



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## 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 Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone una 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 la reorganización de Petroperú S.A., iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo en virtud de lo establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú.

Solicitando expresamente se tramite con carácter de urgente, de conformidad con lo señalado en el artículo 105 de la Constitución.

El dictamen fue aprobado por mayoría en la Segunda Sesión Extraordinaria de la comisión realizada el día 28 de setiembre de 2016, votando a favor los señores **Congresistas Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Lourdes Alcorta Suero, Rosa Bartra Barriga, Héctor Becerril Rodríguez, Miguel Castro Grández, Marisol Espinoza Cruz, Ursula Letona Pereyra, Daniel Salaverry Villa, Gilbert Violeta López y Vicente Zeballos Salinas**, miembros titulares de la comisión y los señores **Congresistas Luis Galarreta Velarde y Wuilian Monterola Abregú**, miembros accesorios de la comisión.

Votaron en contra los señores **Congresistas Mario Canzio Álvarez, Oracio Pacori Mamani y Alberto Quintanilla Chacón**, miembros titulares de la comisión.

Se abstuvo el señor **Congresista Yonhy Lescano Ancieta**, miembro titular de la comisión.

### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 228/2016-PE fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 08 de setiembre de 2016. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 12 de setiembre de 2016, como única comisión dictaminadora.

#### a. Antecedentes legislativos

El siguiente cuadro resume el tratamiento dado por el Poder Legislativo a las iniciativas legislativas de solicitud de otorgamiento de facultad legislativa delegada presentadas por el Poder Ejecutivo.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## Cuadro 1

## Trámite de los proyectos de ley de solicitud de delegación de facultades legislativas en los últimos tres periodos parlamentarios

## Periodo Parlamentario 2001-2006

LEY	SUMILLA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN	PROCESO DE APROBACIÓN	PLAZO DELEGACIÓN
28636	Ley que delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo para que dicte el nuevo Código de Justicia Militar Policial.	3/10/2005	17/11/2005	44 días	35 días calendario
28269	Ley que delega facultades legislativas en materia procesal penal al Poder Ejecutivo al amparo del artículo 104 de la Constitución Política	14/06/2004	24/06/2004	10 días	30 días útiles
28079	Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria.	01/09/2003	25/09/2003	24 días	90 días hábiles
27913	Ley que delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo para legislar en materia de terrorismo	07/01/2003	08/01/2003	1 día	30 días hábiles

## Periodo Parlamentario 2006-2011

LEY	SUMILLA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN	PROCESO DE APROBACIÓN	PLAZO DELEGACIÓN
28932	Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia	24/11/2006	14/12/2006	20 días	90 días calendario
29009	Ley que otorga al poder ejecutivo facultades para legislar en materia de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, extorsión, crimen organizado, trata de personas y pandillaje pernicioso.	21/04/2007	26/04/2007	5 días	60 días hábiles
29157	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su	12/12/2007	14/12/2007	2 días	180 días calendario
29548	Ley que otorga facultades al Poder Ejecutivo para legislar en materia Militar-Policial, el uso de la fuerza y normas procesales y penitenciarias relacionadas a militares y policías procesados o condenados.	13/03/2010	10/06/2010	87 días	60 días hábiles



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

### Periodo Parlamentario 2011-2016

LEY	SUMILLA	FECHA DE PRESENTACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN	PROCESO APROBACIÓN	PLAZO DELEGACIÓN
30336	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, fortalecer la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado.	08/06/2015	18/06/2015	10 días	90 días calendario
30335	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia administrativa, económica y financiera	02/06/2015	18/06/2015	16 días	90 días calendario
30073	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento del Sistema Nacional de Salud	26/06/2013	16/07/2013	20 días	120 días calendario
29915	Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de fortalecimiento y reforma institucional del Sector Interior y de Defensa Nacional	06/08/2012	09/08/2012	3 días	90 días calendario
29884	Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros	07/05/2012	31/05/2012	24 días	45 días calendario
29815	Deléguese en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de minería ilegal.	12/12/2011	22/12/2011	10 días	120 días calendario

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

De la información contenida en el cuadro precedente es posible mencionar lo siguiente:

- El tiempo promedio empleado en realizar el estudio y evaluación de las solicitudes de delegación ha sido de 20 días calendario.
- El plazo promedio de la delegación otorgada al Poder Ejecutivo es de 86 días calendario.
- De las catorce (14) Leyes emitidas en los últimos quince (15) años otorgando delegación de facultades al Poder Ejecutivo once (11) leyes concedieron delegación sólo respecto de una sola materia.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso mencionar que en el marco de su discrecionalidad política con la que cuenta el Poder Legislativo, en su condición de poder del Estado competente para crear leyes (artículo 102, numeral 1, de la Constitución Política del Perú) y sin perjuicio del control posterior de los decretos legislativos, ha previsto dentro de las propias leyes autoritativas, mecanismos de control o supervisión del ejercicio de dichas potestades normativas delegadas al Poder Ejecutivo, incluso de forma previa a la emisión y publicación de los referidos decretos legislativos, como se revela con el cuadro que se presenta a continuación:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## Cuadro 2

### Mecanismos de control o supervisión para el ejercicio de potestades legislativas delegadas

LEY N°	SUMILLA	MEDIDA DE CONTROL
25238 08/06/1990	Delegan en el Poder Ejecutivo la facultad de dictar, mediante Decreto Legislativo, el Código de Medio Ambiente y los Recursos Naturales	Artículo 2.- Constitúyase una Comisión Revisora integrada por tres Senadores, designados por el Senado; tres Diputados, designados por su respectiva Cámara; y tres Técnicos designados por el Poder Ejecutivo la cual se encargará de revisar en el plazo de 30 días el proyecto elaborado por la Comisión Redactora nombrada por el Poder Ejecutivo, la misma que tendrá audiencia ante la Comisión Revisora. El proyecto final deberá ser presentado en el plazo mencionado.
25279 17/10/1990	Delegan facultades al Poder Ejecutivo para dictar normas referidas a aspectos tributarios, exoneraciones y otras	Artículo 1.- De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 188 de la Constitución Política del Perú, delégase facultades al Poder Ejecutivo para que, mediante Decretos Legislativos y previa opinión favorable de una Comisión Bicameral, integrada por las Comisiones de Economía y Finanzas de ambas Cámaras, dicte normas referidas a: a) Crear, modificar o suprimir tributos y eliminar exoneraciones tributarias del Gobierno Central, hasta el 30 de Noviembre de 1990. b) Racionalizar y simplificar la administración y recaudación tributaria, y modificar las normas correspondientes del Código Tributario - Principios Generales en el término de 120 días.
27913 08/01/2003	Ley que delega facultades legislativas al Poder Ejecutivo para legislar en materia de terrorismo	Artículo 3.- Control de la legislación delegada Encárgase a la Comisión de Justicia la revisión de los decretos legislativos que el Poder Ejecutivo promulgue al amparo de la presente ley. El Presidente de dicha comisión sustentará ante el Pleno en la primera sesión de la segunda legislatura el informe correspondiente.
28932 14/12/2006	Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria	Artículo 3.- Sustentación del Ministro de Economía y Finanzas Vencido el plazo de la delegación de facultades, el Ministro de Economía y Finanzas sustentará ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso el alcance detallado de los decretos legislativos generados al amparo de la presente Ley. Ello, sin perjuicio del control que ejerce el Congreso sobre la materia delegada.
29157 14/12/2007	Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento	En la misma sesión Plenaria donde se aprobó la Ley 29157, de fecha 14 de diciembre del 2007, se aprobó crear la conformación de la Comisión Multipartidaria encargada de la "Revisión Previa de los Proyectos de Decretos Legislativos Destinados a la Plena Ejecución del APC Perú - EEUU".
29884 31/05/2012	Ley que delega al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, aduanera y de delitos tributarios y aduaneros	Artículo 3. Informe a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República  3.1. El Sector de Economía y Finanzas informa en un plazo no mayor a doce (12) meses a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, sobre los resultados de la aplicación de las normas dictadas al amparo de la delegación de facultades, con indicadores de gestión, en relación a la ampliación de la base tributaria y el aumento de la recaudación.  3.2. El Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor de noventa (90) días útiles contados a partir del vencimiento del plazo de delegación que contiene la presente Ley, informa a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, sobre la posibilidad de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

	<p>implementar las siguientes propuestas:</p> <p>a) Incrementar la tasa de impuesto a la renta a los sectores con alto retorno sobre capital invertido; regímenes especiales para promover a la micro y pequeña empresa; permitir la deducción de gastos de salud, educación, vivienda, y otros de carácter social a los trabajadores dependientes e independientes.</p> <p>b) Fortalecer las administraciones tributarias de las municipalidades promoviendo la implementación del modelo del Servicio de Administración Tributaria (SAT)</p> <p>c) Utilizar el canon y regalías en la inversión de capital humano en materia de educación, salud y fomento del empleo.</p> <p>d) Desarrollar la descentralización fiscal a partir del incremento de la recaudación de los gobiernos locales.</p>
--	--

### b. Opiniones e información solicitada

Debido a que la propuesta legislativa del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, en lo que respecta al ámbito de la materia solicitada a ser delegada, comprende treinta y tres (33) ítems de diversa especialidad y naturaleza, en sesión efectuada el 13 de setiembre de 2016 la Comisión de Constitución y Reglamento acordó, por unanimidad, solicitar a las comisiones ordinarias vinculadas a las distintas materias emitan opinión, de conformidad con el artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República, de acuerdo al tema de su especialidad:

**Cuadro 3**  
**Solicitudes de opinión realizadas por la Comisión de Constitución y Reglamento**

COMISIÓN	DOCUMENTO
Energía y Minas	Oficio 0121-2016-2017-CCR/CR
Fiscalización y Contraloría	Oficio 0122-2016-2017-CCR/CR
Vivienda y Construcción	Oficio 0123-2016-2017-CCR/CR
Presupuesto y Cuenta General de la República	Oficio 0124-2016-2017-CCR/CR
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Oficio 0125-2016-2017-CCR/CR
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado	Oficio 0126-2016-2017-CCR/CR
Justicia y Derechos Humanos	Oficio 0127-2016-2017-CCR/CR
Educación, Juventud y Deporte	Oficio 0128-2016-2017-CCR/CR
Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas	Oficio 0129-2016-2017-CCR/CR
Inteligencia	Oficio 0130-2016-2017-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Las diez (10) comisiones que recibieron el pedido de pronunciarse en las especialidades de su competencia programaron, en su mayoría, sesiones extraordinarias y priorizaron su tratamiento y debate, cumpliendo con emitir los informes respectivos.

En ese sentido la Comisión de Constitución y Reglamento, a la fecha, ha tenido a la vista como un valiosísimo aporte de las distintas comisiones ordinarias del Parlamento 10 informes recibidos a su solicitud. Además, han recibido dos informes de comisiones ordinarias que *motu proprio* han querido expresar su posición sobre aspectos determinados de la solicitud de delegación. Asimismo, se ha recepcionado un informe en minoría.

Adicionalmente cabe mencionar que una Comisión presentó un informe complementario.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

#### Cuadro 4

#### Informes recibidos por las Comisiones encargadas de absolver consultas sobre las materias solicitadas por el Poder Ejecutivo según su especialidad

COMISIÓN	INFORME
Defensa Nacional y Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas	Presentó informe el 22 de setiembre 2016.
Educación, Juventud y Deporte	Presentó informe el 21 de setiembre 2016.
Justicia y Derechos Humanos	Presentó informe el 20 de setiembre 2016.
Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales	Presentó informe el 22 de setiembre 2016, aprobado por mayoría.
Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera	Presentó informe el 22 de setiembre, aprobado por unanimidad. Informe complementario de la misma fecha.
Presupuesto y Cuenta General de la República	Presentó informe el 22 de setiembre 2016, aprobado por mayoría el 21 setiembre 2016. Informe en minoría del Congresista Olaechea
Energía y Minas	Presentó informe el 22 de setiembre, aprobado por mayoría.
Fiscalización y Contraloría	Presentó informe el día 26 de setiembre, aprobado por unanimidad.
Vivienda y Construcción	Presentó informe el 20 setiembre 2016.
Inteligencia	Presentó informe el día 26 de setiembre, aprobado por unanimidad.
<b>POR INICIATIVA PROPIA</b>	<b>INFORMES ADICIONALES</b>
Mujer y Familia	Presentó informe el 20 de setiembre 2016.
Cultura y Patrimonio Cultural	Presentó informe el 22 de setiembre 2016.

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Asimismo, se procedió a solicitar opinión a miembros del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento sobre puntos específicos de la fórmula legal de la iniciativa.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

**Cuadro 5**  
**Estado de opiniones solicitadas a miembros del Consejo Consultivo y especialistas sobre cumplimiento de parámetros constitucionales**

DESTINATARIO	OFICIO	RESPUESTAS
Víctor García Toma	Oficio 0150-2016-2017-CCR/CR	Se abstiene de dar opinión.
Aníbal Quiroga León	Oficio 0145-2016-2017-CCR/CR	Presentó informe constitucional con fecha 26 de setiembre de 2016
Raúl Ferrero Costa	Oficio 0143-2016-2017-CCR/CR	Sin respuesta
Fernán Altuve-Febres Lores	Oficio 0142-2016-2017-CCR/CR	Sin respuesta
Javier Valle-Riestra Gonzales-Olaechea	Oficio 0141-2016-2017-CCR/CR	Presentó juicio experto, con fecha 26 de setiembre de 2016

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

## II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta legislativa del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE está compuesta por tres (3) artículos, dentro de los cuales se establece lo siguiente:

- El artículo 1 establece como objeto de la ley la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo por el periodo de ciento veinte (120) días en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento, y reorganización de Petroperú.
- El artículo 2 contempla las materias de la delegación de facultades legislativas conteniendo para cada cual determinadas medidas.

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

- a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación, establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago, simplificar la estructura tributaria empresarial, establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos, y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:

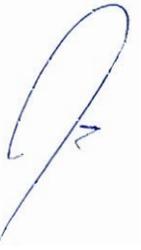
a.1) Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de reducir en un (1) punto porcentual la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) a partir del 1 de enero del 2017.

a.2) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta para:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- i. Incrementar la tasa del Impuesto a la Renta empresarial de los contribuyentes domiciliados y reducir la tasa del Impuesto a la Renta a los dividendos de fuente peruana, sin incrementar la tasa combinada actual; y,
  - ii. Modificarla determinación del Impuesto a la Renta de los contribuyentes domiciliados en lo referente a las rentas del trabajo y rentas de fuente extranjera, incluyendo la deducción de gastos de salud y vivienda sustentados en comprobantes de pago.
- a.3) Otorgar un tratamiento preferencial a los rendimientos de instrumentos financieros negociados en mecanismos centralizados de negociación y regulados y supervisados por la Superintendencia del Mercado de Valores.
- a.4) Establecer un régimen jurídico-tributario especial para las micro y pequeñas empresas, incluyendo tasas progresivas aplicadas a la utilidad o los ingresos, a elección de cada contribuyente, así como establecer regímenes especiales de determinación, declaración y pago.
- a.5) Sincerar la deuda tributaria y otros ingresos administrados por la SUNAT, en litigio en la vía administrativa y judicial, aplicando un descuento sobre los intereses y multas de acuerdo al nivel adeudado. Asimismo, podrá a tal efecto extinguirse las deudas tributarias menores a una (1) Unidad Impositiva Tributaria.
- a.6) Establecer un régimen temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta que permita a los contribuyentes domiciliados en el país declarar y/o repatriar las rentas no declaradas y generadas hasta el 31 de diciembre del 2015, utilizando los mecanismos a los que se refiere el acápite a.7) siguiente. Dicha medida no incluye a los contribuyentes con responsabilidad penal ni exime de las normas relativas a la prevención y combate de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo o crimen organizado.
- a.7) Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el intercambio de información para fines tributarios, fiscalidad internacional, erosión de bases imponibles, precios de transferencia y combate contra la elusión tributaria, así como perfeccionar el marco normativo referido al secreto bancario y reserva tributaria para combatir la evasión y elusión tributaria y facilitar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales.
- a.8) Perfeccionar la normativa tributaria municipal con la finalidad de mejorar la equidad y eficiencia de los tributos de los Gobiernos Locales, fortaleciendo su gestión.
- a.9) Perfeccionar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del Impuesto General a las Ventas, orientados a promover y agilizar la inversión en el país.
- b) Perfeccionar el marco legal del proceso de formalización y de lucha contra la minería ilegal para el desarrollo de operaciones mineras a pequeña





Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado.

- c) Proponer un nuevo marco macro fiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal, minimice el sesgo pro-cíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre la inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en mega proyectos de infraestructura que impacte en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales Subnacionales con los objetivos macro fiscales.
- d) Reorganizar el sistema de inversión pública a fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública; reestructurar los procesos del sistema de inversión pública, vinculando a la cartera de proyectos al desarrollo territorial o sectorial y priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos.
- e) Reestructurar a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN con el fin de afianzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la calidad y agilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) a su cargo, incluyendo modificar la regulación sobre la responsabilidad civil y administrativa de los servidores públicos que intervienen en los procesos de promoción de la inversión privada mediante APP; facultar a PROINVERSIÓN a contratar servicios especializados en aseguramiento de calidad de gestión para los procesos de promoción de la inversión privada a su cargo y seguros para la entidad y sus servidores; así como establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos de APP y proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obras por Impuestos en los tres niveles de gobierno.
- f) Promover, reestructurar y regular el sistema nacional de abastecimiento público con una visión sistémica e integral, promoviendo una gestión ágil y eficiente de la cadena de abastecimiento en el sector público.
- g) Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objetivo 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 modificar las normas que regulan el 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 la prestación de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio ciudadano.

- h) Establecer medidas que garanticen el buen y oportuno desarrollo de la infraestructura y las operaciones para los "XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos Lima 2019", incluyendo procedimientos ágiles y transparentes para su rápida e inmediata implementación; regular mecanismos para la suscripción de convenios de encargo del procedimiento de selección o de administración de recursos a través de organismos internacionales; y aprobar medidas para la aceleración de trámites ante los Gobiernos Locales, obtención de licencias, selección de voluntarios, entre otras acciones directamente relacionadas al desarrollo del referido evento.
  - i) Flexibilizar el marco legal para facilitar la inversión de bancos de primera categoría del exterior en el sistema financiero peruano.
- 2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:
- a) Establecer precisiones y modificaciones normativas a la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, en particular en lo que respecta a beneficios penitenciarios y acumulación de penas, para contribuir con la lucha contra el crimen organizado, la delincuencia común, la violencia contra las mujeres y hacia los integrantes del grupo familiar y las afectaciones a la infraestructura e instalaciones de hidrocarburos.
  - b) Declarar en emergencia y reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria, reestructurar la política penitenciaria, optimizar los procedimientos de extradición y traslado de condenados, y modificar las normas sobre tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general.
  - c) Reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mejorando la articulación multisectorial e intergubernamental y la participación ciudadana, así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales y Regionales.
  - d) Adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana.
  - e) Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- f) Dictar normas necesarias para mejorar la política migratoria interna y externa, la Superintendencia Nacional de Migraciones, así como la regulación de seguridad fronteriza.
  - g) Fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, específicamente en lo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) contando con autorización judicial; otorgar mayores facultades a la UIF-Perú para compartir los informes de inteligencia financiera con los órganos de inteligencia, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales; compartir información de inteligencia financiera sobre delitos procedentes de lavado de activos con el Ministerio Público; incorporar nuevos sujetos obligados y supervisión de sujetos obligados; modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador; modificar la legislación sobre lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado, modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo; incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo; creación del Registro de Beneficiarios Finales; y fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).
- 3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:
- a) Crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el derecho al acceso oportuno y transparente de la Información Pública, así como la protección de los datos personales, modificando el marco normativo de la cual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.
  - b) Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona, incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la oportuna y eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos, así como medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos.
  - c) Reestructurar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado.
- 4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:
- a) Establecer medidas que permitan fortalecer la rectoría en saneamiento, así como las funciones de las entidades prestadoras, del organismo regulador y de todas aquellas entidades que intervienen en la prestación de los servicios de saneamiento.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- b) Crear programas de servicios facultativos.
  - c) Promover el acceso y ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento.
  - d) Modernizar, mejorar y fortalecer la gestión empresarial de las entidades prestadoras, la infraestructura y los servicios de saneamiento, así como el marco legal sobre la gestión integral de los residuos sólidos, bajo un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad; y
  - e) Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y público-privadas en servicios de saneamiento, incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, así como agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento.
- 5) Legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano, creando un marco para el fortalecimiento institucional de las entidades involucradas en su administración y operación para garantizar su continua operatividad.
- En el artículo 3 se señala que la Ley entrará en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

### III. MARCO NORMATIVO

#### a. Constitución Política del Perú

- **“Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:  
[...]  
5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.  
[...]  
16. A la propiedad y a la herencia.”
- **“Artículo 31.-** Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. [...]”.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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 37.-** La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad.  
No se concede extradición si se considera que ha sido solicitada con el fin de perseguir o castigar por motivos de religión, nacionalidad, opinión o raza. Quedan excluidos de la extradición los perseguidos por delitos políticos o por hechos conexos con ellos. No se consideran tales el genocidio ni el magnicidio ni el terrorismo”.
- **“Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:
  1. Derechos Humanos.
  2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
  3. Defensa Nacional.
  4. Obligaciones financieras del Estado.
 También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”.
- **“Artículo 60.-** El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.  
Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional [...]”.
- **“Artículo 61.-** El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios. [...]”.
- **“Artículo 65.-** El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.”
- **“Artículo 66.-** Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.  
Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”.
- **“Artículo 70.-** El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio”.
- **“Artículo 78.-** El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.  
En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero”.  
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.

No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.

- **“Artículo 79.-** Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país”.

- **“Artículo 82.-** La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. [...]”.

- **“Artículo 84.-** El Banco Central es persona jurídica de derecho público. Tiene autonomía dentro del marco de su Ley Orgánica.

La finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica.

El Banco informa al país, exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio.

El Banco está prohibido de conceder financiamiento al erario, salvo la compra, en el mercado secundario, de valores emitidos por el Tesoro Público, dentro del límite que señala su Ley Orgánica”.

- **“Artículo 87.-** El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorros del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía. [...]”.

- **“Artículo 94.-** El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley”.

- **“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.
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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

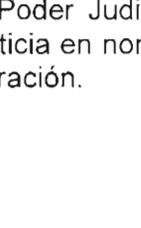
- No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del 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.
    3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.
    4. Aprobar el Presupuesto y la Cuenta General.

[...]

    10. Ejercer las demás atribuciones que le señala la Constitución y las que son propias de la función legislativa”.
  - **“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”.
  - **“Artículo 106.-** Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.  
Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”.
  - **“Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. [...]”.
  - **“Artículo 125.-** Son atribuciones del Consejo de Ministros:
    1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso.
    2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

[...]”.
  - **“Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:
 

[...]

    3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.  
Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por los órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”.
  - **“Artículo 143.-** El Poder Judicial está integrado por órganos jurisdiccionales que administran justicia en nombre de la Nación, y por órganos que ejercen su gobierno y administración.
- 



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Los órganos jurisdiccionales son: la Corte Suprema de Justicia y las demás cortes y juzgados que determine su ley orgánica".
- **"Artículo 150.-** El Consejo Nacional de la Magistratura se encarga de la selección y el nombramiento de los jueces y fiscales, salvo cuando éstos provengan de elección popular.  
El Consejo Nacional de la Magistratura es independiente y se rige por su Ley Orgánica".
  - **"Artículo 161.-** La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere.  
Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica. [...]"
  - **"Artículo 200.-** Son garantías constitucionales:
    1. La Acción de Hábeas Corpus, que procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos.
    2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente.  
No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular.
    3. La Acción de Hábeas Data, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los derechos a que se refiere el artículo 2, incisos 5 y 6 de la Constitución.
    4. La Acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, tratados, reglamentos del Congreso, normas regionales de carácter general y ordenanzas municipales que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo.
    5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.
    6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías y los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de las normas. [...]"

