Popular	
---	--	--

Relación de Asistencia de la Octava Sesión Extraordinaria

Lima, martes 14 de febrero de 2017

Hora 8:59 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo



22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
Peruanos por el Cambio

.....
[Handwritten signature]



23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
Peruanos por el Cambio

.....
[Handwritten signature]



24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO
Fuerza Popular

.....



25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Fuerza Popular

.....



26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
Fuerza Popular

.....



27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
Acción Popular

.....



28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE
Fuerza Popular


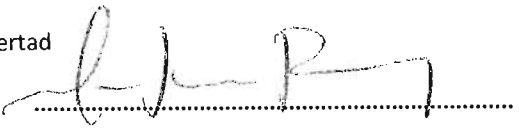

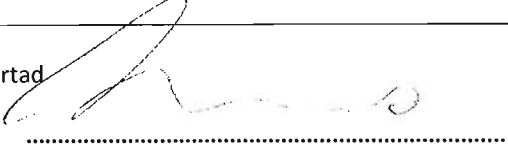




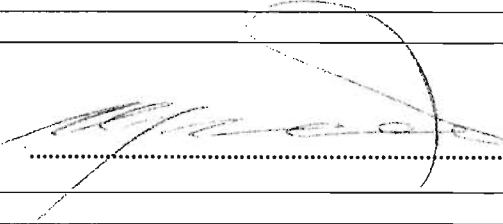


.....

Relación de Asistencia de la Octava Sesión Extraordinaria

Lima, martes 14 de febrero de 2017

Hora 8:59 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo


	<p>29. GLAVE REMY, MARISA Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> 
	<p>30. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad</p> 
	<p>31. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO Fuerza Popular</p>
	<p>32. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA Fuerza Popular</p>
	<p>33. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO Fuerza Popular</p>
	<p>34. MULDER BEDOYA, MAURICIO Célula Parlamentaria Aprista</p> 
	<p>35. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO Fuerza Popular</p>
	<p>36. SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA Fuerza Popular</p>


Relación de Asistencia de la Octava Sesión Extraordinaria

Lima, martes 14 de febrero de 2017

Hora 8:59 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	37. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO Fuerza Popular
---	--	-------

	38. VERGARA PINTO, EDWIN Fuerza Popular
---	--	-------