#### b. Reglamento del Congreso de la República

- **"Artículo 5.-** La función del control político comprende [...], el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, [...]"
- **"Artículo 72.-** Mediante el procedimiento legislativo se persigue aprobar leyes de carácter general y resoluciones legislativas, las mismas que pueden ser:  
[...]  
e) Leyes autoritativas de legislación delegada; [...]"
- **"Artículo 76.-** La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

1. Las proposiciones presentadas por el Presidente de la República deben estar refrendadas por el Presidente del Consejo de Ministros y, en forma opcional, por el Ministro o los ministros cuyas carteras se relacionen en forma directa con la materia cuya regulación se propone. Pueden versar sobre cualquier asunto y de manera exclusiva le corresponde la iniciativa en materia presupuestal y financiera, legislación delegada, legislación demarcatoria territorial, tratados internacionales, consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras sin afectar la soberanía nacional, prórroga del estado de sitio, declaración de guerra y firma de la paz y autorización para ausentarse del país. Además:

a) Las proposiciones de ley presentadas en uso de la facultad que le concede el artículo 105 in fine de la Constitución Política, deben ir acompañadas con la solicitud de trámite urgente.

[...]

d) Las proposiciones de ley autoritativa de legislación delegada deben precisar la materia específica de la delegación y el plazo de la autorización. No puede proponerse ley autoritativa de legislación delegada en materias relativas a reforma de la Constitución, aprobación de tratados internacionales y leyes orgánicas, ni la Ley de Presupuesto ni de la Cuenta General de la República. [...]"

#### IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

##### 4.1 Parámetros y límites previstos en la Constitución para la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo

Si bien la Constitución Política del Perú otorga al Congreso de la República la competencia para dar leyes (artículo 102°, numeral 1), el Poder Constituyente permite que dicha potestad normativa pueda ser delegada al Poder Ejecutivo, quien en mérito a dicha delegación podrá emitir decretos legislativos, dando cuenta de su emisión al Poder Legislativo.

En ese contexto, se tiene que en la propia Norma Fundamental se establecen, de manera expresa, los requisitos mínimos que debe cumplir una ley autoritativa a favor del Poder Ejecutivo.

Efectivamente, en el artículo 104° de la Constitución Política se establece que la delegación de facultades se otorga sobre una materia específica —es decir, no caben delegaciones abiertas o “en blanco” — y por un plazo determinado en el cual el Poder Ejecutivo podrá ejercer dicha facultad normativa delegada. Asimismo, la norma constitucional señala que existen materias que se encuentran reservadas al Congreso de la República y que, por tanto, no son pasibles de delegación, como son los casos de las materias reservadas a ley orgánica, leyes de presupuesto o aprobación de tratados internacionales que versen sobre derechos humanos, por citar unos ejemplos.

Por tanto, los parámetros y límites a partir de los cuales se debe evaluar el pedido de delegación de facultades presentado por el Poder Ejecutivo a través del



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Proyecto de Ley N° 228/2016-PE son: a) materia específica, b) plazo determinado y c) materias no delegables, elementos que se desarrollan a continuación:

#### a) Materia específica

Al respecto, es preciso mencionar que el artículo 104 de la Constitución Política establece lo siguiente:

**“Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decreto legislativos, sobre **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.” (Las negritas son nuestras).

De lo expuesto, se tiene que uno de los requisitos que deben cumplirse para que se apruebe la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo es que esta verse sobre “materia específica”.

Cabe mencionar que no existe una definición normativa a nivel constitucional que permita contar con certeza sobre el grado de precisión que debe exigirse para determinar si nos encontramos ante un pedido u otorgamiento de facultades legislativas “específico” o, por el contrario, genérico, amplio, ambiguo o indeterminado. Dicho en otros términos, el grado de precisión que se deba requerir o establecer a nivel del Congreso de la República al evaluar un pedido de facultades legislativas o de otorgarla se encuentra dentro de un amplio margen de discrecionalidad de este Poder del Estado.

En ese contexto, corresponde al Congreso de la República procurar que al otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, se dote del mayor grado de precisión posible a las materias que serán objeto de delegación, por lo que si bien podría recurrirse a términos genéricos como “fortalecimiento”, “reforma” o “mejoras”, estos deben ser desarrollados en la propia ley autoritativa.

Al respecto, es preciso señalar que el amplio grado de discrecionalidad del Congreso de la República para delimitar los alcances de las materias a ser delegadas al Poder Ejecutivo, así como la determinación misma de las materias objeto de delegación, se sustenta en que la competencia básica, esencial y que justifica la existencia misma del Poder Legislativo es la dación de leyes.

Así, por ejemplo, César LANDA ARROYO y Jorge LEÓN VÁSQUEZ, manifiestan con relación a los decretos legislativos lo siguiente:

**“El monopolio de la legislación corresponde al Congreso, en tanto el poder constituyente ha dispuesto que la legislación sea competencia básica de la asamblea de representantes elegidos por el pueblo para ejercer dicha función.** Sin embargo, subsidiariamente, el Congreso puede delegar una parte de su competencia legislativa al Poder Ejecutivo o a la propia Comisión Permanente en la



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

materia y plazos definidos en la ley autoritativa, según los artículos 104 y 101-4 de la Constitución".<sup>1</sup> (Las negritas son nuestras).

Atendiendo a ello, los citados autores señalan que "*las materias delegadas y el plazo establecido no deben ser genéricos o indefinidos, **sino taxativa y expresamente determinadas en la ley autoritativa***" (Las negritas son nuestras).

De la misma opinión es Patricia DONAYRE PASQUEL, cuando refiere que precisamente es la precisión en la determinación de las materias delegadas lo que evita un ejercicio abusivo de las facultades legislativas delegadas, cuando indica lo siguiente:

"Lo esencial en todo caso, a entender de Metha, es que la delegación de facultad no implique la abdicación del poder esencial del Legislativo: legislar. Para lograr precisamente que esta abdicación no suceda, **es necesario fijar los límites que impidan su ejercicio abusivo.**

La determinación de la materia a regular excluye posibilidades abstractas y genéricas de regulación, de ahí que **su precisión sea exigencia de obligatorio cumplimiento para su validez**".<sup>2</sup> (Las negritas son nuestras).

En ese sentido, la determinación del grado de "especificidad" de la materia que puede exigir el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para otorgarle facultades no solo es de naturaleza normativa, sino también y eminentemente política.

Efectivamente, no debe olvidarse que la Constitución Política de 1993, en su artículo 104, establece que el Presidente de la República **da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.**

Si existiese un mandato normativo u obligación del Poder Legislativo de otorgar facultades sobre todas aquellas materias que no contravengan expresamente la Constitución Política del Perú al Poder Ejecutivo, el control posterior que debería darse a los decretos legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo sería el jurídico-normativo y, en sentido estricto, el jurisdiccional, a través de la interposición de un proceso de inconstitucionalidad que es resuelto por el Tribunal Constitucional en única y definitiva instancia (artículo 200, numeral 4, y artículo 202, numeral 1).

Sin embargo, el propio Poder Constituyente ha previsto el deber del Presidente de la República de dar cuenta al Congreso de cada decreto legislativo que emita en el marco de la ley autoritativa, lo que supone la legitimación para que este Poder

<sup>1</sup> LANDA ARROYO, César y LEÓN VÁSQUEZ, Jorge. Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. Lima, diciembre de 2003. Página 9.

En: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/A5B1B8C3086FF840052575E000041132/\\$FILE/Facultades\\_Legislativas\\_del\\_Ejecutivo.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/A5B1B8C3086FF840052575E000041132/$FILE/Facultades_Legislativas_del_Ejecutivo.pdf) (Citado: 24-09-2016)

<sup>2</sup> DONAYRE PASQUEL, Patricia. Los Decretos Legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2001. Página 146.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

del Estado ejerza un control político de los mismos<sup>3</sup>, ello en el marco de la Constitución y la ley autoritativa.

Al respecto, se debe considerar que las normas (leyes) que emite el Congreso de la República no constituyen sentencias y, por tanto, la motivación de las mismas no ha de ser necesariamente jurídica –sin perjuicio del análisis y razonamiento de esa naturaleza que se efectúa al interior de las comisiones–, ya que la dación de leyes atiende también a criterios de oportunidad y conveniencia políticas, así como de urgencia en la regulación de determinados temas. Así lo ha entendido, respecto a materias económicas, el Tribunal Constitucional, en la STC 00018-2003-AI/TC, en la que indicó lo siguiente:

“Dicha política legislativa en materia económica es objeto de plurales formas de control, a saber:

- El control jurisdiccional, encargado de examinar la existencia de vicios de forma, de contenido o de ocio legislativo en la elaboración legislación o en la aplicación arbitraria de las referidas normas.
- El control político, encargado de examinar interorgánicamente la **conveniencia, utilidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de las medidas legislativas adoptadas.**
- El control ciudadano, encargado de evaluar, en su condición de destinatario, los resultados de las medidas legislativas adoptadas. Por ende, en ese contexto reelige o sustituye a las autoridades gubernamentales, protesta y hasta presenta iniciativas legislativas modificatorias”. (Las negritas son nuestras).

De manera más genérica, en la sentencia recaída en el fundamento jurídico 27 del Expediente 00022-2011-PI/TC, el Tribunal Constitucional, partiendo del reconocimiento de que la ley es producto del ejercicio de la función representativa, señala lo siguiente:

“27. Mientras que **la ley es producto del ejercicio de una función representativa**, en la que sus acuerdos y decisiones se fundan en la voluntad política de las mayorías, de modo que su legitimidad descansa en la relación con la representación del cuerpo electoral; las decisiones judiciales, en cambio, se fundan en la deliberación y son, en

<sup>3</sup> En ese contexto, se tiene que el procedimiento de control sobre la legislación delegada previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, que establece lo siguiente:

**“Artículo 90.** El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros.”



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

ese sentido, el resultado del ejercicio de una función esencialmente cultural." (Las negritas son nuestras).

En ese sentido, se tiene que no resulta ilegítimo que el Poder Legislativo establezca, en cada caso concreto, el grado o nivel de "especificidad" que exigirá al Poder Ejecutivo para decidir si otorga o deniega la delegación de facultades, ello con la finalidad de reservar para sus fueros y ámbito de competencia, la regulación de dicha materia, máxime si la Constitución Política del Perú prevé en su artículo 102, numeral 1, que constituye una de las atribuciones del Congreso de la República la dación de leyes, así como la interpretación, modificación y derogación de las ya existentes, competencia que ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00008-2005-AI/TC, en la que con ocasión de definir la noción de "ley" en sentido formal, señaló lo siguiente:

"9. Con relación a la fuente normativa denominada ley, en sentido material, deben tenerse presentes dos puntos. En primer lugar, **su expedición corresponde al Congreso de la República conforme al inciso 1 del artículo 102 de la Constitución, que establece que es atribución del Congreso dar leyes. Atribución que descansa en los principios de soberanía política**, consagrado en el artículo 45 de la Constitución, que establece que el Poder emana del pueblo, **y el principio representativo** reconocido en el artículo 43 de la Constitución". (Las negritas son nuestras).

Asimismo, se debe recordar que es el Poder Legislativo el que refleja de manera más precisa la representatividad y el pluralismo político, ya que está compuesto por representantes de distintas organizaciones políticas y a todos los departamentos del país, por lo que es en el consenso entre dichas fuerzas políticas representativas de la Nación que las normas cobran mayor legitimidad democrática de origen.

Por lo expuesto, se concluye que el Poder Legislativo, al no encontrarse obligado constitucionalmente a otorgar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo que satisfagan el requisito de materia específica, se encuentra legitimado y cuenta con amplia discrecionalidad de naturaleza política para decidir si confiere o no dichas facultades como consecuencia de la valoración del cumplimiento del requisito constitucional de "materia específica" y en salvaguarda de los principios de soberanía política y representativo antes mencionados.

En adición a lo expuesto, cabe señalar que el Tribunal Constitucional, al desarrollar el requisito de "materia específica" contenido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y se erige en uno de los requisitos de validez de las leyes autoritativas, ha precisado que ello no supone que el Poder Legislativo desarrolle de manera detallada, específica e individualizada la materia que, precisamente, pretende delegar al Poder Ejecutivo, pero sí que establezca de manera clara, como mínimo, límites o parámetros dentro de la propia norma autoritativa, respecto a la materia delegada. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en la STC 00022-2011-PI/TC, en cuyo fundamento jurídico 20 sostuvo lo siguiente:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

"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)

Por tanto, constituye un deber del Congreso de la República, al evaluar el otorgamiento de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, delimitar claramente los alcances de dicha materia, de tal manera que se evite que, en atención a dicha delegación de facultades se puedan emitir decretos legislativos que regulen materias propias de ley orgánica o que se encuentren protegidas por una reserva de ley absoluta.

#### b) Plazo determinado

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú exige que la ley autoritativa establezca de manera expresa un plazo en el cual el Poder Ejecutivo podrá emitir decretos legislativos, sin embargo, no considera parámetros, es decir, no prevé un mínimo ni un máximo de días, sean calendario o hábiles, por el cual debe otorgarse la delegación de facultades, quedando dicho ámbito, al igual como ocurre con el requisito de la "materia específica", en el ámbito de discrecionalidad del Congreso de la República.

Al respecto y aunque no se encuentra expresamente previsto como tal, dado que como se indicó precedentemente, la atribución de crear leyes corresponde al Congreso de la República (artículo 102, numeral 1, de la Constitución Política del Perú), en atención a los principios de soberanía y de representatividad, el establecimiento del plazo determinado en el cual se podrán ejercer dichas facultades delegadas, dentro del margen de discrecionalidad con el que cuenta el Poder Legislativo, puede atender a criterios tales como a) la urgencia en la regulación normativa de la materia, b) el carácter eminentemente especializado o c) la complejidad de la materia delegada, los cuales, si bien no se encuentran previstos en la Constitución Política, sí pueden ser considerados como pautas para que el Poder Legislativo determine el plazo que otorgará al Poder Ejecutivo en función a cada materia específica sobre la que solicite facultades para legislar.

Con relación al primero de los criterios antes mencionados a manera de ejemplo, este se sustenta en el hecho de que si no reviste urgencia efectuar la modificación o establecimiento de un nuevo régimen normativo, no resultaría necesario siquiera otorgar facultades al Poder Ejecutivo, ya que podría tramitarse la iniciativa legislativa de manera convencional a través del Congreso de la República, sea por una iniciativa que plantee el Grupo Parlamentario que representa a la organización política que ganó las Elecciones Generales o por el propio Poder Ejecutivo. Por el contrario, si se trata de una materia urgente, que incide directamente en la sociedad, no se justifica que se otorgue un plazo amplio para

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

que el Poder Ejecutivo haga ejercicio de las facultades delegadas y, vía decreto legislativo, regule la situación o problema que urge afrontar, como sería el caso, por ejemplo, de la materia de seguridad ciudadana.

Por su parte, con relación al segundo de los criterios citados, este se sustenta en el hecho de que pueden existir materias en las cuales se requiera de un conocimiento profundo, minucioso, detallado, actualizado y altamente técnico de la materia delegable, por lo que con el objeto de optimizar el principio de colaboración entre ambos poderes del Estado, es decir, entre el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo, resulta constitucionalmente legítimo que el primero delegue facultades al segundo en un plazo que estime razonable para adquirir conocimiento especializado sobre la materia delegada y regularla.

De otro lado, en lo relativo al criterio de la complejidad cabe indicar que, efectivamente, la determinación del plazo que determine, dentro del ámbito de su discrecionalidad y en el marco de los principios de soberanía popular y de representatividad, el Congreso de la República, dependerá del nivel de complejidad de la materia delegable, de manera que aquellas que revistan de un mayor grado de dimensiones, enfoques, actores, entre otros elementos, requerirá un mayor tiempo, si se la compara con una materia que pretende avocarse a un aspecto sumamente puntual, que involucre un número reducido de actores y represente un problema focalizado que amerita ser atendido con una norma.

Ahora bien, sin perjuicio de los elementos antes descritos, resulta necesario reafirmar que la potestad normativa, en concreto, la facultad para emitir normas con rango de ley recae, por expreso mandato constitucional (artículo 102, numeral 1, de la Constitución Política del Perú), por lo que, si bien no se establece de esa manera expresamente en la Constitución Política, la delegación de facultades legislativas debe ser entendida no como una "tradición" o "costumbre" legislativas, menos aún como una "obligación" o "deber constitucional", o una "regla tácita" prevista en la Norma Fundamental, sino más bien como una excepción que atiende a criterios de "urgencia" y "especialización", parámetros sobre la base de los cuales se decidirán las "materias delegables" así como el "plazo establecido" al Poder Ejecutivo.

No obstante, la determinación de aquel plazo, además de los criterios antes mencionados a manera de ejemplo, debe atender, fundamentalmente, a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, así como tener por objetivo la optimización del principio de colaboración que debe existir entre los poderes públicos.

Es en virtud del referido principio de colaboración entre los poderes del Estado que la delegación de facultades no puede suponer en modo alguno la renuncia, por parte del Poder Legislativo, de su competencia constitucional de crear leyes (artículo 102, numeral 1, de la Constitución Política), incluso durante el plazo en el cual el Poder Ejecutivo se encuentra facultado para emitir decretos legislativos en atención a la ley autoritativa.

Efectivamente, debe recordarse que el hecho que se emita una ley autoritativa no garantiza ni asegura que el Poder Ejecutivo vaya regular la materia específica delegada, ni menos aún que durante ese periodo se dejen de debatir o afrontar la



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

problemática que afecta a la sociedad y a la economía nacional –por ejemplo–, a través no solo de medidas de acción políticas desde el Poder Ejecutivo, representado en sus ministerios y organismos descentralizados, sino también de medidas legislativas, a través del Congreso de la República.

En la medida que representa los principios de soberanía y representación, así como la diversidad política y a todas las circunscripciones del país, sus más diversas necesidades e intereses, así como contar con legitimidad democrática directa u originaria, la razón fundamental que justifica la existencia del Congreso de la República es, precisamente, legislar. De ahí que la delegación de facultades no puede ser entendida como un impedimento, prohibición o suspensión absoluta y temporal del ejercicio de su facultad legislativa.

### c) Materias indelegables

Si bien el artículo 104 no desarrolla de manera expresa y taxativa las materias que no son pasibles de ser delegadas al Poder Ejecutivo, establece que no pueden delegarse materias que, a su vez, no resultan pasibles de delegación a la Comisión Permanente, por lo que corresponde remitirse a lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente:

**"Artículo 101.-** (...) No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República."

Respecto a los tratados internacionales, es preciso remitirse a los denominados "tratados legislativos", es decir, aquellos que deben ser aprobados por el Congreso de la República y cuyas materias se encuentran reguladas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente:

**"Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución."

Por su parte, con relación a las leyes orgánicas, es preciso recordar que el artículo 106 de la Constitución Política de 1993 establece que mediante estas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

En ese contexto, se tiene que además de la regulación de las atribuciones y competencias de los organismos constitucionales autónomos o de los denominados "poderes del Estado", como es el caso del Poder Judicial, y los niveles de Gobierno (gobiernos regionales y locales); se tiene que, por ejemplo, el derecho a la participación política en sus dos dimensiones (activa y pasiva) se



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

regula por ley orgánica, como se aprecia de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución.

Asimismo, la utilización de los recursos naturales también se regula mediante ley orgánica (artículo 66), siendo que lo mismo ocurre con los procesos constitucionales (artículo 200).

Al respecto, cabe precisar que si bien no tiene la denominación de "ley orgánica", el Reglamento del Congreso de la República, al ser una norma que regula la estructura orgánica y atribuciones de un poder del Estado, también se encuentra comprendido como una materia que no es pasible de delegación por parte del Poder Legislativo, máxime si es que el artículo 94 de la Constitución Política del Perú establece claramente lo siguiente:

**"Artículo 94.-** El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley."

Sin perjuicio de lo expuesto, se debe mencionar que sí existen materias que el Poder Constituyente ha encargado regular en forma exclusiva al Congreso de la República, es decir, existen asuntos que no pueden ser materia de delegación de facultades debido a que la Constitución Política de 1993 establece que su regulación debe efectuarse por "ley expresa". Ellos son los casos de la autorización para que el Estado pueda realizar actividad empresarial y el otorgamiento de un régimen tributario especial para una determinada zona del país, como se revela a continuación:

**"Artículo 60.-** (...). Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional."

**"Artículo 79.-** (...). Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país".

Asimismo, se debe considerar que, atendiendo a un principio de interpretación sistemática, unitaria y coherente de la Constitución Política del Perú, no resulta pasible de delegación de facultades tampoco la Ley de endeudamiento y equilibrio financiero. Y es que si bien el Poder Constituyente no hace referencia de manera expresa que es indelegable a la Comisión Permanente la referida ley y, por tanto, no puede ser materia de una ley autoritativa, no se puede obviar el hecho de que sí se alude o proscriba la posibilidad de que se delegue la "Ley de Presupuesto", cuyo proyecto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 78 de la Norma Fundamental, es remitido por el Poder Ejecutivo en la misma fecha, con el proyecto de "Ley de endeudamiento y equilibrio financiero", como se aprecia a continuación:

**"Artículo 78.-** El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.

El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.

Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.

No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública."

Lo señalado en los párrafos anteriores puede sintetizarse en el cuadro siguiente:

**Cuadro 6**  
**Materias indelegables mediante leyes autoritativas (Constitución Política)**

MATERIAS INDELEGABLES	ÁMBITO DE LA MATERIA
Reforma constitucional	- Derechos y deberes constitucionales, - Normas sobre organización del Estado y - Demás regulaciones contenidas en la Constitución
Tratados Internacionales (artículo 56)	- Derechos Humanos. - Soberanía, dominio o integridad del Estado. - Defensa Nacional - Obligaciones financieras del Estado
Leyes orgánicas	- Estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución. - Reglamento del Congreso. - Ejercicio de las garantías constitucionales (artículo 200). - Ley Orgánica de Elecciones (artículo 31). - Condiciones de utilización de los recursos naturales y su otorgamiento a particulares (artículo 66).
Ley de Presupuesto	Por coherencia jurídica tampoco puede delegarse la dación de decretos legislativos para aprobar la Ley de Equilibrio Financiero ni de endeudamiento público (Artículo 78).
Ley de la Cuenta General de la República	Por coherencia jurídica tampoco puede delegarse la aprobación de esta ley (Artículo 81).
Tratamiento tributario especial para determinada zona del país	Sólo por ley expresa (Artículo 79).
Actividad subsidiaria del Estado	Sólo por ley expresa (Artículo 60)

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento  
Fuente: Constitución Política del Perú

Sobre el particular, es preciso mencionar que César DELGADO-GÜEMBES, en adición a lo antes expuesto, identifica otras materias puntuales que tampoco podrían ser delegadas a la Comisión Permanente, cuando señala lo siguiente:

"Es también una reserva negativa la exclusión de la participación de la Comisión Permanente para suspender, inhabilitar o destituir a los altos funcionarios que gozan de la prerrogativa del antejuicio político, de manera que, sobre estas materias, no cabe sino que sea el Congreso el que suspenda, inhabilite o destituya a dichos altos funcionarios.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Otra reserva negativa que excluye una competencia de la Comisión Permanente es la relativa a la promulgación de una ley que reconsidera, con votación calificada, una observación del Presidente de la República (artículo 108). El único caso en que este supuesto no se cumpliría sería si es que, luego de cumplido el trámite de votación, se reserva la promulgación para una posterior oportunidad por la Comisión Permanente. No cabría si se pretendiera cumplir el precepto constitucional con la mayoría exigida (mitad del número legal de miembros del Congreso) haciendo una analogía de dicha mayoría en el seno de la Comisión Permanente.

En ese mismo rubro cabría incluir como reservas negativas aquellas atribuciones asignadas de manera expresa al Congreso, y que además exigen un procedimiento calificado de mayorías para su acuerdo corporativo. Por ejemplo, la designación de los tres representantes del Congreso ante el Directorio del Banco Central de Reserva, los mismos que deben ser elegidos con la mayoría absoluta del número legal de los miembros del Congreso, y que, además, solo pueden ser removidos por falta grave por el propio Congreso. En igual situación se encuentra la remoción del Contralor General de la República, así como la elección y remoción del Defensor del Pueblo".<sup>4</sup>

**Cuadro 7**  
**Materias indelegables identificadas por el doctor César Delgado Güembes**

<b>Materias no delegables</b>	<b>Base normativa constitucional</b>
Antejuicio político	Artículo 100
Promulgación de una ley que se reconsidera, por observación del Presidente de la República	Artículo 108
Designación de representantes ante el Directorio del Banco Central de Reserva	Artículo 86
Remoción del Contralor General de la República	Artículo 82
Remoción del Defensor del Pueblo	Artículo 161

Fuente: DELGADO-GÜEMBES, César. Las competencias y límites de la Comisión Permanente en el Congreso peruano. En: Gaceta Constitucional 53. Gaceta Jurídica. Lima, mayo 2012. Páginas 350-351.  
Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento.

Por tanto, no resulta constitucionalmente válido que una ley autoritativa otorgue al Poder Ejecutivo facultades para legislar en materias que no son pasibles de delegación a la Comisión Permanente, como es el caso, por ejemplo, de leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y normas respecto de las cuales existe una reserva de ley expresa. Correspondiendo al Poder Legislativo la obligación de garantizar dicho cumplimiento a través de un escrupuloso análisis y evaluación.

#### 4.2 Análisis específico según materia solicitada

Esta comisión dictaminadora teniendo a la vista los parámetros y límites previstos en la Constitución, debidamente desarrollados en el punto 4.1 del presente dictamen, pasa a efectuar el correspondiente análisis específico de cada ítem considerado en la fórmula legal propuesta por el Poder Ejecutivo.

<sup>4</sup> DELGADO-GÜEMBES, César. Las competencias y límites de la Comisión Permanente en el Congreso peruano. En: Gaceta Constitucional 53. Gaceta Jurídica. Lima, mayo 2012. Páginas 350-351.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

#### 4.2.1 Reactivación económica y formalización

##### A.1) *Artículo 2, numeral 1), literal a), a.1)*

***“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:***

***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***a.1) Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de reducir en un (1) punto porcentual la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) a partir del 1 de enero de 2017.”***

El Poder Ejecutivo sustentó su pedido de facultades legislativas en este extremo, en la necesidad de reducir los costos relativos a pertenecer a la informalidad (porque afectan el crecimiento del país y la recaudación de impuestos). Señaló que una estrategia para lograr la formalización implica incrementar los beneficios relativos a pertenecer a la formalidad. Con ello espera que el Perú tenga un crecimiento económico a mediano plazo de 5% anual.

Por su parte, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en su informe precisó, como argumento esgrimido por el MEF, que la reducción del IGV tiene dos objetivos: Reactivar la economía y reducir la informalidad. Sostuvo, además, que al reducirse el monto del tributo habrán mayores recursos para consumir o ahorrar/invertir, lo que a su vez generará un incremento del PBI. Asimismo, indicó que un menor impuesto tiene implicancias sobre los niveles de evasión, reduciéndolos; además que disminuye los márgenes para ser informal.

Atendiendo a lo expuesto, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera concluyó que “Respecto a la reducción del IGV, si bien se considera que la medida reducirá la recaudación del IGV, el MEF considera que ello se revertirá progresivamente, por lo que se sugiere otorgar facultades recomendando su revisión periódicamente”<sup>5</sup>.

El Presidente del Consejo de Ministros, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, celebrada el día jueves 22 de setiembre de 2016, señaló sobre este particular que con la reducción del

<sup>5</sup> Informe de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, página 18.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

IGV en 1 punto porcentual, se impulsará el crecimiento del PBI, se facilitará la formalización de la economía, se reducirá la evasión y se favorecerá a los más pobres.

Como puede observarse, el Ejecutivo considera que el espíritu de la propuesta en este extremo resulta justificada y necesaria para el crecimiento en el país; sin embargo, corresponde evaluar también la viabilidad constitucional de su delegación; toda vez que, como bien lo ha señalado el Tribunal Constitucional, teniendo en cuenta que estaríamos ante el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo, que es de naturaleza extraordinaria, es vital la observancia del principio de reserva de ley de manera estricta, debiendo asegurar que se respete no solo el aspecto formal del principio de reserva de ley, sino también su dimensión material<sup>6</sup>.

La Constitución Política en su artículo 74 permite que los tributos (menos aranceles y tasas, que se regulan por decreto supremo), puedan ser creados, modificados o derogados, o inclusive establecer una exoneración, por ley o por decreto legislativo, en el caso de delegación de facultades. Sin embargo, no toda materia relativa a tributos puede ser delegable. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que la reserva de ley en materia tributaria es, *prima facie*, una reserva relativa, salvo para el caso previsto en el último párrafo del artículo 79 de la Constitución, que está sujeto a una reserva absoluta de ley (*ley expresa*)<sup>7</sup>.

En consecuencia, la reserva de ley en materia tributaria es relativa en los supuestos contemplados en el artículo 74 de la Constitución Política y es absoluta en el caso de tratamientos tributarios especiales para una determinada zona del país (artículo 79).

En ese sentido, siendo que lo que se solicita de manera específica es la autorización para modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) para reducir en un 1 punto porcentual la tasa del IGV; es válido y viable constitucionalmente autorizar esta materia; máxime si se trata de una propuesta que no proviene del Poder Legislativo, sino del propio Poder Ejecutivo; y se trata de una medida que se aplicará sin exclusiones ni diferenciaciones, por ende no se quebranta el principio-derecho de igualdad.

Es necesario señalar que no consideramos que la reducción del 1% en la tasa del IGV, implicará su traslado y consiguiente reducción de los precios, sino que esencialmente redundará en un incremento de las utilidades de los productores y ofertantes de bienes y servicios en el país. Al respecto, cabe precisar que el Presidente del Consejo de Ministros ante la Comisión de Constitución y Reglamento en su Sesión Extraordinaria de fecha 22 de setiembre de 2016, aceptó que no necesariamente esta reducción en la tasa del IGV se traduciría en

<sup>6</sup> Expediente 00042-2004-AI, fundamento 11. Ver todo el expediente en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.html>

<sup>7</sup> Expediente 01837-2009-Aa, fundamento 14. Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/01837-2009-AA.html>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

una disminución del precio de los productos, cuestión que fue advertida oportunamente por diversos Congresistas.

Por lo expuesto, corresponde al Parlamento, en ejercicio de control político, la evaluación periódica de los avances, resultados e impactos de la aplicación de esta política fiscal.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable la delegación solicitada en el artículo 2, numeral 1), literal a), a.1) conforme a la redacción de la propuesta legislativa.

#### **A.2) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.2)**

***“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:***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

**a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:**

**[...]**

**a.2 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta para:**

- i. Incrementar la tasa del Impuesto a la Renta empresarial de los contribuyentes domiciliados y reducir la tasa del Impuesto a la Renta a los dividendos de fuente peruana, sin incrementar la tasa combinada actual; y,**
- ii. Modificar la determinación del Impuesto a la Renta de los contribuyentes domiciliados en lo referente a las rentas del trabajo y rentas de fuente extranjera, incluyendo la deducción de gastos de salud y vivienda sustentados en comprobantes de pago."**

En la Exposición de Motivos del proyecto se señala que este pedido se realiza a fin de obtener una carga tributaria combinada competitiva con los países de la región, beneficiando a los gobiernos regionales y locales mediante la mayor transferencia de recursos, ya que aumentará el ingreso por concepto de canon. Respecto al punto ii), se indicó que la posibilidad de deducir gastos en salud y vivienda para determinar el Impuesto a la Renta permitirá reducir la evasión, debido a estos incentivos para exigir la emisión de comprobantes de pago para sustentar esos gastos.

El Presidente del Consejo de Ministros<sup>8</sup>, por su parte recalcó que con estas dos acciones se ampliará la base tributaria.

La Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en su informe, sostuvo que lo que se busca es elevar el Impuesto a la Renta de 28% a 30% y reducir el impuesto a los dividendos de 6.8% a 4.1%. Además, señaló que la deducción que se plantea para la determinación del IR, respecto de los gastos en salud y vivienda, permitirá ampliar la base tributaria, pero consideró que deben incluirse los gastos en educación y en servicios de energía eléctrica, agua, saneamiento y telefonía. Por ello propuso que en el texto final se incorpore que se evalúe la inclusión de estos gastos, además del de los servicios profesionales. Con estas dos acciones, manifestó, se evitarán pérdidas de recaudación del IR, lo que impactará positivamente en la sostenibilidad fiscal, además se incrementarán los ingresos por canon de los Gobiernos regionales y locales.

Esta propuesta, como vemos, tiene objetivos de importancia para el crecimiento de la economía y el bienestar social, y se centra en modificar una ley de tributación de ámbito de aplicación general: La Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen dicho impuesto.

<sup>8</sup> En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, celebrada el día jueves 22 de setiembre de 2016.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Sin embargo, resulta imperiosa la necesidad de efectuar también un análisis de la viabilidad constitucional de lo que se pretende delegar, ello a fin de no incurrir en excesos que podrían quebrar los parámetros constitucionales establecidos y poner en riesgo todas estas buenas intenciones. De manera responsable y democrática, y siendo consecuentes con el mandato constitucional, no sólo se realiza una evaluación de las intenciones y propuestas del Poder Ejecutivo, sino también de la viabilidad constitucional de delegar todas las materias solicitadas.

De otro lado, a fin de no lesionar los principios tributarios establecidos en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional que señala que considerando que el ejercicio de la potestad tributaria por parte del Poder Ejecutivo es de naturaleza extraordinaria, es vital la observancia del principio de reserva de ley de manera estricta, debiendo asegurar que se respete no solo el aspecto formal del principio de reserva de ley, sino también su dimensión material<sup>9</sup>.

Respecto al punto ii), consideramos conveniente y viable aceptar la propuesta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera de incluir los gastos de educación y servicios profesionales para deducirlos del IR, además se mantiene la deducción de 7 UITs vigente y se incluye como alternativa la deducción de otros gastos imprescindibles en la vida diaria de los peruanos: energía eléctrica, agua, saneamiento y telefonía en por lo menos 10 UITs siempre sustentados en comprobantes de pago.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a

<sup>9</sup> Expediente 00042-2004-AI, fundamento 11. Ver todo el expediente en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00042-2004-AI.html>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.

- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable otorgar delegación de facultades solicitadas en el literal a.2, con las precisiones que se indican en el informe presentado por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso.

#### **A.3) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.3)**

***“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:***

***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***[...]***

***a.3) Otorgar un tratamiento preferencial a los rendimientos de instrumentos financieros negociados en mecanismos centralizados de negociación y regulados y supervisados por la Superintendencia del Mercado de Valores.”***

El Poder Ejecutivo sustentó este pedido en la necesidad de igualar el tratamiento tributario a los productores del sistema financiero y mercado de capitales con el fin de desarrollar una mayor competencia.

Por su parte, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera señaló que lo que se quiere es impulsar las negociaciones en el mercado de valores con el objeto de incrementar las transacciones y favorecer el ingreso de nuevas empresas. Esta medida, según indicó, traerá beneficios como el desarrollo del mercado de valores, disminuyendo las brechas entre el tratamiento del mercado de capitales con el financiero.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

El Presidente del Consejo de Ministros<sup>10</sup>, sobre este tema manifestó que además de fomentar el desarrollo del mercado de valores, lo que se busca es disminuir los costos de financiamiento.

Un aspecto importante que en este dictamen resaltamos es que si bien la actual ley (Decreto Ley 26126) de la Superintendencia de Mercados y Valores (SMV) y su norma complementaria, Ley 29782, Ley de Fortalecimiento de la Supervisión de Mercado de Valores, hacen mención a que es una ley orgánica; en estricto sentido, no lo es, de acuerdo con el artículo 106 de la Constitución Política y la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el EXP. 022-2004-AI/TC. En efecto, el Tribunal Constitucional<sup>11</sup> ha establecido ciertos criterios para determinar las entidades que gozan de reserva de ley orgánica, ellos son:

"-El que parte del principio de soberanía política contemplado en el artículo 45. de la Constitución, que establece que el poder del Estado emana del pueblo. De manera que las entidades del Estado cuyas autoridades políticas provienen de elección popular gozan de reserva de ley orgánica.

-El que se sustenta en el artículo 43 de la Constitución, que contempla la separación de poderes, de manera que los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica, salvo las excepciones que contemple la propia elección.

-El que descansa en el principio de soberanía jurídica de la Constitución consagrado en el artículo 51 de la Constitución y en el deber Estatal de garantizar la vigencia de los derechos humanos, conforme al artículo 44 de la Constitución.

-El que precisa que, conforme al principio representativo consagrado en el artículo 43 de la Constitución, los órganos del sistema electoral encargados de efectivizar la voluntad popular a través de las elecciones gozan de reserva de ley orgánica.

-El de equivalencia funcional entre los miembros del Poder Judicial, Ministerio Público y Miembros del Consejo Nacional de la Magistratura, consagrado en los artículos 158 y 156 de la Constitución, que consagra su independencia funcional y jurisdiccional según corresponda, indispensable en el sistema de impartición de justicia, pilar de nuestro modelo democrático.

-El que parte del principio de unidad y de la descentralización del Estado Peruano.

-El que se fundamenta en el control económico y financiero, público y privado: control presupuestario (artículo 82 de la Constitución), regulación de la moneda, el crédito del sistema financiero, la administración de las reservas internacionales (artículo 84 de la Constitución), el control de las empresas bancarias, de seguros, de administración de fondos de pensiones (artículo 87 de la Constitución)."

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) no pretende que el legislador identifique los detalles de

<sup>10</sup> En la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, celebrada el día jueves 22 de setiembre de 2016.

<sup>11</sup> Expediente: 00022-2004-AI. Ver todo el texto de la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00022-2004-AI.html>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*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.” (Fundamento jurídico 20).*

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable otorgar la facultad solicitada en el literal a.3 conforme a la redacción de la propuesta legislativa.

#### **A.4) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.4)**

**“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:**

**a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:**

**[...]**

**a.4) Establecer un régimen jurídico-tributario especial para las micro y pequeñas empresas, incluyendo tasas progresivas aplicadas a la utilidad o los ingresos, a la elección de cada contribuyente; así como establecer regímenes especiales de determinación, declaración y pago.”**

Aunque en la Exposición de Motivos del proyecto de ley no se sustentó nada específico respecto a este pedido, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, celebrada el día jueves 22 de setiembre de 2016, el Presidente del Consejo de Ministros expresó que



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

el régimen que se pretende aplicar para las pequeñas empresas, busca facilitar la formalización de estas, proponiéndose establecer un régimen especial de determinación, declaración y pago trimestral del IVA y del IR; así como tasas progresivas aplicadas a la utilidad y a los ingresos a elección de cada empresa.

De manera más precisa, el informe de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (EBFIF) señala que la declaración y pago de manera trimestral solo se aplicaría para quienes reporten ingresos menores a 300UIT. Asimismo señala que para las micro empresas se aplicaría un impuesto de 1% a los ingresos (IGV e IR) cuando las ventas sean menores a 50 UIT; para empresas que se encuentren con ingresos entre los 50 y 150 UIT sería el 10% a las utilidades o 1.5% de los ingresos; para las empresas que tengan ingresos entre 150 y 300 UIT el impuesto será de 20% o 2.5% a los ingresos; finalmente, para ventas superiores a las 300 UIT y menores de 1700, el impuesto será de 30% a la utilidad.

Este régimen especial, indica el informe, permitirá reducir la informalidad en 10%, lo que impactará en el crecimiento de 1% de la tasa de crecimiento del PBI per cápita; beneficiará a 1,724 millones de contribuyentes, estimándose una recaudación de aproximadamente 62 mil millones.

Sin embargo, a la fecha el Congreso de la República, a través de las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa, se encuentra estudiando el aplazamiento de los plazos de pago del IGV de las micro y pequeñas empresas (MYPE). Por ello, el eventual otorgamiento de la facultad legislativa delegada, podría generar que se produzcan desarticuladamente normas contrapuestas, en perjuicio de la MYPE. Dado que el mandato constitucional contenido en el artículo 59 establece el deber estatal de promoverlas, esta Comisión tiene el deber de evitar dicha contraposición de normativas.

Adicionalmente debe considerarse que, tal como se formula el pedido, este podría colisionar con otros regímenes existentes y notoriamente beneficiosos como el Nuevo Régimen Único Simplificado (NRUS), con lo cual se perjudicaría a los más de 610,350 contribuyentes MYPE<sup>12</sup> que actualmente vienen siendo beneficiados con la incorporación a la formalización, y más importante aún, con un seguro de salud. Por ello, a fin de que la medida beneficie realmente a los micro y pequeños empresarios; se propone precisar que sólo se autoriza la creación de un nuevo régimen jurídico tributario optativo para las micro y pequeñas empresas, incluyendo tasas progresivas aplicadas a la utilidad o los ingresos.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca

<sup>12</sup> Datos: SUNAT 2014.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable conceder la facultad solicitada en el literal a.4 suprimiendo, por las razones expuestas, el establecimiento de regímenes especiales de determinación, declaración y pago.

#### **A.5) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.5)**

***"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:***

***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***[...]***

***a.5) Sincerar la deuda tributaria y otros ingresos administrados por la SUNAT, en litigio en la vía administrativa y judicial, aplicando un descuento sobre los intereses y multas de acuerdo al nivel adeudado. Asimismo, podrá***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***a tal efecto extinguirse las deudas tributarias menores a una (1) Unidad Impositiva Tributaria.”***

El proyecto de ley en estudio, sobre este particular, señala que el pedido se sustenta en la necesidad de recuperar deudas tributarias que se encuentran en litigio, lo que a su vez ayudará a descongestionar la carga procesal de los órganos resolutores competentes en la vía administrativa y judicial.

El Presidente del Consejo de Ministros detalló que esta medida busca beneficiar a las MYPE y PYME, para reactivarlas; generando además, como otro beneficio, la reducción de gastos por cobranza de deudas menores.

En el informe de la Comisión de Economía se detalla, además, que esta medida beneficiaría a 2,500 contribuyentes y que los más beneficiados serían los pequeños deudores, de manera que se logrará que estos puedan acceder a créditos y que la SUNAT pueda recabar los montos de esas deudas tributarias. Concluye este informe en la aprobación de la delegación de facultades en esta materia específica estableciendo que este beneficio sea de manera exclusiva para las MIPYME y por ello propone un texto valioso pero que requiere mayor precisión; toda vez que propone también que se corrijan defectos en la normativa tributaria general; lo que podría interpretarse como que se autoriza, con ello, modificaciones a los regímenes tributarios especiales existentes para zonas específicas, como la Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, Ley 27037; la que, por tratarse justamente de una materia reservada a ley del Congreso de manera expresa por la Constitución Política (artículo 79) no es posible delegarla.

Por ello, se propone precisar que al autorizar que se legisle para corregir defectos en la normativa tributaria general, se excluya la relativa a los regímenes tributarios especiales para determinadas zonas del país.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado “(...) *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.*” (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable otorgar la facultad solicitada en el literal a.5 conforme a la redacción de la propuesta presentada por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y las precisiones de la Comisión de Constitución y Reglamento.

**A.6) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.6)**

***“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:***

***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***[...]***

***a.6) Establecer un régimen temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta que permita a los contribuyentes domiciliados en el país declarar y/o repatriar las rentas no declaradas y generadas hasta el 31 de diciembre de 2015, utilizando los mecanismos a los que se refiere el acápite a.7) siguiente. Dicha medida no incluye a los contribuyentes con responsabilidad penal ni exime de las normas relativas a la prevención y combate de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo o crimen organizado.”***

Sobre esta materia, el Poder Ejecutivo señaló que lo que se busca es regularizar la situación tributaria de los contribuyentes que no declararon sus rentas habiendo estado afectas en el Perú, mediante un proceso voluntario.

El Presidente del Consejo de Ministros indicó que el objeto de la propuesta es aumentar la recaudación.

El informe de la Comisión de Economía precisa, por su parte, que esta norma se ha aplicado en otros países como México, Chile, Colombia y España, miembros de la OCDE, y que los beneficios esperados son el recuperar ingresos tributarios





Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

por parte de la SUNAT y posibilitar el desarrollo de nuevas inversiones, entre otros; sin embargo debe haber un tratamiento diferenciado entre los que simplemente declaran sus rentas de los que logran ser finalmente repatriados y los que invierten en el Perú; por lo que propone un texto en ese sentido.

Esta Comisión, consciente de la importancia de fomentar que las rentas de fuente extranjera sean declaradas, y de la relevancia especial para el país de lograr repatriar estas rentas y fomentar que se invierta en el Perú; hace suya la propuesta presentada por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, de modo que estos requisitos deban ser cumplidos en forma copulativa para poder acceder a un régimen temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se concluye que es viable otorgar la delegación de facultades solicitada en el literal a.6, conforme a la redacción de la propuesta presentada por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, y las precisiones formuladas por la Comisión de Constitución y Reglamento.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

#### **A.7) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.7)**

##### ***“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:***

***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***[...]***

***a.7) Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el intercambio de información para fines tributarios, fiscalidad internacional, erosión de bases imponibles, precios de transferencia y combate contra la elusión tributaria; así como perfeccionar el marco normativo referido al secreto bancario y reserva tributaria para combatir la evasión y elusión tributaria y facilitar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales”.***

Sobre esta materia, la exposición de motivos del proyecto de ley señala que es necesario perfeccionar el marco normativo referido al secreto bancario y la reserva tributaria que permita un intercambio efectivo de información con fines tributarios.

El Presidente del Consejo de Ministros manifestó, en su exposición, que el Perú debe cumplir con el requerimiento de la OCDE para controlar y combatir la elusión y evasión tributaria.

Por su parte, la Comisión de Economía precisó que perfeccionando el marco normativo referido al secreto bancario y la reserva tributaria facilitará el cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales y por ello recomendó otorgar las facultades solicitadas en este extremo; sin embargo en su propuesta de texto incluye un párrafo relacionado con que esa materia se delegará teniendo en cuenta se respetará los derechos previstos en la Constitución Política.

De otro lado, es preciso mencionar que mediante documento recibido el 26 de setiembre de 2016, el doctor Javier Valle Riestra González-Olaechea y el magister Luciano López Flores, ponen a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el documento denominado “*Dictamen sobre cumplimiento de parámetros constitucionales de la solicitud de autorización al Parlamento del Poder Ejecutivo, presentada mediante Proyecto de Ley N° 228/2016-PE*”, el cual respecto a las materias contenidas en el artículo 2), numeral 1, literal a.7) y



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

considerando el esquema y argumentos desarrollados en la exposición de motivos por el Poder Ejecutivo, se manifiesta a favor de la delegación de facultades al señalar que la propuesta legislativa sí establece las materias específicas en las que incidirá la futura actividad legislativa que el Ejecutivo solicita; asimismo, indica que *“regular en materia tributaria, en los alcances específicos de lo que [el] Ejecutivo solicita, no involucra una reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, modificación de leyes orgánicas, la emisión de Ley de Presupuesto ni tampoco de la Ley de la Cuenta General de la República”*.

En ese contexto, es preciso mencionar que en el documento suscrito por el doctor Javier Valle Riestra González-Olaechea y el magister Luciano López Flores, se sostiene lo siguiente:

*“[...] si la legislación tributaria tiene como propósito mejorar la recaudación, incentivar la formalización y fomentar el mercado de capitales, entonces **ello no puede no tener repercusión en la elaboración del presupuesto**. Sin embargo, ello claramente no es óbice para la delegación de facultades.”* (Las negritas son nuestras).

El secreto bancario y la reserva tributaria forman parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad, que es un derecho fundamental establecido en nuestra Constitución Política. La protección de la intimidad implica, como lo señala el Tribunal Constitucional<sup>13</sup> excluir el acceso a terceros de información relativa a la vida privada de las personas, lo que incluye comunicaciones, documentos o datos de tipo personal. Sin embargo, esta esfera protegida permite restricciones proporcionales y racionales<sup>14</sup>; es decir el derecho al secreto bancario y la reserva tributaria no son absolutos, ya que pueden ser objeto de intervenciones en ciertos supuestos establecidos en la propia Constitución Política.

El artículo 2, numeral 5, de nuestra Carta Magna señala que el secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido de un juez, del Fiscal de la Nación o de una comisión investigadora del Congreso, con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

Sin embargo, el Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria<sup>15</sup> de la OCDE a la que hace mención el punto a.7, establece, en el apartado 4 del artículo 5 “intercambio de información previo requerimiento”, que cada parte garantizará que sus autoridades competentes estarán facultadas para obtener y proporcionar información previo requerimiento sobre: “a) información que obre en poder de bancos, otras instituciones financieras, y de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria, incluidos los agentes designados y fiduciarios”.

<sup>13</sup> En el expediente 0009-2014-AI. Ver todo el expediente en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/00009-2014-AI.pdf>

<sup>14</sup> Expediente 02838-2009-HD. Ver toda la sentencia en <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02838-2009-HD.html>

<sup>15</sup> Ver todo el acuerdo en <https://www.oecd.org/ctp/harmful/37975122.pdf>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Este literal, como lo indica el propio Acuerdo<sup>16</sup> al referirse de forma explícita a personas que pueden tener derecho a unos privilegios con arreglo a la legislación interna, deja claro que tales derechos no pueden servir de base para denegar un requerimiento (salvo que se disponga lo contrario en el Artículo 7 del Acuerdo). Por ejemplo, la inclusión de una referencia a la información que obra en poder de los bancos en el apartado 4, párrafo a), descarta la posibilidad de considerar el secreto bancario como un elemento del orden público.

Las modificaciones para adecuar en el ordenamiento jurídico nacional los acuerdos de la OCDE implican aspectos relativos al secreto bancario y la reserva tributaria. Uruguay, por ejemplo, que ratificó su compromiso de avanzar en la aplicación de acuerdos automáticos de información fiscal, debe corregir aspectos legales como la modificación de la ley que ampara el secreto bancario. En ese país existen tendencias divididas puesto que algunos tributaristas consideran que se pone en riesgo derechos consagrados en la Constitución, mientras que otros consideran que no hay mucho espacio para negarse a esta apertura<sup>17</sup>.

La misma situación puede presentarse en nuestro país si consideramos que la implementación de estos acuerdos de la OCDE (no solo en intercambio de información para fines tributarios, sino en fiscalidad internacional, erosión de bases imponibles, precios de transferencia y combate a la elusión tributaria) necesariamente implicará la modificación del marco normativo relativo al secreto bancario y la reserva tributaria; que como hemos señalado, forman parte de la esfera del derecho a la intimidad; por ello correspondería que estas adecuaciones legales, de trascendencia para lograr una efectiva lucha contra la evasión tributaria, sean aprobadas por el Parlamento Nacional.

Sin embargo, considerando los compromisos internacionales asumidos y los beneficios que el intercambio de información con fines tributarios generaría para el país; se acepta delegar la materia solicitada, siempre que las adecuaciones legales respeten los derechos previstos en la Constitución Política; tal como lo propone la Comisión de EBFIF.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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*

<sup>16</sup> Comentario, página 15 del Acuerdo sobre intercambio de información en materia tributaria de la OCDE.

<sup>17</sup> Tomado de una nota de prensa <http://www.elobservador.com.uy/uruguay-ratifico-intercambio-tributario-automatico-2018-n919156>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*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." (Fundamento jurídico 20).*

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable otorgar la delegación solicitada en el literal a.7 conforme a la redacción de la propuesta presentada por la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera haciéndose énfasis en el respeto de derechos, principios y procedimientos contenidos en nuestra Constitución Política.

#### **A.8) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.8)**

##### ***"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:***

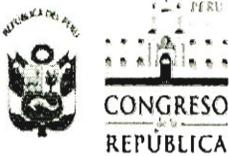
***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***[...]***

***a.8) Perfeccionar la normativa tributaria municipal con la finalidad de mejorar la equidad y eficiencia de los tributos de los Gobiernos Locales, fortaleciendo su gestión."***

Sobre este pedido, el Poder Ejecutivo señaló que es necesario introducir ajustes a la legislación tributaria municipal para mejorar la administración de estos, a fin de mejorar la recaudación tributaria.

El Presidente del Consejo de Ministros reafirmó en su exposición los objetivos que se buscan con este pedido de facultades.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

El informe de la Comisión de Economía expresó que de perfeccionar la normativa tributaria se logrará simplificar la aplicación de los tributos municipales, favoreciendo el cumplimiento de los ciudadanos y mejorará, a su vez, la administración y eficiencia de los recursos municipales, potenciando la recaudación de tributos. Sin embargo, en sus conclusiones llega a proponer un texto que precisa que estas medidas estarán destinadas exclusivamente a mejorar la cobranza de los tributos y no al incremento de estos.

Si revisamos el texto presentado por el Poder Ejecutivo, se puede interpretar que el perfeccionamiento de la normativa tributaria municipal para lograr mejorar la equidad y eficiencia de los tributos de los gobiernos locales podría implicar algún tipo de alteración de los existentes (creando nuevos tributos, suprimiendo los existentes o modificándolos); hecho que no es posible por indicación expresa de la Constitución Política del Perú que establece, en su artículo 195, que es competencia de los gobiernos locales crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales.

En consecuencia, con la finalidad de no poner el riesgo de inconstitucionalidad la ley autoritativa (en este extremo) o el decreto legislativo que finalmente apruebe el Poder Ejecutivo, corresponde proponer un texto más preciso que el sugerido por la Comisión de Economía, toda vez que esa fórmula solo señala que no se puedan aumentar tributos municipales, lo que permite que se interprete que sí se autoriza suprimirlos o reducirlos, lo que colisionaría con la competencia constitucional establecida para los gobiernos locales.

En tal sentido, se propone que no sólo se incorpore que no se podrán aumentar los tributos municipales, sino tampoco suprimirlos ni modificarlos.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.

- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable otorgar las facultades solicitadas en el literal a.8 conforme a la redacción de la propuesta que presenta la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera y las precisiones de la Constitución y Reglamento del Congreso.

#### **A.9) Artículo 2, numeral 1), literal a), a.9)**

***“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:***

***a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:***

***[...]***

***a.9) Perfeccionar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del Impuesto General a las Ventas, orientados a promover y agilizar la inversión en el país.”***

Respecto de este punto, el Poder Ejecutivo, en la Exposición de Motivos de su iniciativa de ley, señaló que es necesario perfeccionar el marco normativo de los regímenes especiales de devolución del IGV a fin de contribuir con el fomento a la inversión privada. Para ello propone mejorar la regulación de su cobertura y simplificar los procedimientos de acogimiento a estos regímenes.

Para este tema, el Presidente del Consejo de Ministros no otorgó mayor información; sin embargo, en el informe presentado por la Comisión de Economía se precisó que fomentando la inversión en el país habrá mayor crecimiento productivo; sin embargo, sostuvo que debe considerarse en esta medida no sólo a la gran empresa sino también a las MIPYME, en ese sentido, recomendó otorgar facultades con estas precisiones.

Considerando la importancia de mejorar acciones que tiendan a motivar la inversión privada en el país; y siendo que se trata de un pedido para perfeccionar la regulación normativa de regímenes especiales existentes, como la del Decreto



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Legislativo 973, que establece un régimen especial de recuperación anticipada del IGV; es viable constitucionalmente otorgar facultades en este extremo con las atinencias señaladas por la Comisión de Economía, respecto a que puedan beneficiarse también las MIPYME.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, se considera viable otorgar la facultad solicitada en el literal a.9 conforme a la redacción de la propuesta que presenta la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, incluyendo expresamente a las MIPYME en los regímenes especiales de devolución del IGV.

**B) Artículo 2, numeral 1), literal b)**

***"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:  
[...]***

***b) Perfeccionar el marco legal del proceso de formalización y de lucha contra la minería ilegal para el desarrollo de operaciones mineras a pequeña***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado”.***

En la Exposición de Motivos del mencionado Proyecto de Ley respecto al extremo contemplado dentro del literal b) del artículo 2, plantea el despliegue de estrategias contra la minería ilegal que conduzcan, progresivamente, a una formalización minera significativa. Se precisa que urgen cambios que coadyuven a implementar un proceso ordenado y simplificado, aunado a una estrategia, que en conjunto propicien un ordenamiento y desarrollo de la pequeña minería y minería artesanal. Así, la tributación de todas aquellas personas que se dedican al desarrollo de actividades mineras a pequeña escala es establecida como uno de los fines para la formalización, lo cual repercutiría favorablemente respecto a los ingresos del país.

La Comisión de Energía y Minas, atendiendo a la solicitud de opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 121-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe de Opinión Consultiva 001-2016-2017-CEM-CR, el cual fue aprobado por mayoría en la Sesión realizada el 22 de septiembre del 2016. Luego del análisis realizado sobre la formalización minera y estrategias contra la minería ilegal, se establece que se requiere sincerar el manejo de concesiones, pues muchas de ellas realizan explotación a través de terceros informales, lo cual necesita ser corregido debido a que conlleva a la generación de una serie de implicancias, tales como evasión de impuestos, abstracción de leyes laborales, daños al medio ambiente, entre otras.

Asimismo, se plantea hacer uso del satélite peruano (Perú-Sat) recientemente puesto en órbita, con el objetivo de recabar evidencias de daños ambientales causados por la minería aluvial, de socavón o a tajo abierto, y de ese modo requerir la subsanación del daño ocasionado.

Además se señala que debe garantizarse la asistencia técnica estatal, las fuentes de financiamiento y la compra segura del mineral. Todas las medidas planteadas deben hacer obligada observancia al marco legal establecido por los instrumentos relacionados al proceso de formalización.

Por ello, la Comisión de Energía y Minas concluye con que sí se deben otorgar las facultades legislativas solicitadas, proponiendo no obstante el siguiente texto sustitutorio que pone a consideración:

***b) Perfeccionar el marco legal del proceso de **formalización de la pequeña minería y minería artesanal** para el desarrollo de operaciones mineras a pequeña escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado, **que cuente con el debido apoyo y seguimiento por parte del Estado.*****

***c) Fortalecer la lucha contra la minería ilegal, para garantizar el respeto al medio ambiente.***

De otro lado, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, atendiendo a la solicitud de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio N° 126-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe de Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDRGLMGE, el cual fue aprobado por mayoría en la Cuarta Sesión Ordinaria, realizada el 21 de septiembre del 2016. Considera que el problema está vinculado al sector minero, involucrando a unidades empresariales de menor tamaño, resaltando las funciones de los gobiernos regionales en materia de energía, minas e hidrocarburos, y haciendo mención a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867, la que en su artículo 59 literal c), establece como funciones de los Gobiernos Regionales el fomentar y supervisar las actividades de la pequeña minería y minería artesanal, y la exploración y explotación de los recursos mineros de la región conforme a ley.

Tomando en consideración las funciones, atribuciones y responsabilidades que recaen sobre los Gobiernos Regionales respecto del tema de pequeña minería y minería artesanal, y prestando atención al pedido del Poder Ejecutivo de legislar respecto a formalización minera y estrategias contra la minería ilegal, la Comisión propone, en este extremo, realizar modificaciones al texto original del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, presentando un texto sustitutorio:

Artículo 2, Numeral 1)

**b) "Perfeccionar el marco legal del proceso de formalización y de lucha contra la minería ilegal para el desarrollo de operaciones mineras a pequeña escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado; fortaleciendo las competencias de los gobiernos regionales con el objeto de eliminar la inseguridad ciudadana, la afectación a la salud de la población, la explotación laboral, entre otros, estableciendo el control previo del Congreso de la República en materia de descentralización y ejecución a través de cada uno de los actores intervinientes."**

**Fortalecer las Direcciones Regionales de Minería de los Gobiernos Regionales para garantizar la evaluación y aprobación de instrumentos de gestión ambiental, así como la articulación gubernamental que permita terminar con la corrupción, canalizar las denuncias sobre lavado de activos, trata de personas y otros delitos derivados de la ilegalidad en la actividad minera."**

Ahora bien, el literal b) del inciso 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, hace referencia a la necesidad de "perfeccionar del marco legal del proceso de formalización y de lucha contra la minería ilegal".

En cuanto a este punto, es necesario destacar que no se hace distinción entre la minería ilegal y la minería informal, siendo esta última la única que es pasible de formalización. A pesar de que ambas contemplan los supuestos de desarrollar actividad minera usando equipo y maquinaria que no corresponde las categorías de Pequeño Productor Minero o Productor Minero Artesanal, o no cumplen con las exigencias de las normas de carácter administrativo, técnico, social y medioambiental, existe una diferencia sustancial entre ambas: la minería ilegal es desarrollada sobre espacios en los cuales no está permitido desplegar ningún tipo



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

de actividad minera, mientras que la minería informal ejerce sus actividades en zonas no prohibidas, facultando su formalización<sup>18</sup>.

En ese sentido, y siendo necesario identificar debidamente el tipo de minería al que se hace referencia y sobre la cual se pretende perfeccionar el marco legal, resulta pertinente la distinción que propone la Comisión de Energía y Minas, en cuanto a indicar en el literal "b)" lo referido al proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal, estableciendo en el literal "c)" específicamente lo relacionado al fortalecimiento contra la minería ilegal.

Del mismo modo, tomando atención a las recomendaciones de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se sugiere también orientar la labor de perfeccionamiento del marco legal, hacia el fortalecimiento de competencias de las Direcciones Regionales de Minería de los Gobiernos Regionales para garantizar la evaluación y aprobación de instrumentos de gestión ambiental.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

<sup>18</sup> Decreto Legislativo 1105, art. 2 incisos a) y b)



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Por lo expuesto, es viable otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, con arreglo a las modificaciones así expuestas.

### C) Artículo 2, numeral 1), literal c)

**“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: [...]

- c) **Proponer un marco fiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal, minimice el sesgo pro cíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre la inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en mega proyectos de infraestructura que impacte en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales Subnacionales con los objetivos macro fiscales”.**

En su Exposición de Motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

“En los últimos años, el déficit fiscal pasó de un superávit del 2.0% del Producto Bruto Interno en 2011 a un déficit anualizado de 3.3% en julio de 2016. Dicho déficit se explicó por un incremento del gasto corriente de 13.4% del PBI a 16% del PBI, mientras que los ingresos se redujeron en 2.6% del PBI en el mismo periodo. Por su parte los gastos de capital permanecieron prácticamente estancados, al pasar de 5.2% a 5.3% del PBI.

La complejidad de la regla fiscal actual, basada en variables no observables como el PBI potencial, hizo difícil el seguimiento y restó transparencia al manejo fiscal. Es por eso que se propone un nuevo marco fiscal más transparente y que simule una trayectoria estable y predecible del gasto público en base a parámetros y variables monitoreables. Un marco fiscal en base a variables fiscales públicas y monitoreables fortalece la transparencia de las finanzas públicas y, a su vez, permite adoptar de forma oportuna medidas correctivas en caso de desvíos respecto de lo diseñado.

(...)

Respecto del literal c) del numeral 1 del artículo 2 del proyecto de Ley, precisó que la solicitud de delegación no tiene como finalidad modificar el Presupuesto Anual de la Nación, sino regular la normatividad macrofiscal. Las reglas fiscales no son materia presupuestal, ni por naturaleza ni por doctrina, por lo tanto sí es materia delegable.

La solicitud, en efecto, cumple con los requisitos del artículo 104 de la Constitución:

- El pedido señala claramente cuál es la materia a delegar.
- El pedido de facultades se ha realizado por 120 días.
- No comprende materias que sean indelegables a la Comisión Permanente<sup>19</sup>.

De otro lado, en atención al Oficio 0124-2016-2017/CVC-CR, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República remitió mediante Oficio 244-2016-2017/CPCGR-CR, de fecha 21 de setiembre del 2016 a la Comisión de

<sup>19</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 228/2016-PE, página 13.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Constitución y Reglamento su Opinión Consultiva 001-2016-2017-CPCGR-CR, aprobada por mayoría, en la cual hace hincapié del riesgo de inconstitucionalidad en la cesión de facultades legislativas contenida en el literal c) numeral 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE; por cuanto:

“6.1. En el caso de la delegación de facultades, existen limitaciones constitucionales, en materias relativas a reforma constitucional, la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de Cuenta General de la República, que deben ser verificadas antes de pronunciarse sobre el fondo de la propuesta legislativa.

(...)

6.3 La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República es la comisión especializada en las materias relativas a la administración económica y financiera del Estado, la cual se rige por la Ley del Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, siendo competente para pronunciarse y absolver consultas relativas a las materias de la Ley del Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República.

6.4 La proposición de un nuevo marco macro fiscal que rija la administración financiera del Estado y la asignación del gasto público es materia de la Ley de Presupuesto y la Cuenta General de la República.

6.5 La Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República opina que delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo con la finalidad de proponer un nuevo marco macro fiscal, tiene implicancia directa en la Ley del Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, siendo facultad de la Comisión de Constitución verificar si se ajusta o no a las leyes constitucionales vigentes que permiten la delegación de facultades.”<sup>20</sup>

Analizando la facultad solicitada, como se ha señalado, el Poder Ejecutivo solicita autorización para legislar en materia de: *Proponer un marco fiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal, minimice el sesgo pro cíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre la inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en mega proyectos de infraestructura que impacte en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales Subnacionales con los objetivos macro fiscales.*

Desde el punto de vista de las competencias de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República corresponde centrar el análisis en la ubicación de la fórmula legal analizada, dentro de los parámetros constitucionales establecidos en los artículos 101 y 104 de la Constitución Política del Perú; en ese sentido, el artículo 78 de la Norma Constitucional<sup>21</sup> establece que corresponde al

<sup>20</sup> Opinión Consultiva 012016-2017-CPCGR-CR emitida por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República. pp13.

<sup>21</sup> **Artículo 78.-** Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero  
El Presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año.  
En la misma fecha, envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.  
El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado.  
Los préstamos procedentes del Banco Central de Reserva o del Banco de la Nación no se contabilizan como ingreso fiscal.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Presidente de la República enviar al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto, dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. Precizando, que en la misma fecha debe enviar además los proyectos de Ley de Endeudamiento y Equilibrio Financiero. Esta redacción establece una distinción entre las materias objeto de regulación en la Ley de Presupuesto respecto de las que son reguladas en la Ley de Equilibrio Financiero o Fiscal.

Sobre esta base, de acuerdo al diseño constitucional peruano las reglas fiscales tienen como propósito establecer restricciones de largo plazo para contener eventuales presiones para incrementar el gasto, fuera de los parámetros de la prudencia fiscal, garantizando de este modo, que el endeudamiento de un país se mantenga en una tendencia sostenible.

En ese sentido, las reglas fiscales están orientadas a establecer límites al déficit fiscal, es decir al endeudamiento público. De acuerdo a lo expuesto por el Presidente del Consejo de Ministros la regla fiscal vigente muestra tres falencias importantes:

- 1) Se basa en el déficit estructural, que constituye un concepto complejo y poco comprensible. Esto determina que cuando la regla actual establece límites de déficit estructural, sea difícil de hacerle seguimiento y consecuentemente no permite fiscalizar su cumplimiento. Este diseño a su vez limita los controles sobre estos incumplimientos desde la sociedad civil, lo que erosiona la esencia misma de un sistema democrático.
- 2) Limita indirectamente la inversión en infraestructura para cerrar brechas, en tanto impone límites al incremento del gasto, lo que no excluye el gasto de mantenimiento de infraestructura, es decir, desde carreteras hasta colegios.
- 3) Impone límites de gasto y endeudamiento inconvenientes para los gobiernos subnacionales, ello determina que cerca de la mitad de las obras programadas están en riesgo de incumplimiento, exponiendo a estos niveles de gobierno a sanciones al no poder hacer inversiones necesarias.

Como medidas para atender esta problemática el Poder Ejecutivo propone:

1. Establecer una regla de déficit nominal (ingresos menos gastos), que es más simple, en reemplazo de la regla de déficit estructural aplicable actualmente, en tanto, una regla de déficit nominal es posible de fiscalizar sin problema por parte de la prensa, los políticos y la opinión pública.
2. Facilitar la inversión en infraestructura, excluyendo el gasto de mantenimiento de los límites de gasto.
3. Permitir entre otras cosas, que los gobiernos regionales y locales reestructuren sus deudas con SUNAT y AFP, de modo que las reglas alineen con la realidad de gobiernos regionales y locales.

---

No pueden cubrirse con empréstitos los gastos de carácter permanente.  
No puede aprobarse el presupuesto sin partida destinada al servicio de la deuda pública.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Así, se aprecia que las materias sobre las que se solicita facultades delegadas en el literal c) corresponden a reglas fiscales, por lo que es posible delegar facultades para legislar en esta materia, en tanto la Constitución impide expresamente delegar facultades en materias estrictamente relacionadas con la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Las reglas fiscales no constituyen materia presupuestal porque mientras el presupuesto es la asignación detallada del gasto anual, las reglas fiscales establecen límites permanentes (multianuales, de largo plazo) de déficit y endeudamiento. Por ello, las reglas fiscales tienen su propia ley y no están en la ley de presupuesto.

En resumen, las reglas fiscales sí constituyen materia delegable; no obstante en atención a la legítima preocupación expresada por la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, debe establecerse las precisiones en la fórmula legal de la delegación, a efectos que el Poder Ejecutivo se circunscriba al límite establecido en el artículo 101 de la Norma constitucional.

En este orden de ideas, es preciso resaltar la advertencia que realiza la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República en el sentido que de mantenerse la fórmula legal original del Proyecto de Ley N° 228/2016-CR en este extremo en particular, existirían graves riesgos de incurrir en la emisión de una ley autoritativa con visos de inconstitucionalidad, por lo que resultan plenamente atendibles las observaciones de la Comisión antes mencionada, a efectos de establecer expresamente la exclusión de la posibilidad de que el Poder Ejecutivo termine modificando directa o indirectamente materias propias de la Ley de Presupuesto y la Ley de Cuenta General de la República.

Por ello, resulta imprescindible plasmar en el texto legal de la ley autoritativa, dichas recomendaciones de la Comisión de Presupuesto y de Cuenta General de la República en el sentido de que para delegar facultades al Poder Ejecutivo a fin de legislar para proponer un marco fiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal, las normas a dictar por dicho poder del Estado deben ser acordes con la Constitución Política, debiendo quedar expresamente excluidas las materias reservadas a la Ley de Presupuesto y la Ley de Cuenta General de la República, todo ello en atención a los artículos 101 y 104 de la Norma Fundamental.

Una vez levantada esta observación y a partir de lo expuesto, podemos afirmar que la materia señalada por el Poder Ejecutivo en el literal c) numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley, conforme a lo establecido por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, estaría cumpliendo con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específica sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); período en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- De igual modo, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como las competencias de los gobiernos regionales, locales u organismos constitucionales autónomos (artículo 192, 194), como tampoco pretende regular lo referente con los procesos constitucionales (artículo 200).
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

Por las consideraciones expuestas, y atendiendo a las recomendaciones de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo, en la fórmula legal contenida en el literal c) del numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, para legislar en materia de reactivación económica y formalización, enfatizando que las normas dictadas deben ser acordes con la Constitución Política, quedando excluidas expresamente las materias reservadas a la Ley de Presupuesto y a la Ley de la Cuenta General de la República.

#### D) Artículo 1, numeral 1), literal d)

***"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:***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***d) Reorganizar el sistema de inversión pública a fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública; reestructurar los procesos del sistema de inversión pública, vinculando a la cartera de proyectos al desarrollo territorial o sectorial y priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos"***

En la Exposición de Motivos del mencionado Proyecto de Ley respecto al extremo contemplado dentro del literal d) del numeral 1 del artículo 2, se menciona que actualmente las fases del Sistema de Inversión Pública son; i) formulación y evaluación en la fase de preinversión, ii) elaboración del expediente técnico y ejecución en la fase de inversión y iii) evaluación ex post y operación y mantenimiento en la fase post inversión.

Los principales problemas que se detectaron en los proyectos de inversión pública es que estos no se orientan de forma adecuada a cerrar la brecha de infraestructura, además dichos proyectos no tienen la calidad suficiente ya que necesitan un buen manejo en las Oficinas de Programación e Inversiones (OPI) y de las Unidades de Formulación de proyecto (UF).

Principalmente la información con la que se cuenta para poder desarrollar los proyectos de inversión pública no es la adecuada, ello implica que en la etapa de elaboración del expediente técnico y ejecución en la fase de inversión tienen que ser reevaluados los proyectos o retroceder a la etapa de formulación y evaluación lo cual dilata el normal desarrollo de proyectos.

Es por ello que solicitó reorganizar el sistema de inversión pública para poder impulsar el programa multianual de Inversiones para cerrar las brechas de infraestructura pública y mejorar la calidad de servicios.

También entre las facultades solicitadas se encuentra poder realizar seguimientos físicos y financieros a los proyectos en la etapa de ejecución, fortalecer a cada tipo de gobierno en su ámbito respectivo, y sistematizar la información para la formulación adecuada de los proyectos de inversión.

En su estudio en comisiones, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de Gestión del Estado, atendiendo a la solicitud de opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 126-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe de Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDRGLMGE-CR, el cual fue aprobado por mayoría en la sesión realizada el 22 de septiembre del 2016.

Dicha comisión contó con la presentación del Ministro de Economía y Finanzas, y en su exposición sustentó los problemas actuales de los proyectos de inversión pública, por lo cual propone 3 medidas que son: i) programar proyectos de acuerdo a brechas y presupuesto, ii) Simplificar y estandarizar procesos de formulación y evaluación, y iii) Fortalecer el seguimiento con metas, resultados e incentivos.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

La Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de Gestión del Estado incidió en las competencias de los gobiernos regionales y los gobiernos locales frente a los proyectos de inversión pública, proponiendo agregar la frase que al Sistema Nacional de Inversión Pública se le otorgue una estructura de sistema administrativo efectivamente descentralizado. Quedando la redacción de la siguiente manera:

"d) Reorganizar el sistema de inversión pública, **otorgándole una estructura de sistema administrativo efectivamente descentralizado**, incorporando a los actores regionales para garantizar la eficiencia y eficacia del proceso de descentralización con el fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública; reestructurar los procesos del sistema de inversión pública, vinculando la cartera de proyectos al desarrollo territorial o sectorial y priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos."

De otro lado, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, atendiendo a la solicitud de opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 125-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe sobre el Proyecto de Ley 228/2016-PE. En el informe complementario la Comisión se pronuncia sobre los problemas que se suscitan en los proyectos de inversión pública por una coordinación inadecuada y una falta de información adecuada sobre los proyectos.

La propuesta fue agregar en el articulado que el Sistema de Inversión Pública favorezca la descentralización. Quedando la redacción de la siguiente manera:

*"d) Reorganizar el sistema de inversión pública a fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública; reestructurar los procesos del sistema de inversión pública, vinculando a la cartera de proyectos al desarrollo territorial o sectorial y priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos, **favoreciendo la descentralización.**"*

Ahora bien, la propuesta normativa se da en virtud a las deficiencias encontradas en los procesos llevados a cabo por parte del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con lo cual se le quiere dar un mayor seguimiento a los proyectos en las regiones donde se desarrollan. Dentro de la propuesta normativa y la exposición de motivos se presenta la relación entre la entidad y los actores regionales para que se pueda trabajar en conjunto los proyectos de inversión pública.

El marco normativo actual de la inversión pública es la siguiente; la ley N° 27293, Decreto Legislativo N° 1005, Decreto Legislativo N° 1091, Decreto Legislativo N° 1238, el Reglamento del Sistema Nacional de Inversión Pública vigente y las directivas del Sistema Nacional de Inversión Pública vigentes.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En las recomendaciones de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se sugiere orientar la labor de reorganización del marco legal, hacia el fortalecimiento de la descentralización para que se puedan llevar a cabo proyectos de inversión pública que realmente puedan disminuir las brechas de infraestructura.

Conforme a los artículos 101, 104, 192°, 195°, 188° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, respecto a la delegación de facultades en general; la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado señaló que la solicitud de delegación de facultades no contraviene el marco legal establecido, por lo cual sí se deben otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, con arreglo a las modificaciones planteadas.

En la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera se planteó favorecer la descentralización en los proyectos de inversión pública.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En el análisis constitucional del pedido de facultades del Poder Ejecutivo en este inciso si bien cumple con los parámetros constitucionales se debe precisar los alcances de este inciso.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En consecuencia, se considera viable el pedido de facultades en este extremo pero incorporando las observaciones señaladas.

**E) Artículo 2, numeral 1), literal e)**

***“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:  
[...]***

***e) Reestructurar a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada- Pro Inversión con el fin afianzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la calidad y agilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) a su cargo, incluyendo modificar la regulación sobre responsabilidad civil y administrativa de los servidores públicos que intervienen en los procesos de promoción de la inversión privada mediante APP; facultar a PROINVERSIÓN a contratar servicios especializados en aseguramiento de calidad de gestión para los Procesos de promoción de la inversión privada a su cargo y seguros para la entidad y sus servidores; así como establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos de APP y proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obras por Impuestos en los tres niveles de gobierno.”***

El Poder Ejecutivo señala como objetivo la reestructuración para mejorar la eficiencia, calidad y agilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APPs), Obras por Impuestos (OXI) que tiene PROINVERSIÓN a su cargo. Esto en virtud a un estudio en el cual se señala que el problema es la desigualdad de capacidades técnicas de los actores que participan en el proceso de Asociaciones Público Privadas, ello porque una vez adjudicado el proceso de Asociación Público Privada (APP) solo intervienen el Ministerio del sector pertinente, el regulador y el contratista en la ejecución del proyecto, por ello PROINVERSIÓN deja de tener injerencia en esta etapa.

Además en la propuesta también se desea ampliar las funciones en la fase de planeamiento y formulación, que es la fase inicial del proyecto; asimismo se planteó contar con oficinas descentralizadas para asistencia técnica a regiones y municipalidades.

En la fase final de adjudicación se propone que PROINVERSIÓN actúe para fortalecer el alcance del proyecto tanto a nivel regional como local, siendo en esta fase de post-adjudicación que se da una relación constante entre PROINVERSIÓN y los demás actores del proyecto.

Asimismo, se pretende promulgar medidas para mejorar la calidad de los procesos de inversión privada tanto en las Asociaciones Público Privadas (APPs) como en Obras por Impuestos (OXI).

Por último se plantea regular el tema de responsabilidad civil y penal en relación al daño económico a PROINVERSIÓN para poder calificarlo y cuantificarlo, ello



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

para desincentivar malas acciones de los funcionarios públicos, además de poder contratar seguros en caso se determine la responsabilidad de funcionarios para poder mitigar los daños económicos a la entidad.

En el estudio en comisiones, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de Gestión del Estado, atendiendo a la solicitud de opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 126-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe de Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDRGLMGE-CR, el cual fue aprobado por mayoría en la sesión realizada el 22 de septiembre del 2016.

Con la presentación del Ministro de Economía y Finanzas, en su exposición en la que sustentó la reestructuración de PROINVERSIÓN, propuso 3 medidas para ello: i) Fortalecer gobernanza y capacidades de inversión ii) Descentralizar para empoderar y fortalecer a los Gobiernos Regionales y locales iii) optimizar el proceso de Asociaciones Público Privadas con nuevas funciones en planeamiento y post adjudicación.

Sobre este punto la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobierno Locales y Modernización de Gestión del Estado propuso agregar en el articulado que PROINVERSIÓN es el órgano rector de un sistema de promoción de la inversión efectivamente descentralizado y que articule a los tres niveles de gobierno, siempre y cuando esta reestructuración forme parte del proceso de descentralización y de la estructura regional, incorporando a sus actores regionales y locales con el fin de alcanzar su rol y mejorar su eficiencia. Así, quedó la propuesta de la siguiente manera:

**"e) Reestructurar a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), como órgano rector de un sistema de promoción de la inversión efectivamente descentralizado y que articule a los tres niveles de gobierno, siempre y cuando esta reestructuración forme parte del proceso de descentralización y de la estructura regional, incorporando a sus actores regionales y locales con el fin de alcanzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la calidad y agilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) a su cargo, incluyendo modificar la regulación sobre la responsabilidad civil y administrativa de los servidores públicos que intervienen en los procesos de promoción de la inversión privada mediante APP, facultar a PROINVERSIÓN a contratar servicios especializados en aseguramiento de calidad de gestión para los procesos de promoción de la inversión privada a su cargo y seguros para la entidad y sus servidores; así como establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos de APP y proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obras por Impuestos en los tres niveles de gobierno."**

De otro lado, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, atendiendo a la solicitud de opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio N° 125-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe sobre el Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, el cual fue aprobado en la sesión realizada el 22 de septiembre del 2016. En dicho Informe se incidió en los problemas que tiene PROINVERSIÓN principalmente con la pérdida de capacidades y el insuficiente acompañamiento que realiza tanto a Gobiernos Regionales como a Gobiernos Locales.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En tal virtud la medida que se quiere adoptar está en relación a optimizar el número de proyectos adjudicados anualmente, permitiendo minimizar la duración de los procesos y el número de adendas. Asimismo se plantea capacitaciones constantes para los encargados en las localidades donde se desarrollaran los proyectos.

La opinión de la Comisión sobre este punto fue agregar en el articulado que se favorezca la descentralización debido a la estrecha relación entre PROINVERSIÓN y los demás actores en desarrollo del proyecto, quedando la redacción de la siguiente manera:

"e) Reestructurar a la Agencia de Promoción de la Inversión Privada- Pro Inversión con el fin afianzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la calidad y agilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) a su cargo, incluyendo modificar la regulación sobre responsabilidad civil y administrativa de los servidores públicos que intervienen en los procesos de promoción de la inversión privada mediante APP; facultar a PROINVERSIÓN a contratar servicios especializados en aseguramiento de calidad de gestión para los Procesos de promoción de la inversión privada a su cargo y seguros para la entidad y sus servidores; así como establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos de APP y proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obras por impuestos en los tres niveles de gobierno, **favoreciendo la descentralización.**"

En el análisis de la propuesta, se observa que ésta se da en virtud de mejorar la eficiencia de la inversión privada en los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APPS) y Obras por Impuestos (OXI). El objeto de la propuesta es establecer las nuevas funciones de PROINVERSIÓN, que serían las siguientes: i) el proceso previo que es planeamiento y formulación del proyecto, ii) en la parte ex post que se da en la post adjudicación del proyecto.

Dentro de la propuesta normativa y la exposición de motivos si se encuentra una especificidad en cuanto a la reestructuración de PROINVERSIÓN, con lo cual de forma general no contravendría el marco normativo para que se pueda otorgar las facultades legislativas sobre esta materia.

En las recomendaciones de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, se sugiere que PROINVERSIÓN en marco de la descentralización cuente con la participación constante de los Gobierno Regionales y Locales, lo cual es adecuado ya que se requiere una participación coordinada.

De conformidad con los artículos 101, 104, 192°, 195°, 188° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, respecto a la delegación de facultades en general, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado señaló que la solicitud de delegación de facultades no contraviene el marco legal establecido, por lo cual sí se debería otorgar las facultades, pero debemos advertir que la regulación planteada por la Comisión Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado puede interpretarse que se podría abarcar materias que tienen



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

reserva de ley, tales como la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales o la Ley Orgánica de Municipalidades.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "*(...) 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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

Por tal motivo se debe circunscribir la materia de reestructuración de PROINVERSIÓN pero sin invadir otros campos que tienen reserva de ley orgánica, es por ello que la reorganización debe tener una correcta relación con los actores por lo cual se debe agregar al articulado que la reestructuración se realizara favoreciendo la descentralización.

En consecuencia, de acuerdo al análisis efectuado por la Comisión de Constitución y Reglamento se considera viable otorgar las facultades solicitadas en este extremo, pero cuidando de que la delegación se ejerza en armonía con la constante interacción que tiene en el desarrollo de proyectos los Gobiernos Regionales y Locales con PROINVERSIÓN.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## F) Artículo 2, numeral 1), literal f)

**“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:  
[...]**

**f) Promover reestructurar y regular el sistema nacional de abastecimiento público con una visión sistémica e integral, promoviendo una gestión ágil y eficiente de la cadena de abastecimiento en el sector público”.**

En su exposición de motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

“El sistema de abastecimiento es un conjunto ordenado de principios, normas y procedimientos orientados a asegurar la unidad, racionalidad, eficiencia y eficacia de los procesos destinados a satisfacer las necesidades de los organismos de la administración pública, a través de sus procesos técnicos.

Con una visión técnica e integral del sistema de abastecimientos en el sector público se logrará maximizar el rendimiento de los recursos asignados mediante la implementación de sus procesos técnicos que son instrumentos o herramientas de gestión: Catalogación, Registro de Proveedores, Registro de Información, Programación del Abastecimiento, Contratación y Adquisiciones, Recuperación de Bienes, Almacenamiento, Distribución, Mantenimiento, Seguridad del Abastecimiento y Disposición Final, así como su interrelación con los otros Sistemas Administrativos.

El sistema busca la estandarización y articulación de los procesos técnicos que lo integran, una adecuada planificación para optimizar el uso de los recursos públicos, fomentar el acceso a la información y transparencia  
[...].”

El Ministerio de Economía y Finanzas debe ser el “Ente Rector” del Sistema Nacional de Abastecimiento Público en función a que dicta la política de contratación pública y tiene a su cargo el Sistema de Presupuesto Público que asigna los recursos a los organismos de la administración pública [...].

El Sistema Nacional de Abastecimiento Público estará integrado por los organismos que cumplen funciones relativas a la contratación pública como los son el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado OSCE y la Central de Compras Públicas-PERU COMPRAS, así como la administración del patrimonio estatal a cargo de la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales-SBN.

De otro lado, la Ley de Contrataciones del Estado será modificada con la creación del Sistema Abastecimiento y mejoras en las adquisiciones del Estado [...] se requiere de mejoras constantes que propicien una mayor competencia e incrementen los niveles de eficiencia. En esa línea, se modificara aquellos aspectos que suponen una barrera para la eficiencia del propio Estado. Asimismo, se pretende generar mecanismos que eviten la paralización de proyectos que reduce el nivel de inversión y eliminar algunas exigencias innecesarias, [...] (implementando) las mejores prácticas internacionales para racionalizar los recursos disponibles y generar ahorros, mayor transparencia y reducción de la corrupción<sup>22</sup>”.

En cuanto al análisis de la facultad solicitada, como se ha señalado, el Poder Ejecutivo solicita autorización para legislar en materia de: *Promover reestructurar*

<sup>22</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 228/2016-PE, pp 19, 20.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*y regular el sistema nacional de abastecimiento público con una visión sistémica e integral, promoviendo una gestión ágil y eficiente de la cadena de abastecimiento en el sector público.*

En la sustentación del Poder Ejecutivo ante la Comisión de Constitución y Reglamento realizada en la Primera Sesión Extraordinaria de fecha 22 de setiembre de 2016, sobre el Proyecto de Ley N° 228-2016-PE, el Presidente del Consejo de Ministros señaló que se busca:

- Aumentar la calidad en el gasto público.
- Mejorar los procesos al interior de la cadena de abastecimiento, con lo que no sólo se consiguen ahorros por eficiencia, sino que aumenta el multiplicador del gasto público (efectos sobre el crecimiento del PBI).
- Dar una visión integral de cadena de abastecimiento. Definir el ente regulador del Sistema de Abastecimiento: MEF.
- Crear un marco normativo ágil y eficiente que busque la centralización normativa y descentralización operativa.
- Simplificar y estandarizar procesos.
- Realizar una gestión estratégica del abastecimiento.
- Supervisar y evaluar eficazmente el abastecimiento.
- Sistematizar la información con una sola Base de Datos.
- Modificar la Ley de Contrataciones del Estado a fin de fomentar una competencia efectiva y reducir costos de transacción en el proceso de contratación.”<sup>23</sup>

Asimismo, en atención al Oficio N° 0122-2016-2017/CVC-CR, la Comisión de Comisión de Fiscalización y Contraloría remitió su opinión sobre el Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, por el que se propone delegar 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 cuanto:

*“[...] A 16 años de vigencia de la ley respecto a la situación actual del sistema se puede decir que sólo el primero de los objetivos ha podido alcanzarse pero de forma incompleta, porque en los gobiernos subnacionales se elaboran estudios de pre inversión pero deficientes -Cfr. Informe 475-2016-EF/63.01, emitido por la Dirección General de Inversión Pública-.*

*Con relación a la planificación multianual el MEF señala que los Proyectos de Inversión Pública –en adelante PIP- no se encuadran en una programación multianual orientada a cerrar brechas, sino a una programación presupuestal de corto plazo -Cfr. Informe 475-2016-EF/63.01-.*

- *En este contexto el Poder Ejecutivo propone: Reorganizar el sistema de inversión pública a fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión pública:*

*Con relación a los componentes del SNIP se plantea:*

- *El MEF, como órgano rector, establecerá lineamientos de programación y criterios de priorización vinculados al cierre de brechas sujeto a techos presupuestales—Cfr. Informe 475-2016-EF/63.01—, a diferencia de los que*

<sup>23</sup> Documento: “Presentación ante la Comisión de Constitución y Reglamento” del Presidente del Consejo de Ministros de fecha 22 de setiembre de 2016. pp 12.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*señala el numeral 9.1 de la Ley 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, según el cual, el MEF a través de su Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, emite la directivas que regulan las fases y etapas del Ciclo del Proyecto, las funciones y atribuciones de los órganos del SNIP, la Programación Multianual de la Inversión Pública.*

- *Los SECTORES liderarán la programación multianual de inversiones, así como de la operación, mantenimiento y reposición, en los tres niveles de gobierno, mientras que según el numeral 10.2 de la Ley 27293, cada sector y nivel de gobierno elabora Programas Multianuales de Proyectos de Inversión Pública (...).*
- *Respecto de las Oficinas de Programación e Inversiones – en adelante OPIs– se señala que fundamentalmente verificarán la priorización de los proyectos de inversión pública –señalado por el Director de Proyectos de Inversión Pública del MEF–, mientras que según el numeral 11.8 de la Ley 27293, las OPIs son las instancias facultadas para evaluar y declarar la viabilidad de los PIP<sup>24</sup>.*

La Comisión de Fiscalización y Contraloría no formuló texto sustitutorio del literal f) del numeral 1 del artículo 2 de considero del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE y reunida en su cuarta sesión extraordinaria, celebrada el 26 de setiembre del año en curso, emitió opinión favorable sobre el Proyecto de Ley Nro. 228 /2016-PE, que propone delegar 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.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia señalada por el Poder Ejecutivo en el literal f) numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley, conforme a lo establecido por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, estaría cumpliendo con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).

<sup>24</sup> Comisión de Fiscalización y Contraloría "Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, por el que se propone delegar 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.". pp 5.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); período en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- De igual modo, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como las competencias de los gobiernos regionales, locales u organismos constitucionales autónomos (artículo 192, 194), como tampoco pretende regular lo referente con los procesos constitucionales (artículo 200).
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo, en la fórmula legal contenida en el literal f) del numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, para legislar en materia de reactivación económica y formalización, precisando que dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política y su ley orgánica.

#### G) Artículo 2, numeral 1), literal g)

***“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:***

***[...]***

- g) 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 modificar las normas que regulan el 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***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***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.***  
(...)."

En su Exposición de Motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

"Entre 2013 y 2015, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, a partir de una muestra aleatoria, fiscalizó un total de 51 Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) correspondientes a 4 Gobiernos Regionales, 26 municipales, 11 organismos públicos, 5 organismos constitucionalmente autónomos y 5 universidades nacionales.

Como resultado de estas acciones se identificó principalmente el incumplimiento a la Ley del Procedimiento Administrativo General y la metodología de costos, lo cual fue observado y comunicado a las respectivas entidades públicas. Entre los problemas hallados en la elaboración de los TUPA, tenemos lo siguiente:

- La no adecuación al TUPA del modelo de Licencia de Funcionamiento e Inspecciones Técnicas de seguridad en Defensa Civil.
  - La exigencia de requisitos que no cuentan con sustento legal.
  - Se considera que el TUPA es la fuente creadora de procedimientos administrativos.
  - Pagos por formulario único o publicación de resoluciones de renovación distintos a la tasa.
- (...)

La revisión de la muestra de los TUPA ha permitido determinar que existe una gran dispersión en los costos, los plazos y los requisitos para un mismo procedimiento. Por ejemplo, solo 19.7% (13 municipalidades de 66) se adecuan íntegramente al TUPA modelo y solo 21% (14 municipalidades) tienen disponibles los flujogramas de sus procedimientos, lo que dificulta el acceso a dicha información por parte del ciudadano.

(...)

Entre otros, los objetivos que se esperan alcanzar con estas modificaciones legislativas son:

- Incorporar y modificar disposiciones generales que permitan la eliminación de requisitos y trámites innecesarios, particularmente cuando puedan ser verificados por la entidad por otros medios o que correspondan a información de otras instituciones públicas.
- Establecer de manera expresa la obligatoriedad de la aplicación de la metodología aprobada por el Presidente del Consejo de Ministros para la determinación de los costos de las tasas de tramitación de los procedimientos administrativos.
- Fortalecer las acciones de fiscalización posterior, capacidad sancionadora y operativa.
- Establecer procedimientos administrativos únicos que permitan tener uniformidad en cuanto a los requisitos y plazos de aplicación obligatoria para los tres niveles de gobierno.
- Estandarizar procedimientos en diversos trámites que sean adoptados en los tres niveles de gobierno en beneficio de los ciudadanos y de las empresas.
- Crear una instancia consultiva que evalúe aquellos casos de identificación y eliminación de barreras burocráticas confirmada por el Tribunal de Defensa de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

la Competencia del INDECOPI en los cuales no corresponde recurrir al Poder Judicial (y por ende no se genera la figura de Estado vs Estado).

- Establecer un proceso simplificado para declarar de oficio barreras burocráticas recurrentes y confirmadas mediante resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia del INDECOPI o supuestos en los cuales las resoluciones del INDECOPI surtan efectos generales.<sup>25</sup>

En el estudio en comisiones, en atención al Oficio N° 0125-2016-2017/CCR-CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió mediante Oficio 128-2016-2017/CEBFIF-CR de fecha 21 de setiembre del 2016, a la Comisión de Constitución y Reglamento el informe solicitado en el cual recomienda otorgar la delegación de facultades en el extremo de la fórmula contenida en el literal g) del numeral 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE; por cuanto:

"La simplificación administrativa tendría por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública.

La reducción de los costos de transacción incide tanto en el manejo económico y social como en el desarrollo de valores éticos de la sociedad.

Los beneficios netos serían los siguientes:

- Mayor eficiencia en los servicios y en la calidad de la atención de los usuarios de los servicios públicos.
- Menores costos de transacción para los agentes económicos, menores barreras para la inversión privada.
- Evitar un incremento irracional de los trámites.
- Reducir procesos judiciales entre entidades del Estado<sup>26</sup>.

En el análisis en concreto, recordemos que el Poder Ejecutivo solicita autorización para legislar en materia 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 modificar las normas que regulan el 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.*

Para mayor detalle, en la sustentación del Poder Ejecutivo ante la Comisión de Constitución y Reglamento realizada en la Primera Sesión Extraordinaria de fecha 22 de setiembre de 2016, sobre el Proyecto de Ley 228/2016-PE, el Presidente del Consejo de Ministros señaló en lo referido a literal g) del numeral 1) del

<sup>25</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 228/2016-PE, pp 22,23.

<sup>26</sup> Informe de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, pp 16.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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 2 de dicha iniciativa legislativa que para fortalecer a los operadores existen diversos mecanismos:

- Modificar el marco normativo del procedimiento administrativo general con el objetivo de simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos.
- Priorizar y fortalecer las acciones de fiscalización posterior y sanción.
- Emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno.
- 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.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia señalada por el Poder Ejecutivo en el literal g) numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley, conforme a lo establecido por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, estaría cumpliendo con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específica sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) *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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); período en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales<sup>27</sup>, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.

<sup>27</sup> Es decir, aquellos que deben ser aprobados por el Congreso de la República y cuyas materias se encuentran reguladas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú:

**“Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- De igual modo, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como las competencias de los gobiernos regionales, locales u organismos constitucionales autónomos (artículo 192, 194), como tampoco pretende regular lo referente con los procesos constitucionales (artículo 200).
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo, en la fórmula legal contenida en el literal g) del numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, para legislar en materia de reactivación económica y formalización.

#### H) Artículo 2, numeral 1), literal h)

***“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) Establecer medidas que garanticen el buen y oportuno desarrollo de la infraestructura y las operaciones para los “XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos Lima 2019”, incluyendo procedimientos ágiles y transparentes para su rápida e inmediata implementación; regular mecanismos para la suscripción de convenios de encargo del procedimiento de selección o de administración de recursos a través de organismos internacionales; y aprobar medidas para la aceleración de trámites ante los Gobiernos Locales, obtención de licencias, selección de voluntarios, entre otras acciones directamente ligadas al desarrollo del referido evento.”***

Cabe citar los aportes esenciales de la exposición de motivos del proyecto de ley y la presentación de la Secretaría General del Ministerio de Educación en la Comisión de Educación. El pedido de delegación de facultades legislativas en este extremo se sustenta en que el Estado Peruano asumió el compromiso de realizar los XIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos en la ciudad de Lima para el año 2019, teniendo la obligación de contar con infraestructura, bienes y servicios necesarios para el evento en mención, los mismos que en algunos casos requieren la ejecución de pruebas previas por parte de la

---

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.”



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Organización Deportiva Panamericana – ODEPA y/o del Comité Paralímpico Americano – APC, para asegurar su buen funcionamiento y operatividad.

Asimismo, señala que la implementación de infraestructura y la obtención de bienes y servicios por parte del Estado tienen un marco normativo regulado (Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado), no obstante ello, se cuenta con poco tiempo disponible para cumplir con la implementación de todos los requerimientos necesarios, siendo prioridad del Poder Ejecutivo contar con mecanismos ágiles y transparentes que permitan la oportuna ejecución tanto de las obras como de las contrataciones de servicios para llevar adelante dichos eventos deportivos.

En ese sentido, el Poder Ejecutivo sustenta que es una prioridad reducir los plazos de construcción de los escenarios deportivos para las 52 disciplinas deportivas, evitando que estas mismas se vean afectadas por el trámite regular de las licencias y permisos en las diferentes autoridades administrativas. Es por esto que solicita regular excepciones para la ejecución de obras relacionadas con los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, permitiendo reducir el riesgo de término de las infraestructuras deportivas.

En esa misma línea de ideas, la Secretaria General del Ministerio de Educación, Sra. Úrsula Desilú León Chempén, quien fue invitada a la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, de fecha 19 de setiembre de 2016, y que además contó con la presencia del Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, Sr. Alfonso Fernando Grados Carraro, en representación del Ministro de Educación, Jaime Saavedra Chanduvi, profundizó lo desarrollado en la exposición de motivos a través de una presentación donde detalló las obras requeridas para el desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos - Lima 2019, y cuanto demorarían éstos si se aplicará la actual Ley de Contrataciones del Estado. A continuación se detalla lo mencionado:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

**Cuadro 8**  
**Obras requeridas para el desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos - Lima 2019**

N	PROYECTOS	DEPORTES	ESTADO/ ACCIONES	FIN DE LA OBRA CON LEY ACTUAL	SITUACIÓN ACTUAL
1	Videna	Atletismo, natación, nado sincronizado, saltos, bowling, ciclismo de pista, bádminton, tenis de mesa, esgrima, pesas, balonmano.	Estudios concluidos Para viabilidad	Dic 2018	Estudios Iniciados
2	Gimnasia San Isidro	Gimnasia (artística, rítmica y acrobática). Trampolín y karate.	Estudios concluidos para viabilidad	Dic 2018	
3	Villa Deportiva del Callao	Fútbol femenino, boxeo, lucha, béisbol, karate, taekwondo, judo.	Estudios concluidos para viabilidad	Dic 2018	
4	Villa Maria del Triunfo	béisbol, softbol, hockey, rugby, pelota vasca, tiro con arco, waterpolo	Estudios por concluir	Abril 2019	
5	Punta Rocas	Tabla (Surf)	Estudios por concluir	Dic 2018	
6	Villa Panamericana	Complejo habitacional, deportivo y de servicios para 9,500 usuarios en Villa El Salvador. Contemplará torres con 1500 departamentos en unas 13 has (aprox.)	Estudios por concluir	Abril 2019	
7	Escuela del Ejercito La Molina	Centro Ecuestre: Prueba Completa	Adecuación de instalaciones	Dic 2018	Con Términos De Referencia En Elaboración
8	Escuela Militar de Chorrillos	Básquetbol, pentatlón moderno.	Adecuación de instalaciones	Dic 2018	
9	Poligono de Tiro	Tiro	Adecuación de instalaciones	—	
10	Coliseo de Vóley	Vóley y patinaje artístico	Convocatoria para estudios de pre inversión	—	Por Definir
11	Proyecto del Remo y Canotaje	Remo y canotaje	En evaluación con el GR. Callao	—	

Fuente: Elaboración propia en base al cuadro alcanzado por la Secretaria General del Ministerio de Educación, Sra. Úrsula Desilú León Chempén, durante su presentación en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, de fecha 19 de setiembre del 2016.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Cabe precisar que la mencionada funcionaria resalto en muchas oportunidades que en este extremo de la delegación de facultades el único objetivo era cumplir con la infraestructura y demás bienes y servicios requeridos para los citados eventos deportivos.

De otro lado, mediante Oficio 0128-2016-2017-CCR/CR la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte elaborar un informe sobre el inc. h) del art. 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, por versar sobre materia de su especialidad. Luego de haber recogido todas las precisiones que surgieron por parte de los congresistas durante la sesión de la mencionada Comisión se remitió el Oficio 53-2016-2017-CEJD-P-CR a la Comisión de Constitución y Reglamento, respondiendo el pedido de opinión solicitado y alcanzando una propuesta de artículo, con el texto siguiente:

*"h) Establecer medidas que garanticen el buen y oportuno desarrollo de la infraestructura, **equipamiento**, y las operaciones para los "XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos - Lima 2019", incluyendo procedimientos ágiles y transparentes para su rápida e inmediata implementación; regular mecanismos para la suscripción de convenios de encargo del procedimiento de selección o de administración de recursos a través de organismos internacionales; aprobar medidas para la aceleración de trámites ante los Gobiernos Locales, obtención de licencias, selección de voluntarios, entre otras acciones **necesarias y directamente ligadas al desarrollo de los referidos eventos; aprobar medidas destinadas a la operatividad en el tiempo, mantenimiento y preservación de la infraestructura para el deporte a nivel nacional, señalando la entidad responsable y las que por su uso deben serlo.***

*Asimismo, establecer metas y acciones que garanticen la preparación de los deportistas y el cuerpo técnico que los asistirá.*

*En todos los casos se establecerán medidas que garanticen mecanismos de control sin excepción con especial participación de la Contraloría General de la República<sup>28</sup>."*

Al analizar el inciso h) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, podemos aseverar que este último hace referencia a la necesidad de legislar sobre materia específica en tres puntos, los cuales se mencionan a continuación:

- Establecer medidas que garanticen el buen y oportuno desarrollo de la infraestructura y las operaciones para los "XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos - Lima 2019", incluyendo procedimientos ágiles y transparentes para su rápida e inmediata implementación;
- Regular mecanismos para suscripción de convenios de encargo del procedimiento de selección o de administración de recursos a través de organismos internacionales; y
- Aprobar medidas para la aceleración de trámites ante los gobiernos locales, obtención de licencias, selección de voluntarios, entre otras acciones directamente ligadas al desarrollo del referido evento.

<sup>28</sup> El subrayado y negrita identifica los cambios que se hicieron del texto original por parte de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En cuanto al primer punto podemos acotar que la medida tomada es la más adecuada, en virtud que siendo los Juegos Panamericanos y Juegos Parapanamericanos eventos multideportivos con una relevancia internacional, sólo superada por los Juegos Olímpicos, es necesario otorgarle una relevancia e importancia del caso. Sin embargo, al analizar el segundo punto podemos precisar que para llevar a cabo el mencionado evento deportivo el Poder Ejecutivo propone crear un marco normativo diferente a la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su reglamento; esto con el fin de retomar una práctica que fue dejada de lado mediante la derogación del anterior Reglamento de la Ley de Contrataciones, Decreto Supremo N° 184-2008-EF; el cual permitía por razones económicas o de especialidad en el objeto de la convocatoria, que una entidad privada internacional u organismos internacional pueda realizar un proceso de selección que una entidad pública nacional requería para la contratación de bienes, servicios y obras.<sup>29</sup>

Cabe precisar que tal práctica fue cuestionada en el año 2013 porque los convenios firmados con organismos internacionales imposibilitaban al Ministerio Público y a la Contraloría de fiscalizar el dinero que dichas entidades recibían o el identificar a posibles responsables en caso de detectar ilícitos<sup>30</sup>.

Por otro lado, coincidimos con el último punto, que busca acelerar los trámites correspondientes ante autoridades locales, esto con el fin de evitar una demora en la obtención de licencias que se requieran; así como también permite en su última parte, otras acciones para impulsar el buen desarrollo de los eventos deportivos.

Respecto al articulado propuesto por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, podemos identificar que se añaden 3 materias más que originalmente solicitó el Poder Ejecutivo, los cuales se detallan a continuación:

- Aprobar medidas destinadas a la operatividad en el tiempo, mantenimiento y preservación de la infraestructura para el deporte a nivel nacional, señalando la entidad responsable y las que por su uso deben serlo;
- Establecer metas y acciones que garanticen la preparación de los deportistas y el cuerpo técnico que los asistirá; y
- Establecer en todos los casos medidas que garanticen mecanismos de control sin excepción, con especial participación de la Contraloría General de la República.

El primer punto si bien es cierto empieza desarrollando una intención de preservar infraestructura deportiva, esta no se centra en la que se construirá para la preparación de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos

<sup>29</sup> Artículo 86 del antiguo Reglamento de la Ley de Contrataciones, Decreto Supremo 184-2008-EF, actualmente derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Decreto Supremo 350-2015-EF, publicado el 10 diciembre 2015.

<sup>30</sup>Salazar, E. (30 de diciembre del 2013). *Entidades evaden fiscalización entregando licitaciones a organismos internacionales*. El Comercio. Recuperado de [http://elcomercio.pe/politica/gobierno/entidades-evaden-fiscalizacion-entregando-licitaciones-organismos-internacionales\\_1-noticia-1679954](http://elcomercio.pe/politica/gobierno/entidades-evaden-fiscalizacion-entregando-licitaciones-organismos-internacionales_1-noticia-1679954)



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Parapanamericanos en la ciudad de Lima, sino, por el contrario, lo enfoca a nivel nacional. Esta diferencia es importante de resaltar porque denota que el articulado presentado por la Comisión en mención adhiere elementos fuera de los parámetros solicitados por el Poder Ejecutivo, que solo se centra en garantizar oportunamente la infraestructura y demás bienes y servicios que se requieren para llevar a cabo los eventos deportivos en mención.

Lo mismo sucede en el segundo punto, que también adhiere elementos fuera de los parámetros solicitados, estableciendo metas y acciones que garantizan la preparación de los deportistas y el cuerpo técnico que los asistirá; siendo también una propuesta legislativa diferente a la intención original del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, cabe señalar que se concuerda con lo señalado por la Comisión de Educación, Juventud y Deporte referido a la necesidad de establecer, en todos los casos, medidas que garanticen mecanismos de control sin excepción, con especial participación de la Contraloría General de la República, disposición que resulta plenamente válida y necesaria en este extremo de la delegación de facultades legislativas. Por ello, en la fórmula legal se incluye expresamente un párrafo final al literal i) del numeral 1 del artículo 2° del Proyecto de Ley de delegación de facultades legislativas para un mayor resguardo de los recursos públicos e intereses del Estado, precisando que dichas medidas no deben restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su Ley Orgánica; siendo dicho sistema dirigido por la Contraloría General de la República como ente rector, de acuerdo al artículo 82° de nuestra Carta Política.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, teniendo en cuenta lo antes expuesto la Comisión de Constitución y Reglamento, conforme a los artículos, 56, 101, 104 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con el inc. d) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, respecto a la delegación de facultades en general; y conforme a los artículos 14 y 76 de la Constitución Política del Perú, respecto a la materia en particular, puede afirmar que la presente solicitud de delegación de facultades en este extremo no contraviene el marco legal establecido, por lo cual concede otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo con arreglo a las modificaciones expresadas.

Por último, recomendamos al Poder Ejecutivo que recoja y haga suya la propuesta de la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, respecto a "establecer metas y acciones que garanticen la preparación de los deportistas y el cuerpo técnico que los asistirá para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos – Lima 2019"; esto en virtud que si bien es cierto es importante para los mencionados eventos deportivos la infraestructura necesaria que cumpla en todo momento con los estándares de calidad a nivel internacional, la finalidad y espíritu de los mismos es la competición entre deportistas de alta competencia de los distintos países que participan en los citados eventos. En ese sentido, el Poder Ejecutivo tiene la facultad, de acuerdo a su propia Ley Orgánica, de crear e implementar Proyecto Especiales, que en este caso podrían ser destinados para los deportistas nacionales que compitan en los referidos eventos deportivos<sup>31</sup>.

#### **I) Artículo 2, numeral 1), literal i)**

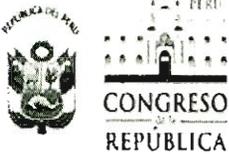
***"Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas  
En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente Ley, el Poder Ejecutivo está facultado para:***

- 1) Legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:  
[...]***

<sup>31</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158  
**Artículo 38.-** Programas y Proyectos Especiales  
[...]

38.3 Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un periodo limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda.

[...]



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***i) Flexibilizar el marco legal para facilitar la inversión de bancos de primera categoría del exterior en el sistema financiero peruano".***

En su exposición de motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

"La legislación peruana garantiza el desarrollo de las inversiones en todos los sectores de la actividad económica tanto las que realizan naciones como extranjeros. En ese sentido, se propone permitir el ingreso de diferentes tipos de inversionistas de primer nivel del sector financiero con la finalidad de generar mayor competencia en el mercado que redunde en beneficios para la economía."<sup>32</sup>

En atención al Oficio N° 0125-2016-2017/CCR-CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió mediante Oficio 128-2016-2017/CEBFIF-CR de fecha 21 de setiembre del 2016, a la Comisión de Constitución y Reglamento el informe solicitado en el cual recomienda otorgar la delegación de facultades en el extremo de la formula contenida en el literal i) del numeral 1 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE; por cuanto:

" [...]

Actualmente el promedio arancelario es de 2.8% existiendo una gran competencia para los sectores productivos gracias a la apertura comercial y a la suscripción de diversos tratados de libre comercio. Sin embargo el sector de servicios no tiene la suficiente competencia y existen pocas empresas en el mercado local, siendo importante favorecer en el caso del sector financiero un mayor acceso de empresas extranjeras. El ingreso de diversos tipos de inversionistas en el sector financiero, tendría como finalidad generar mayor competencia en el mercado que redunde en beneficios para la economía, tales como:

- Mejorar los servicios a través de una mayor competencia y desarrollo de instrumentos para invertir.
- Impulsar la eficiencia de las empresas financieras locales.
- Propiciar la reducción del costo financiero para empresas y personas.
- Disminuir el spread bancario (diferencia entre tasa activa y pasiva, en el cual el Perú se encuentra entre los 13 países con mayor spread de 196 según el Banco Mundial"<sup>33</sup>.

Como se ha señalado, el Poder Ejecutivo solicita autorización para legislar en materia de: *Flexibilizar el marco legal para facilitar la inversión de bancos de primera categoría del exterior en el sistema financiero peruano.*

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia indicada por el Poder Ejecutivo en el literal f) numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley, conforme a lo establecido por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, estaría cumpliendo con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específica sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo

<sup>32</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, páginas 24,25.

<sup>33</sup> Informe de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, pp 16.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado “(...) *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.*” (Fundamento jurídico 20).

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); periodo en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- De igual modo, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como las competencias de los gobiernos regionales, locales u organismos constitucionales autónomos (artículo 192, 194), como tampoco pretende regular lo referente con los procesos constitucionales (artículo 200).
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, por las fundamentos expuestos, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo, en la fórmula legal contenida en el literal i) del numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, para legislar en materia de reactivación económica y formalización. No obstante, se considera que es necesario complementar la propuesta del Poder Ejecutivo, en el sentido de considerar la facultad de flexibilizar el marco para que inviertan en el sistema financiero peruano los bancos sean estos nacionales o extranjeros, sin consideración de su categoría en cumplimiento del principio de igualdad. Asimismo, también se precisa que esta flexibilización del marco para estos efectos debe darse en cumplimiento a los artículos constitucionales 61°, 65° y 87°.

Con relación al plazo de 120 días calendario solicitado por el Poder Ejecutivo para legislar en materia de reactivación económica y formalización; consideramos que teniendo en cuenta que el sustento de la autorización por parte del Poder Legislativo se centra en la urgencia en la dación de reglas que afectan aspectos tributarios —que en algunos casos son de periodicidad anual y por ende deben aplicarse a partir del 01 de enero del próximo año— y de reorganización de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

entidades para reactivar la economía a la mayor brevedad; y siendo que el Poder Ejecutivo cuenta con los recursos humanos técnicos y logísticos suficientes para elaborar los decretos legislativos respectivos de manera simultánea con las demás normas que deba emitir sobre las otras materias solicitadas; esta Comisión considera que el plazo adecuado para legislar en materia de reactivación económica y formalización es de 90 días calendario; máxime si, como lo dijo el Presidente del Consejo de Ministros en su exposición en la Comisión de Constitución y Reglamento, se trata de un paquete de medidas que deben aprobarse de manera conjunta.

#### 4.2.2. Seguridad ciudadana

##### A) Artículo 2, numeral 2), literal a)

***"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:***

##### ***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:***

***a) Establecer precisiones y modificaciones normativas a la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, en particular en lo que respecta a beneficios penitenciarios y acumulación de penas, para contribuir con la lucha contra el crimen organizado, la delincuencia común, la violencia contra las mujeres y hacia los integrantes del grupo familiar y las afectaciones a la infraestructura e instalaciones de hidrocarburos."***

Al respecto, en su exposición de motivos, el Poder Ejecutivo indica que se propone modificar el Código Penal, entre otros, en lo referente al combate contra el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos y seguridad ciudadana; en ese sentido, se propone modificar el artículo 317 del Código Penal, tipificar el delito relacionado con el tráfico de sangre así como el porte de armas sin licencia e incorporar el delito de "banda criminal".

De otro lado, con la finalidad de erradicar la violencia de género, se propone introducir una reforma en el artículo 108-B del Código Penal con la finalidad de calificar como agravante al delito de feminicidio el que hijos e hijas de la víctima hayan presenciado dicho acto delictivo. Al respecto, se debe mencionar que en la exposición de motivos se indica lo siguiente:

*"[...] Esta propuesta modificatoria, además, se desarrolla en un marco de protección internacional de los derechos de los niños y niñas cuyos derechos específicos se recogen y desarrollan principalmente en la Convención de los Derechos del Niño concordada con la Convención contra toda forma de discriminación hacia la mujer – CEDAD – y la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer – Convención Belem do Pará."*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

También atendiendo a la problemática sobre la violencia contra la mujer y a la irregular aplicación de la terminación anticipada y la confesión sincera, se propone modificar el Código Procesal Penal, a fin de restringir su aplicación.

De otro lado, refiere que se hace necesaria y urgente la intervención estatal, para controlar y mitigar los actos delictivos contra distintas instalaciones y medios de transporte de hidrocarburos, imponiendo sanciones penales que sirvan para erradicarlos, ya que *"[...] desde hace varios años se vienen cometiendo actos delictivos contra distintas instalaciones y medios de transporte de hidrocarburos en nuestro país, identificándose la actuación de organizaciones criminales dedicadas a robar la producción de petróleo, dañar infraestructura de propiedad del Estado y de privados, y agredir a los trabajadores y contratistas de las empresas con ocasión de la comisión de estos delitos"*.

Atendiendo a lo antes señalado, se pueden sistematizar las propuestas desarrolladas en la exposición de motivos de la siguiente manera:

- a) Modificar el Código Penal referente al combate contra el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos y seguridad ciudadana.
- b) Modificar el Código Penal y Código Procesal Penal con la finalidad de combatir la violencia de género, relacionados con la modificación del delito de feminicidio, la terminación anticipada y la confesión sincera, y beneficios penitenciarios.
- c) Modificar el Código Penal con la finalidad de regular actos delictivos contra distintas instalaciones y medios de transporte de hidrocarburos en el país.

Ahora bien, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio 158-2016-2017-CJDDHH/CR-P de 20 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CJDDHH-CR de la misma fecha, que concluye que *"[...] los contenidos propuestos como materia específica en los enunciados jurídicos incluidos en los literales a), b) y g) del numeral 2 del artículo 2 y literal a) del numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE cumplen con las exigencias establecidas en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 72 y en el literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República"*.

Al respecto, cabe mencionar que con relación a la propuesta normativa contenida en el artículo 2, numeral 2, literal a) de la propuesta de ley autoritativa, en la opinión consultiva antes mencionada se precisa que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la aprobó por mayoría de la manera siguiente: "APROBADO por MAYORÍA el literal a) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, excepto las modificaciones normativas a la legislación penal."

Sobre el particular, se debe resaltar que la citada opinión consultiva no contempla un análisis individualizado ni detallado respecto de la constitucionalidad del artículo 2, numeral 2, literal a) propuesto.

De otro lado, mediante Oficio 053-2016-2017/CMF-CR-2 de 21 de setiembre de 2016, la señorita Congresista Indira Isabel Huilca Flores, Presidenta de la Comisión de la Mujer y Familia, remitió a la Comisión de Constitución y



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Reglamento el *"Informe referido al Proyecto de Ley 228/2016-PE 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., en lo relativo a las materias con incidencia en la igualdad de género"* de 21 de setiembre de 2016, remitido mediante Oficio 053-2016-2017/IIHF-CR de la misma fecha.

En el referido informe, con relación al artículo 2, numeral 2, literal a) de la propuesta normativa y, en concreto, respecto a la propuesta de *"Modificación del Código Penal, con la finalidad de modificar el artículo 108-B, a fin de calificar como agravante al delito de feminicidio el que los hijos e hijas de la víctima hayan presenciado dicho acto delictivo"*, la Comisión de la Mujer y Familia manifiesta que la modificación propuesta es razonable, adecuada y oportuna, debido a que protege el derecho a la integridad moral, psíquica y física de la persona humana, reconocida en el artículo 2, numeral 1, de la Constitución Política del Perú; sin embargo, considera necesario que se amplíe el ámbito de protección a todos los niños y niñas que presencien el delito de feminicidio, al manifestar lo siguiente:

"[...] es necesaria la acotación de que **la propuesta de agravante considere de manera amplia a todos los niños y niñas que presencien estos actos delictivos y no únicamente a los hijos e hijas de las víctimas**, considerando además que en el marco de la regulación actual sobre derecho de familia, la relación paterno-materno-filial debe interpretarse de la forma más amplia posible". (Las negritas son nuestras).

Asimismo, la mencionada Comisión se manifiesta a favor del artículo 2, numeral 2, literal a), del proyecto de ley autoritativa planteado por el Poder Ejecutivo, en el extremo que propone la *"Modificación del Código Procesal Penal, con la finalidad de restringir la aplicación de la terminación anticipada y la confesión sincera en los delitos de feminicidio, que viene siendo aplicada irregularmente por ciertos jueces"*, considerándola razonable *"en tanto incluya limitaciones tanto al uso de la figura de la terminación anticipada, como de la conclusión anticipada en los casos de feminicidio, lo que coadyuvaría a generar menores niveles de su uso a nivel legislativo para que no quede abierto en la potestad jurisdiccional"* (Las negritas son nuestras).

Al respecto, cabe mencionar que dicha opinión la sustentan en lo señalado en el Informe Defensorial 173-2015-DP denominado "Feminicidio íntimo en el Perú: Análisis de expedientes judiciales (2012-2015)", lo que se evidencia cuando, remitiéndose a dicho informe, indica lo siguiente:

"El Informe Defensorial señala que el procedimiento de terminación anticipada fue aplicado en el 22% de los cincuenta casos de feminicidio íntimo estudiados, y precisa que en el 72,7% de los expedientes de feminicidio en los que se aplicó esta figura se establecieron penas menores al plazo mínimo legal de 15 años, lo cual muestra el uso irregular de esta figura procesal por ciertos jueces y juezas, reforzando la sensación de impunidad frente a los casos de feminicidio a pesar de las penas altas previstas en la legislación."

Ahora bien, con relación al requisito de "materia específica" previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para precisar y modificar la legislación penal, procesal penal y de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

ejecución penal, puntualizando en la propia redacción del artículo 2, numeral 2), literal a), que se incidirá particularmente en lo que respecta a beneficios penitenciarios y acumulación de penas, para contribuir con la lucha contra el crimen organizado, la delincuencia común, la violencia contra las mujeres y hacia los integrantes del grupo familiar y las afectaciones a la infraestructura e instalaciones de hidrocarburos.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que *"Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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."* (Fundamento jurídico 20).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que se cumple con el requisito de "materia específica"; sin embargo, resulta oportuno resaltar que en la exposición de motivos, como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal a), siendo las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Modificar la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal con la finalidad de combatir, en particular, el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos, seguridad ciudadana y violencia familiar.
- b) Modificar el Código Penal y Código Procesal Penal con la finalidad de combatir la violencia de género, relacionados con la modificación del delito de feminicidio y sus agravantes, la terminación anticipada y la confesión sincera, y beneficios penitenciarios.
- c) Modificar el Código Penal con la finalidad de regular actos delictivos contra distintas instalaciones y medios de transporte de hidrocarburos en el país.

Han sido dichas precisiones las que, por ejemplo, permitieron que la opinión remitida por la Comisión de Mujer y Familia, identificase aspectos puntuales que inciden, en estricto, en el propio ejercicio de la potestad delegada, es decir, en la regulación concreta de la materia cuya delegación ha sido solicitada por el Poder Ejecutivo. Es precisamente porque, como refiere el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, por materia específica no se debe pretender que la ley autoritativa desarrolle la materia objeto de delegación, que no han acogido dichas propuestas, sin que ello suponga el desconocimiento de la importancia de proteger los derechos de los niños y niñas.

De otro lado, con relación al requisito del "plazo determinado", cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface con el citado requisito.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una "materia indelegable", se debe recordar que lo que se pretende es modificar la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, es decir, no comprende materias relativas a reforma constitucional, no a aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, la propuesta legislativa tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deban regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política del Perú protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

Por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo, para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos de lo propuesto en el literal a) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, considerando las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley.

## B. Artículo 2, numeral 2), literal b)

### ***"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:***

#### ***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:***

***[...]***

***b) Declarar en emergencia y reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria, reestructurar la política penitenciaria, optimizar los procedimientos de extradición y traslado de condenados, y modificar las normas sobre tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general."***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Al respecto, es preciso mencionar que la Exposición de Motivos sustenta la propuesta de delegación de facultades, fundamentalmente, en la situación de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios, al señalar lo siguiente:

"Actualmente la capacidad de albergue del Sistema Nacional Penitenciario es de aproximadamente 35,000 personas, pero se cuenta con aproximadamente 60,000 internos, por lo que el hacinamiento en los penales supera el 130%. Si las estimaciones de crecimiento de internos (5.3% por año) e infraestructura penitenciaria (2.3% por año) se mantienen, en 5 años se contará con un déficit de 67,000 unidades de albergue."

Bajo ese marco, en la exposición de motivos se precisan los alcances de la delegación de facultades manifestando lo siguiente:

- a) Declarar en estado de emergencia el Sistema Nacional Penitenciario: con la finalidad de (i) mejorar las condiciones de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios; (ii) reducir los plazos en la formulación de los proyectos de inversión pública, especialmente en los plazos de obras, bienes y servicios, así como licencias; y (iii) cumplir con los objetivos constitucionales de resocialización.
- b) Establecimiento de un procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad menores de cuatro años para internos primarios: para lo cual se deberán cumplir con las características consistentes en que (i) estén condenados a menos de 4 años de pena privativa de la libertad; (ii) se trate de delincuentes primarios; (iii) el condenado no sea reincidente ni habitual; (iv) obtenga informe favorable de su tratamiento; y (v) no hayan sido objeto de revocatorias de una pena alternativa a la privativa de libertad<sup>34</sup>.
- c) Modificar la Ley 29499, Ley de Vigilancia Electrónica Personal: con el objeto de establecer un tratamiento diferenciado en su aplicación, según se trate de una medida cautelar, una pena, por conversión o beneficio<sup>35</sup>.
- d) Modificar la Ley 30219 que regula el proceso para el cumplimiento de penas en el país de origen de extranjeros: con el objeto de regular de forma precisa las etapas y formalidades que deben cumplirse para concretizar el cumplimiento de la pena impuesta en el país de origen del condenado<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> En la exposición de motivos se sustenta dicho extremo de la delegación de facultades en el hecho siguiente: "De los 80,000 internos que forman parte del sistema nacional penitenciario, 4,600 tienen sanciones menores a cuatro años de privación de libertad. De este grupo, 1,900 se encuentran condenados por omisión a la asistencia familiar, entre otros delitos de menor gravedad." Como puede apreciarse, dicho fundamento de hecho guarda concordancia con el sustento general de dicho extremo del pedido de delegación de facultades: el hacinamiento al interior de los establecimientos penitenciarios.

<sup>35</sup> Ello se desprende de la exposición de motivos, en la que se menciona lo siguiente: "En efecto, la Ley 29499 establece un procedimiento uniforme para su aplicación como una medida cautelar, como una pena, por conversión o beneficio. Ello debe ser modificado para una adecuada implementación, pues cada institución procesal en la que la vigilancia electrónica personal tiene posibilidad de aplicarse, reviste sus propias particularidades y tienen además una metodología distinta a la que fueron pensadas al momento de la promulgación de la norma."

<sup>36</sup> Con relación a dicha propuesta concreta, es preciso mencionar que no solo pretende atender al problema del hacinamiento de los penales, sino también que se sustenta en un enfoque de derechos humanos, ya que atiende a la salud emocional de la población interna extranjera,



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- e) Modificar el proceso de extradición: con el objeto de reducir los trámites, plazos y establecer responsabilidad para los funcionarios que participan en el proceso de extradición, así como establecer mecanismos de atención oportuna conforme a lo establecido en la normatividad internacional.
- f) Modificación del Decreto Legislativo 1204, Decreto Legislativo que modifica el Código de los Niños y Adolescentes para regular las sanciones a adolescentes infractores de la Ley Penal y su ejecución: con la finalidad de adecuarlo a los parámetros internacionales de protección de los derechos humanos<sup>37</sup>.
- g) Cárceles productivas: con el objeto de **diseñar programas de tratamiento**, con la finalidad de disminuir la probabilidad [de] reincidencia delictiva y apoyar al liberado para su reincorporación a la sociedad, ya que los programas existentes no cuentan con la capacidad operativa suficiente para atender toda la demanda de los tipos de intervención<sup>38</sup>. Asimismo, se pretende con la delegación de facultades **mejorar la articulación entre instituciones y la cobertura de los servicios de tratamiento intramuros para la población penitenciaria**, así como impulsar la participación de la población penitenciaria en todas las etapas del tratamiento.

La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio 158-2016-2017-CJDDHH/CR-P de 20 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CJDDHH-CR de la misma fecha, que concluye que “[...] *los contenidos propuestos como materia específica en los enunciados jurídicos incluidos en los literales a), b) y g) del*

---

cuando se indica lo siguiente: *“Parte de la problemática de los internos extranjeros es su aislamiento de personas que pueden representar un **soporte emocional como incentivo para su readaptación**. Con el traslado a su país de origen, estas condiciones mejoran automáticamente. [...] No solo se espera contribuir con la reducción de la sobrepoblación penitenciaria, sino que, simultáneamente, se **responde idóneamente a las particularidades que requiere la población interna extranjera**.”* (Las negritas son nuestras).

<sup>37</sup> Dicha propuesta se sostiene en las recomendaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC/C/PER/CO/4-5) en marzo de 2016, en la que se indicó lo siguiente: *“70. Habida cuenta de su observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores, el Comité insta al Estado parte a que adapte totalmente su sistema de justicia juvenil a la Convención y a otras normas pertinentes. En particular, el Estado parte debe: a) Derogar urgentemente el Decreto Legislativo núm. 1204 y asegurarse de que su legislación está plenamente en consonancia con los principios y disposiciones de la Convención, particularmente las salvaguardias consignadas en los artículos 37 y 40; b) Promover siempre que sea posible medidas extrajudiciales y alternativas al encarcelamiento, como la libertad vigilada, la mediación, la asistencia psicológica o el servicio a la comunidad, y asegurarse de que el encarcelamiento se utiliza como último recurso y durante el período más breve posible;”* (En: <http://acnudh.org/comite-sobre-los-derechos-del-nino-crc/> Citado: 23-09-2016).

<sup>38</sup> Al respecto, es preciso mencionar que en la exposición de motivos se sustenta dicha propuesta, también, en lo siguiente:

*“[...] Asimismo, la carencia de entidades receptoras, y la poca predisposición de las instituciones públicas a nivel local para ceder espacios y/o locales, especialmente en zonas geográficas más alejadas; la escasa participación de empresas privadas en la recepción de personas sentenciadas, aunado a la falta de profesionales de tratamiento permanentes y con presupuesto asignado al programa, determinan la limitación en fortalecer capacidades y habilidades personales que permitan a los liberados actuar adaptativamente en la sociedad.”*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*numeral 2 del artículo 2 y literal a) del numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE cumplen con las exigencias establecidas en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 72 y en el literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República".*

Al respecto, cabe mencionar que con relación a la propuesta normativa contenida en el artículo 2, numeral 2, literal b), de la propuesta de ley autoritativa, en la opinión consultiva antes mencionada se precisa que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la aprobó por unanimidad de la manera siguiente: "APROBADO por UNANIMIDAD el literal b) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE." Sin embargo, la opinión consultiva no contempla un análisis individualizado ni detallado respecto de la constitucionalidad del artículo 2, numeral 2, literal b) propuesto.

Ahora bien, con relación al requisito de "materia específica" previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para declarar en emergencia y, sobre la base de ello reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario, precisando en la propia redacción del artículo 2, numeral 2), literal b), que dicha reestructuración incidirá en su organización, infraestructura y administración, lo que comprenderá la revisión (entiéndase, modificación) del marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria. De otro lado y dentro del mismo inciso, consigna como "materia específica" la reestructuración de la política penitenciaria, la optimización de los procedimientos penitenciarios y la modificación de las normas sobre el tratamiento del adolescente en conflictos con la ley penal y mecanismos alternativos de penas en general.

Como puede advertirse, dentro de un mismo numeral, el Poder Ejecutivo ha incluido más de una "materia específica", aunque se debe reconocer que el eje temático del artículo 2, numeral 2), literal b) es, precisamente, la reforma del sistema penitenciario a nivel de tratamiento de internos como de organización de las entidades involucradas e infraestructura.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que "*Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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.*" (Fundamento jurídico 20).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que el artículo 2, numeral 2), literal b) propuesto, cumpliría en su integridad con el requisito de "materia específica"; sin embargo, dado que el texto normativo propuesto alude a "[...]"



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura*”, resulta oportuno resaltar que en la exposición de motivos, como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal b), siendo las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Declarar en estado de emergencia el Sistema Nacional Penitenciario: con la finalidad de (i) mejorar las condiciones de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios; (ii) reducir los plazos en la formulación de los proyectos de inversión pública, especialmente en los plazos de obras, bienes y servicios, así como licencias; y (iii) cumplir con los objetivos constitucionales de resocialización.
- b) Establecimiento de un procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad menores de cuatro años para internos primarios.
- c) Modificar la Ley 29499, Ley de Vigilancia Electrónica Personal.
- d) Modificar la Ley 30219 que regula el proceso para el cumplimiento de penas en el país de origen de extranjeros.
- e) Modificar el proceso de extradición.
- f) Modificación del Decreto Legislativo 1204, Decreto Legislativo que modifica el Código de los Niños y Adolescentes para regular las sanciones a adolescentes infractores de la Ley Penal y su ejecución.
- g) Diseñar programas de tratamiento penitenciario para aquellos sentenciados con penas privativas de libertad que han egresado de los establecimientos penitenciarios en virtud del otorgamiento de beneficios penitenciarios.
- h) Mejorar la articulación entre instituciones y la cobertura de los servicios de tratamiento para la población penitenciaria.

Una interpretación concordante entre lo previsto en el texto normativo propuesto por el Poder Ejecutivo y su exposición de motivos podría llevar a la conclusión de que no se pretende establecer un mecanismo normativo especial para la realización de procesos de selección y ejecución de obras de infraestructura relacionada con el Sistema Nacional Penitenciario, más en concreto, con la construcción, operación y mantenimiento de establecimientos penitenciarios, sino que más bien se pretende circunscribir los alcances a la reducción de plazos para la formulación de los proyectos de inversión pública. Sin embargo, en aras de salvaguardar la transparencia en el manejo de los recursos públicos y las competencias que le atribuye la Constitución Política y la ley orgánica al Sistema Nacional de Control, se recomienda que se precise que la declaratoria de estado de emergencia del Sistema Nacional Penitenciario no incidirá o menoscabará las competencias que las normas antes mencionadas le confieren a los organismos que integran el Sistema Nacional de Control.

De otro lado, con relación al requisito del “plazo determinado”, cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface con el citado requisito.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

“materia indelegable”, se debe recordar que lo que se pretende es reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario y la política penitenciaria, es decir, no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, la propuesta legislativa, en sí misma, tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deban regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política del Perú protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

Por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos de lo propuesto en el literal b) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley y precisando que la declaratoria de emergencia del Sistema Nacional Penitenciario no limitará las atribuciones del Sistema Nacional de Control que le han sido otorgadas por la Constitución y su ley orgánica.

#### C. Artículo 2, numeral 2), literal c)

***“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:***

***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:***

***[...]***

***c) Reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mejorando la articulación multisectorial e intergubernamental y la participación ciudadana, así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales y Regionales.”***

Con relación a este literal c), de su redacción se aprecia que con la delegación de facultades se pretende establecer mecanismos de articulación y cooperación entre instituciones públicas –sobre todo, entre la Policía Nacional del Perú y los gobiernos subnacionales– y entre estas y la ciudadanía.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Bajo ese marco, se advierte que la exposición de motivos precisa, con relación al referido literal, tanto las medidas concretas que pretende adoptar como la finalidad que se persigue con estas.

En ese sentido, se pueden identificar las siguientes propuestas:

- a) Modificar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana: con la finalidad de precisar las responsabilidades que deben asumir los alcaldes distritales y provinciales, así como los gobernadores regionales, respecto a la ejecución, implementación y seguimiento de los planes de seguridad ciudadana; así como de coordinar acciones y establecer la obligación de presentar en forma periódica su opinión institucional sobre el desempeño de la labor de los Jefes Policiales dentro de su jurisdicción<sup>39</sup>.
- b) Regular la forma de coordinación entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú con los Gobiernos Subnacionales en materia de seguridad ciudadana: con el objeto de regularla como competencia compartida.
- c) Determinar claramente la forma de colaboración de la Policía Nacional del Perú con los Gobiernos Locales: con el objeto de evitar duplicidad de funciones o actividades en seguridad ciudadana.
- d) Delimitar las funciones del Ministerio del Interior en materia de seguridad ciudadana, en su calidad de ente rector.
- e) Establecer la exclusividad de la Policía Nacional del Perú en su función policial.
- f) Establecer un marco normativo para la contribución eficaz de la sociedad organizada y la ciudadanía en general en la vigilancia de una adecuada atención por parte de las autoridades policiales<sup>40</sup>.

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, mediante Oficio 162-2016-2017-/LLR/CDNOILCD de 22 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 01-2016-2017-CDNOIDA-CR, en la que se consigna que se aprobó por unanimidad recomendar que "[...] resulta factible otorgar las facultades legislativas solicitadas por el Poder Ejecutivo en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado, en los términos contemplados en los literales c), d), e) y f) del numeral 2 del artículo 2 del proyecto de ley 228/2016-PE, que son objeto de la solicitud realizada por la Comisión de Constitución y Reglamento".

<sup>39</sup> Al respecto, en la exposición de motivos se refiere que se formula dicha propuesta "[...] en razón que no se tiene definido qué sucede en caso de incumplimiento de las funciones o acuerdos que se adoptan al interior de las funciones o acuerdos que se adoptan al interior de los Consejos de Seguridad Ciudadana, sean distritales, provinciales o regionales".

<sup>40</sup> Con relación a los literales d) al f), es preciso mencionar que el sustento de dicha medida, como se indica en la exposición de motivos, es la siguiente:

"Respecto a las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, se requiere regular la participación de las entidades públicas y privadas en la preservación, mantenimiento y restablecimiento del orden interno y orden público. En la actual coyuntura social, es de vital importancia considerar a todas las entidades para revertir el estado de inseguridad ciudadana, más aún cuando se tiene a las municipalidades, muchas de las cuales cuentan con un cuerpo de serenazgo, siendo éste un elemento considerable para la lucha contra la delincuencia."



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

No obstante, recomienda que el plazo para ejercer las facultades solicitadas mediante el artículo 2, numeral 2, literales c), d), e) y f) del proyecto de ley, sea de noventa (90) días, y no de los ciento veinte (120) días solicitados por el Poder Ejecutivo, ello en atención a la urgencia que se requiere para legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado<sup>41</sup>.

Con relación a la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDNOIDA-CR, es preciso mencionar que esta no contiene un análisis individualizado y diferenciado de las materias y propuestas contenidas en cada uno de los literales materia de análisis por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, puesto que efectúa un análisis conjunto de las mismas en atención a lo previsto en los artículos 104 y 101 de la Constitución Política del Perú.

Ingresando al análisis de la facultad legislativa solicitada en este extremo, con relación al requisito de "materia específica" previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para declarar en emergencia y, sobre la base de ello reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario, precisando en la propia redacción del artículo 2, numeral 2), literal c), que dicha reestructuración incidirá **articulación** multisectorial, intergubernamental y la participación ciudadana, así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales y Regionales.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que "*Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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.*" (Fundamento jurídico 20).

<sup>41</sup> Con relación a la citada opinión consultiva, resulta oportuno indicar que en el numeral 2.8, referido al análisis, se indica lo siguiente:

*"2.8 En cuanto a las materias objeto de la solicitud de delegación de facultades, debemos señalar que las contempladas en los incisos c), d), e) y f) del numeral 2 del proyecto de ley 228/2016-PE sobre las que la Comisión de Constitución y Reglamento solicita opinión a esta Comisión; se debe señalar que estas no se encuentran dentro de las materias indelegables según el artículo 101 de la Constitución Política, y –además– constituyen aspectos propios de las competencias constitucionalmente consagradas a favor del Poder Ejecutivo para la realización de su función de dirección político-gubernativa y de administración, de conformidad con lo establecido en los artículos 118, inciso 3, y 119 de la Constitución Política de 1993".*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que el artículo 2, numeral 2), literal c) propuesto, cumpliría en su integridad con el requisito de "materia específica"; sin embargo, dado que el texto normativo propuesto involucra niveles de gobierno subnacionales cuyas funciones se encuentran reguladas mediante ley orgánica, resulta oportuno remitirse a la exposición de motivos, en la que como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal c), siendo las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Modificar la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana: con la finalidad de precisar las responsabilidades que deben asumir los alcaldes distritales y provinciales, así como los gobernadores regionales, respecto a la ejecución, implementación y seguimiento de los planes de seguridad ciudadana; así como de coordinar acciones y establecer la obligación de presentar en forma periódica su opinión institucional sobre el desempeño de la labor de los Jefes Policiales dentro de su jurisdicción.
- b) Regular la forma de coordinación entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú con los Gobiernos Subnacionales en materia de seguridad ciudadana.
- c) Determinar claramente la forma de colaboración de la Policía Nacional del Perú con los Gobiernos Locales.
- d) Delimitar las funciones del Ministerio del Interior en materia de seguridad ciudadana.
- e) Establecer la exclusividad de la Policía Nacional del Perú en su función policial.
- f) Establecer un marco normativo para la contribución eficaz de la sociedad organizada y la ciudadanía en general en la vigilancia de una adecuada atención por parte de las autoridades policiales.

Una interpretación concordante entre lo previsto en el texto normativo propuesto por el Poder Ejecutivo y su exposición de motivos, podría llevar a la conclusión de que se incide en las competencias, responsabilidades y obligaciones de las autoridades de los gobiernos subnacionales, cuyas funciones se encuentran reguladas en ley orgánica.

De otro lado, con relación al requisito del "plazo determinado", cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface el citado requisito.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una "materia indelegable", se debe recordar que lo que se pretende es regular y reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, es decir, no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, la propuesta legislativa, en sí misma, tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deban regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

No obstante, como se ha resaltado precedentemente, el artículo 2, numeral 2, literal c), incide en los alcaldes (distritales y provinciales) y los gobernadores regionales, y en sus competencias y obligaciones en materia de seguridad ciudadana. Por tal motivo, si bien en sí no se desprende que se pretendan regular materias reservadas a ley orgánica, las cuales no son pasibles de ser delegadas, resulta necesario precisar que en el ejercicio de las facultades delegadas no se pretenda regular dichas competencias que se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de Municipalidades ni en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

Por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos de lo propuesto en el literal c) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley y precisándose que en el ejercicio de dicha potestad delegada no se pretendan regular materias que se encuentran reservadas a ley orgánica.

#### D. Artículo 2, numeral 2) literal d)

***“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:***

***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:***

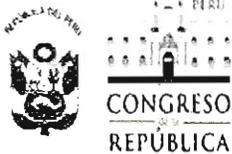
***[...]***

***d) Adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana.”***

Con relación a dicho pedido, de la exposición de motivos se desprende que se adoptarían las siguientes medidas:

- a) Formular una política pública de prevención social del delito, en la cual deben estar involucradas las diferentes entidades del Estado y las organizaciones sociales<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Dicha medida se plantea en atención a que, conforme se indica en la exposición de motivos: *“La delincuencia es un problema social que tiene sus raíces en la exposición a factores criminales, altos niveles de desigualdad y condiciones de vulnerabilidad”*.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

b) Promover el uso del sistema bancario y financiero.

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, mediante Oficio 162-2016-2017-/LLR/CDNOILCD de 22 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 01-2016-2017-CDNOIDA-CR, en el que se consigna que se aprobó por unanimidad recomendar que "[...] resulta factible otorgar las facultades legislativas solicitadas por el Poder Ejecutivo en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado, en los términos contemplados en los literales c), d), e) y f) del numeral 2 del artículo 2 del proyecto de ley 228/2016-PE, que son objeto de la solicitud realizada por la Comisión de Constitución y Reglamento". No obstante, recomienda que el plazo para ejercer las facultades solicitadas mediante el artículo 2, numeral 2, literales c), d), e) y f) del proyecto de ley, sea de noventa (90) días, y no de los ciento veinte (120) días solicitados por el Poder Ejecutivo, ello en atención a la urgencia que se requiere para legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado.

Con relación a la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDNOIDA-CR, es preciso mencionar que esta no contiene un análisis individualizado y diferenciado de las materias y propuestas contenidas en cada uno de los literales materia de análisis por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, puesto que efectúa un análisis conjunto de las mismas en atención a lo previsto en los artículos 104 y 101 de la Constitución Política del Perú.

Efectuando el análisis de la facultad legislativa solicitada en este extremo, con relación al requisito de "materia específica" previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana, sin precisar en la propia redacción del artículo 2, numeral 2), literal d), cuáles serán dichas medidas o en qué incidirá la dicha prevención social de la delincuencia.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que "*Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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.*" (Fundamento jurídico 20).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que el artículo 2, numeral 2), literal d) propuesto, no cumple con el requisito de "materia específica", ya que



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

no establece con claridad cuáles son los confines o parámetros sobre lo que se pretende autorizar al Poder Ejecutivo para que legisle.

Sin embargo, en aras de coadyuvar con el procedimiento y la delegación de facultades legislativas solicitadas por el Poder Ejecutivo, resulta no solo conveniente, sino necesario remitirse a la exposición de motivos, en la que como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal d), siendo, las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Formular una política pública de prevención social del delito.
- b) Promover el uso del sistema bancario y financiero.

Es a partir de dichas propuestas que la Comisión de Constitución y Reglamento podría concluir que se cumple con el requisito de "materia específica", reemplazando el texto abierto contenido en el artículo 2, numeral 2), literal d), por ambas materias antes mencionadas.

En el supuesto que se pretendiese mantener la redacción propuesta por el Poder Ejecutivo en el artículo 2, numeral 2), literal d), se recomienda que se precise expresamente que en el ejercicio de dicha potestad delegada no se podrán afectar derechos fundamentales, ello en virtud de que debe quedar meridianamente claro que la actividad de fomento no puede ser desvirtuada y convertirse en una imposición que limite los alcances del derecho a la libre autonomía privada de las personas que prefieren utilizar dinero en efectivo, sin perjuicio de que se puedan establecer controles a dicho uso. Al respecto, se debe precisar que si bien se trata de una propuesta destinada a promover el uso del sistema bancario y financiero, debe establecerse con claridad, en la propia norma delegativa, que atendiendo al carácter de actividad de fomento, dicha labor no puede resultar impositiva y, por tanto, lesiva de derechos fundamentales de las personas.

De otro lado, con relación al requisito del "plazo determinado", cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface con el citado requisito.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica, respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una "materia indelegable", se debe recordar que lo que se pretende es adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana y, en mérito a ello, establecer políticas públicas y actividades de fomento, es decir, no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, la propuesta legislativa, en sí misma, tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deban regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política del Perú protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos propuestos en el literal d) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, y atendiendo a las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley, debiendo precisarse respecto al fomento del uso del sistema bancario y financiero, que dicha actividad de fomento no puede resultar lesiva o limitativa de derechos fundamentales de las personas.

#### E. Artículo 2, numeral 2), literal e)

***"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:***

***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:***

***[...]***

***e) Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común."***

Al respecto, la Exposición de Motivos contiene las propuestas concretas, y además los fines que se persigue con estas; en ese contexto, se aprecian las siguientes propuestas:

- a) Modificar la estructura organizacional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú: con el objeto de disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios que se brindan al ciudadano a nivel nacional. Al respecto, se debe mencionar que, de manera más concreta, en la exposición de motivos refiere que dicha modificación está relacionada con la gestión de los recursos humanos, simplificación y modernización de procesos. Asimismo, se indica que se propone crear una unidad orgánica al interior del Ministerio del Interior que se encargue de la interacción entre dicha entidad, la Policía Nacional del Perú y las rondas campesinas; así como de un órgano encargado del seguimiento de casos y atención de víctimas.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- b) Ampliar las atribuciones de los órganos encargados de investigar casos de corrupción al interior del Ministerio del Interior y modificar su estructura.
- c) Regular la figura del usuario encubierto y otras figuras: con el objeto de detectar e investigar casos de corrupción.
- d) Modificar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú en lo referente a la estructura organizacional, especialización profesional, modalidades de servicio, régimen disciplinario, carrera policial y salud.<sup>43</sup>
- e) Establecer un marco normativo que regule la relación directa entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial, sin transgredir sus competencias constitucionales y legales: con el objeto de mejorar la eficiencia de la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado.<sup>44</sup>

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, mediante Oficio 162-2016-2017-/LLR/CDNOILCD de 22 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 01-2016-2017-CDNOIDA-CR, en el que se consigna que se aprobó por unanimidad recomendar que "[...] resulta factible otorgar las facultades legislativas solicitadas por el Poder ejecutivo en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado, en los términos contemplados en los literales c), d), e) y f) del numeral 2 del artículo 2 del proyecto de ley 228/2016-PE, que son objeto de la solicitud realizada por la Comisión de Constitución y Reglamento". No obstante, recomienda que el plazo para ejercer las facultades solicitadas mediante el artículo 2, numeral 2, literales c), d), e) y f) del proyecto de ley, sea de noventa (90) días, y no de los ciento veinte (120) días solicitados por el Poder ejecutivo, ello en atención a la urgencia que se requiere para legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado.

Con relación a la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDNOIDA-CR, es preciso mencionar que esta no contiene un análisis individualizado y diferenciado de las materias y propuestas contenidas en cada uno de los literales materia de análisis por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, puesto que efectúa un análisis conjunto de las mismas en atención a lo previsto en los artículos 104 y 101 de la Constitución Política del Perú.

En análisis de esta parte de la solicitud de facultades legislativas, con relación al requisito de "materia específica" previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para adoptar dos medidas centrales que inciden en el ámbito organizativo y relacional

<sup>43</sup> La referida propuesta, como se indica en la exposición de motivos, tiene por finalidad "[...] contar con una Policía moderna que responda a los retos que enfrenta el país, sobretudo en la reducción de la delincuencia y mejora de los servicios policiales a la ciudadanía, sin dejar de lado a la lucha contra la corrupción."

<sup>44</sup> Al respecto, cabe mencionar que en la exposición de motivos se indica lo siguiente: "[...], para mejorar la eficiencia de la lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado se requiere que todos los operadores del Sistema de Justicia actúen de manera articulada en base a normas claras y coherentes que eleven la eficiencia del sistema y ayuden a recuperar la confianza de la ciudadanía".



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

entre entidades públicas: modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior, y modificar en marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Al respecto, cabe mencionar que si bien no precisan o desarrollan en el propio texto normativo propuesto qué medidas pretenden adoptar en el marco de la delegación de facultades, sí precisan expresamente los fines que persiguen con dichas medidas. Así, para el caso de la modificación del marco normativo del Ministerio del Interior, se busca con ello mejorar la atención al ciudadano y erradicar los actos de corrupción dentro del sector; mientras que la regulación de la interacción entre la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial busca coadyuvar en la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que *"Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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."* (Fundamento jurídico 20).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que el artículo 2, numeral 2), literal e) propuesto, cumpliría en su integridad con el requisito de "materia específica", dado que precisa qué modificaciones pretende realizar; sin embargo, dado que el texto normativo propuesto involucra a un poder del Estado como el Poder Judicial, cuyas funciones se encuentran reguladas mediante ley orgánica, resulta oportuno remitirse a la exposición de motivos, en la que como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal e), siendo las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Modificar la estructura organizacional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú: con el objeto de disminuir los índices de criminalidad y mejorar los servicios que se brindan al ciudadano a nivel nacional.
- b) Ampliar las atribuciones de los órganos encargados de investigar casos de corrupción al interior del Ministerio del Interior y modificar su estructura.
- c) Regular la figura del usuario encubierto y otras figuras: con el objeto de detectar e investigar casos de corrupción.
- d) Modificar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú en lo referente a la estructura organizacional, especialización profesional, modalidades de servicio, régimen disciplinario, carrera policial y salud.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- e) Establecer un marco normativo que regule la relación directa entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial, sin transgredir sus competencias constitucionales y legales.

Al respecto, se debe precisar que si bien en la exposición de motivos se enfatiza que el marco normativo que pretende regular la relación entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial, no debe transgredir las competencias constitucionales y legales de dicho órgano, ello debe establecerse de manera expresa en el texto normativo.

De otro lado, con relación al requisito del "plazo determinado", cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface con el citado requisito.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una "materia indelegable", se debe recordar que lo que se pretende es reformar la estructura organizativa de entidades públicas que, salvo el caso del Poder Judicial –respecto del cual no se pretende de manera expresa regular sus competencias, sino su interacción con otras entidades- no constituyen organismos constitucionales autónomos, ni a la aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, de la redacción propuesta legislativa, en sí misma, tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deban regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política del Perú protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

Por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos de lo propuesto en el literal e) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley y, precisando que dicha delegación de facultades no legitima que se regulen materias reservadas a ley orgánica, que constituyen materias indelegables.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

#### F. Artículo 2, numeral 2) literal f)

***“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:***

***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:  
[...]***

***f) Dictar normas necesarias para mejorar la política migratoria interna y externa, la Superintendencia Nacional de Migraciones, así como la regulación de seguridad fronteriza.”***

Con relación al artículo 2, numeral 2, literal f), es preciso mencionar que en la exposición de motivos se ha procurado precisar qué es lo que se pretende realizar en el marco de la delegación de facultades. Bajo ese marco, se advierten las siguientes propuestas:

- a) Regular el control migratorio para el ingreso de ciudadanos extranjeros al territorio nacional así como su permanencia en el país.
- b) Simplificar y dinamizar los trámites migratorios (visa, cambios de calidad migratoria y carné de extranjería), sin comprometer los niveles de control de personas que ingresen al país.
- c) Establecer un marco normativo que permita regularizar la situación de las personas extranjeras que se encuentran en el país con visas de turistas vencidas<sup>45</sup>.

La Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, mediante Oficio 162-2016-2017-/LLR/CDNOILCD de 22 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 01-2016-2017-CDNOIDA-CR, en el que se consigna que se aprobó por unanimidad recomendar que “[...] resulta factible otorgar las facultades legislativas solicitadas por el Poder ejecutivo en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado, en los términos contemplados en los literales c), d), e) y f) del numeral 2 del artículo 2 del proyecto de ley 228/2016-PE, que son objeto de la solicitud realizada por la Comisión de Constitución y Reglamento”. No obstante, recomienda que el plazo para ejercer las facultades solicitadas mediante el artículo 2, numeral 2, literales c), d), e) y f) del proyecto de ley, sea de noventa (90) días, y no de los ciento veinte (120) días solicitados por el Poder ejecutivo, ello en atención a la urgencia que se requiere

<sup>45</sup> Con relación a los literales b) y c), cabe mencionar que en la exposición de motivos se indicó lo siguiente:

*“Es necesario efectuar las precisiones del marco normativo sobre el estado migratorio de aproximadamente 250,000 personas, las cuales a la fecha se encuentran con sus visas de turistas vencidas y requieren que se les dé una salida legal para regularizar su situación jurídica en el país, sin que ello suponga una expulsión masiva. Adicionalmente, estamos cerca del evento internacional de la Asia-Pacific Economic Cooperation – APEC. Dicha reunión requiere una agilización de procedimientos para facilitar el ingreso al país de las delegaciones de los países participantes. La regulación de ambos casos requiere la emisión de normas con rango de ley”.*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

para legislar en materia de seguridad ciudadana y lucha contra el crimen organizado.

Con relación a la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CDNOIDA-CR, es preciso mencionar que no contiene un análisis individualizado y diferenciado de las materias y propuestas contenidas en cada uno de los literales materia de análisis por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, puesto que efectúa un análisis conjunto de las mismas en atención a lo previsto en los artículos 104 y 101 de la Constitución Política del Perú.

De otro lado, mediante Oficio 053-2016-2017/CMF-CR-2 de 21 de setiembre de 2016, la Comisión de la Mujer y Familia pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el *"Informe referido al Proyecto de Ley 228/2016-PE 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., en lo relativo a las materias con incidencia en la igualdad de género"* de 21 de setiembre de 2016.

En el referido informe, con relación al artículo 2, numeral 2, literal f) de la propuesta normativa formulada por el Poder Ejecutivo, opina favorablemente a la solicitud de delegación de facultades, con la precisión de que se realicen cambios en el Decreto Legislativo 1236, Decreto Legislativo sobre Migraciones, considerando la protección especial que merecen las mujeres en contextos especialmente vulnerables como las víctimas de violencia de género y aquellas mujeres que tienen hijos o hijas nacidos en el Perú y los niños y niñas, lo que implicaría reformular los artículos 17; 89, numeral 89.2 y la novena disposición complementaria final del citado decreto legislativo.

En ese contexto, se tiene que sustentándose en la Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, denominada *"Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional"* dicha Comisión manifiesta que *"[...] debe legislarse explícitamente en torno a la sanción de expulsión precisando que en aquellos supuestos en que una niña, niño o adolescente tiene la nacionalidad peruana o bien cumple con las condiciones legales para acceder a ella o para residir permanentemente en el país, **no se podrá expulsar a uno o ambos de sus progenitores por infracciones migratorias de carácter administrativo.**"*<sup>46</sup> (Las negritas son nuestras).

<sup>46</sup> Al respecto, cabe mencionar que dicha afirmación se corresponde con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 01817-2009-PHC/TC, en la que se reconoció el derecho del niño a tener una familia y a no ser separado de ella como un derecho implícito que encuentra sustento en el principio-derecho de la persona humana, al señala en los fundamentos jurídicos 14 y 15 lo siguiente:

*"14. El derecho del niño a tener una familia se encuentra implícitamente consagrado en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, que reconoce que "el niño para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión", así como en su artículo 9.1, que establece que "los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de estos".*

*[...]*

*A consideración de este Tribunal, el derecho del niño a tener una familia y no ser separado de ella es un derecho fundamental implícito que encuentra sustento en el*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Entrando de lleno en el análisis correspondiente, con relación al requisito de "materia específica" previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para regular en dos materias concretas: política migratoria y seguridad fronteriza.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que *"Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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."* (Fundamento jurídico 20).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que el artículo 2, numeral 2), literal f) propuesto, cumpliría en su integridad con el requisito de "materia específica", dado que precisa sobre qué materias pretende regular modificaciones; sin embargo, dado que utiliza términos que pueden ser considerados como genéricos, abiertos o ambiguos, tales como "necesarios" o "mejorar", resulta conveniente remitirse a la exposición de motivos, en la que como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal f), siendo las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Regular el control migratorio para el ingreso de ciudadanos extranjeros al territorio nacional así como su permanencia en el país.
- b) Simplificar y dinamizar los trámites migratorios (visa, cambios de calidad migratoria y carné de extranjería), sin comprometer los niveles de control de personas que ingresen al país.

---

***principio-derecho de dignidad de la persona humana y en los derechos a la vida, a la identidad, a la integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad y al bienestar reconocidos en los artículos 1º y 2º, inciso 1) de la Constitución.***

*15. En buena cuenta, el niño tiene derecho a tener una familia y a vivir con ella, a fin de satisfacer sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas, debido a que ésta es el instituto básico, natural y fundamental de la sociedad, para el desenvolvimiento y bienestar de todos sus miembros, especialmente los niños.*

*De ahí que el disfrute mutuo de la convivencia entre padres e hijos constituye un elemento fundamental en la vida de familia y una manifestación del derecho del niño a tener una familia y no ser separado de ella, que aun cuando los padres estén separados de sus hijos impone que la convivencia familiar deba estar garantizada, salvo que no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar."*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- c) Establecer un marco normativo que permita regularizar la situación de las personas extranjeras que se encuentran en el país con visas de turistas vencidas.

De otro lado, con relación al requisito del “plazo determinado”, cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface con el citado requisito.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una “materia indelegable”, se debe recordar que lo que se pretende es reformar la regulación del sistema migratorio, no la aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, de la redacción propuesta legislativa, tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deben regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política del Perú protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos de lo propuesto en el literal f) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley.

#### G. Artículo 2, numeral 2) literal g)

##### ***“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:***

##### ***2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:***

***[...]***

***g) Fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, específicamente en lo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) contando con autorización judicial; otorgar mayores facultades a la UIF-Perú para compartir los informes de inteligencia financiera con los órganos de inteligencia, el Jurado Nacional de Elecciones***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***y la Oficina Nacional de Procesos Electorales; compartir información de inteligencia financiera sobre delitos procedentes de lavado de activos con el Ministerio Público; incorporar nuevos sujetos obligados y supervisión de sujetos obligados; modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador; modificar la legislación sobre lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado, modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo; incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo; creación del Registro de Beneficiarios Finales; y fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFI)."***

Con relación este pedido, de su redacción se advierte que si bien el eje temático está relacionado con el fortalecimiento del sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y fortalecimiento de la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF Perú, comprende diversos temas. Es por tal motivo que en la exposición de motivos, el desarrollo del sustento del citado numeral se distribuye en diez (10) propuestas específicas o subtítulos, siendo estos los siguientes:

- a) Otorgar acceso a la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF al secreto bancario y a la reserva tributaria.

Con relación a dicha propuesta, la exposición de motivos refiere lo siguiente:

"El Grupo de Acción Financiera de Sudamérica – GAFISUD (actualmente GAFILAT), en la Evaluación Mutua realizada al Perú en el año 2008 sobre la base de las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), ha observado el no acceso de la UIF-Perú a información protegida por el secreto bancario y la reserva tributaria. Ello debido a que éste es un estándar internacional contenido en las Recomendaciones 9 y 29 de dicho organismo.

El Presidente de GAFISUD mediante carta del 10 de marzo de 2014, enviada al Presidente del Congreso de la República y al Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, mediante los Oficios 11524-2014-SBS y 11522-2014-SBS, indica expresamente que en el Pleno de Representantes de GAFISUD de diciembre de 2013 (Montevideo, Uruguay) se solicitó al Perú fortalecer las facultades de la UIF-Perú, de modo que pueda acceder a la información pertinente, sin restricción por secreto bancario y reserva tributaria, conforme a la Recomendación 29.

[...]

La OECE, de la cual el Perú quiere ser miembro, exige que las autoridades competentes de los países miembros tengan acceso al secreto bancario y la reserva tributaria (artículo 26 del Modelo de Convenio de la OECD sobre Impuesto a la Renta y el Capital)."

Bajo ese marco, se tiene que habiéndose precisado en la exposición del Presidente del Consejo de Ministros ante la Comisión de Constitución, se precisa que la facultad que se plantea otorgar a la UIF – Perú se dará previa autorización



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

de un juez superior designado por la Corte Suprema de Justicia de la República y dentro de un plazo oportuno.

Con relación al hecho de que se autorice el levantamiento del secreto bancario y reserva tributaria fuera de los ámbitos de un proceso penal, en la exposición de motivos se precisa que *"[...] en nuestro ordenamiento jurídico existen otros espacios, fuera de un proceso penal, en los que el Juez en el ámbito administrativo puede otorgar el acceso a dichos secretos; situación que ha sido validada por el Tribunal Constitucional en el marco de una acción de inconstitucionalidad contra la facultad de acceder a información protegida por el secreto bancario en un proceso disciplinario seguido contra magistrados, contemplado en la Ley de Carrera Judicial (Exp. 0019-2009-PI/TC, de 21 de marzo de 2011)"*.

- b) Compartir información de inteligencia con los órganos de inteligencia, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales

Con relación a dicha propuesta, es preciso indicar que para el caso de los órganos de inteligencia que forman parte del Consejo Nacional de Inteligencia, en la exposición de motivos se circunscribe a los casos de terrorismo, financiamiento del terrorismo, traición a la patria y proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, se indica que actualmente, *"[...] la UIF-Perú sólo está facultada para compartir información con la DINI, pero no con los órganos de inteligencia que existen en el Ministerio del Interior o el Ministerio de Defensa, por ejemplo"*.

Por su parte, respecto a la propuesta de compartir información con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, en la exposición de motivos se precisa que tendría por finalidad coadyuvar con el ejercicio de sus funciones de supervisar las declaraciones juradas de bienes y rentas de los candidatos y de los informes que presentan las organizaciones políticas sobre financiamiento y gastos de campañas electorales, respectivamente<sup>47</sup>.

- c) Compartir información de inteligencia sobre delitos precedentes de lavado de activos con el Ministerio Público.

Con relación a este subtítulo comprendido dentro de la exposición de motivos, se tiene que su desarrollo es el siguiente: "La UIF-Perú, en su labor de análisis financiero, detecta información sobre operaciones sospechosas de los delitos precedentes de lavado de activos; sin embargo, no puede compartir dicha información con el Ministerio Público por limitarse su habilitación legal a los delitos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo. En tal sentido, se propone

<sup>47</sup> Efectivamente, en la exposición de motivos del proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo se indica lo siguiente: "A este respecto, se debe tener en cuenta que los informes de inteligencia financiera que elabora la UIF-Perú y sus reportes, de ser el caso, contienen, entre otros aspectos, información financiera sobre los bienes de los investigados, información que resulta de vital importancia para el JNE en su rol de verificación de la veracidad de la información declarada sobre bienes y rentas en las declaraciones juradas de hoja de vida de los candidatos, así como para la ONPE en su labor de verificación y control del financiamiento de las campañas electorales, partidos y organizaciones políticas".



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

facultar legalmente al UIF-Perú para que pueda enviar esta información a las fiscalías respectivas del Ministerio Público."

d) Incorporación de nuevos sujetos obligados

En la exposición de motivos que desarrolla dicho subtítulo, se precisa que se pretende incorporar tanto a las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades que representan un riesgo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como a las empresas, programas y proyectos del Estado, los gobiernos subnacionales, debido a que pueden ser vulneradas por los lavadores de activos, en el marco de los servicios que brindan a la ciudadanía y los procesos de selección que llevan a cabo con dicha finalidad. En ese contexto, también se pretende incorporar al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), ya que atendiendo a sus atribuciones, podría detectar operaciones sospechosas y comunicarlas a la UIF-Perú<sup>48</sup>.

e) Supervisión de sujetos obligados

En la exposición de motivos se precisa que, en mérito a ello, se pretende establecer expresamente que, en aquellos casos en los que las competencias de autorización y supervisión del Gobierno nacional han sido transferidas a las Direcciones Regionales respectivas, el rol de organismo supervisor en materia de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo recae en la UIF-Perú<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Con relación a este punto, en la exposición de motivos, se indica lo siguiente: "Se plantea incorporar como sujetos obligados a las personas naturales y jurídicas que se dedican a actividades que en la actualidad representan un riesgo en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la medida que son pasibles de ser utilizadas para blanquear el dinero ilícito obtenido por parte de las organizaciones criminales, que en muchos casos actúan utilizando las nuevas tecnologías. Dentro de ese grupo, se encuentran las procesadoras de tarjetas de crédito y/o débito, las empresas de préstamos, los juegos por internet, las apuestas deportivas por internet, las empresas dedicadas al crowdlending o crowdfunding, que otorgan financiamiento sin intermediación bancaria y que operan a través de plataformas virtuales; o, los abogados y contadores colegiados, cuando realizan determinadas transacciones para sus clientes.

Por otro lado, se propone incorporar a las empresas, programas y proyectos del Estado, así como a los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, como sujetos obligados, toda vez que estas entidades públicas, por los servicios que prestan a la ciudadanía y su contacto directo con la población, son pasibles de ser vulneradas por los lavadores de activos que, como proveedores, participan en el marco de las licitaciones públicas, formulando mejores ofertas, con la finalidad de resultar ganadores y blanquear sus activos. Asimismo, se incluye al Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) que en su labor de supervisión de todo el sistema de contrataciones puede detectar operaciones sospechosas y comunicarlas a la UIF-Perú."

<sup>49</sup> La propuesta normativa, en dicho extremo y de acuerdo a lo señalado en la exposición de motivos, se sustenta en el Informe Jurídico 011-2015-JUS/DGDOJ del 24 de junio del 2015, sobre la competencia de la UIF-Perú, del MINCETUR, de las Direcciones Regionales de Comercio Exterior, así como de los Gobiernos Locales.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Asimismo, en la exposición de motivos se plantea que la supervisión del agente inmobiliario, en materia de prevención del lavado de activos y de financiamiento del terrorismo, recaiga en la UIF-Perú<sup>50</sup>.

- f) Modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador.

En lo relativo al control transfronterizo de dinero en efectivo, la exposición de motivos precisa que se pretende delimitar las funciones de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria – SUNAT y del Ministerio Público en dicho extremo, así como otorgar a la SUNAT la facultad de cobrarse la sanción sobre la base del monto retenido.

De otro lado, se pretende modificar el artículo 1 de la Ley 28088, Ley de los delitos aduaneros, que tipifica el delito de contrabando, con la finalidad de regular el traslado de dinero en efectivo no declarado mediante carga, medio de transporte, equipo no acompañado o menaje, toda vez que dicho supuesto no se encuentra actualmente regulado.

- g) Modificar la legislación sobre lavado de activos.

Al respecto, en la exposición de motivos plantea modificar los artículos 2 y 10 del Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado, ello en el marco de la recomendación 3 del GAFI<sup>51</sup>.

- h) Modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo

<sup>50</sup> La propuesta referida a que se incorpore como un sujeto obligado a los agentes inmobiliarios radica, como se indica en la exposición de motivos, en el hecho de que estos, a pesar de ser un considerable número, no vienen siendo supervisados por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, al señalarse lo siguiente:

*"De acuerdo a la información publicada en la página web del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a la fecha hay 4,241 agentes inmobiliarios registrados en dicho Ministerio, de los cuales 3,881 son personas naturales y 360 son personas jurídicas; sin embargo, a la fecha no vienen siendo supervisados por dicho Ministerio, a diferencia de la actividad de la construcción o la actividad inmobiliaria, que vienen siendo supervisados por la UIF-Perú. En consecuencia, se plantea tener una supervisión integral a cargo de la UIF-Perú de todo este grupo de sujetos obligados."*

<sup>51</sup> En la exposición de motivos, como sustento de las propuestas modificatorias del citado decreto legislativo, se indica lo siguiente: *"La Recomendación 3 del GAFI exige a los Estados parte, entre ello, el Perú, regular el delito de lavado de activos, en base a la Convención de Viena (1988) y la Convención de Palermo (2000), ambos ratificados por el Estado peruano. La Convención de Viena (artículo 3, inciso 1, literales b, ítem ii); y, c, ítem ii); y b), ítem i)], al igual que la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (artículo 23, inciso 1, literales a, ítem ii); y, b, ítem i)], exigen tipificar la ocultación o disimulación, así como la adquisición, posesión y utilización del producto del delito de manera amplia, a fin de sancionar estas conductas, que son variantes de lavado de activos en su etapa de integración, con prescindencia de un propósito o finalidad, dado que al momento del acto delictivo el receptor tiene conocimiento que los bienes son producto del delito; y, por tanto, no se requiere probar que el acto tenga un fin particular."*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En ese contexto, se pretende precisar el artículo 2 del Decreto Ley 25475, que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio, con la finalidad de precisar que la afectación de los actos terroristas alcancen a cualquier Estado y no solo al Perú.

Asimismo, propone modificar el artículo 4 del referido Decreto Ley, con la finalidad de precisar el tipo penal de colaboración con el terrorismo, así como introducir modificaciones a la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo.

- i) Incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en delitos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo

Con relación a este punto, en la exposición de motivos se señala, entre otros argumentos, que *"la necesidad de incorporar en nuestra legislación penal la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas para los delitos de LA [lavado de activos] y FT [financiamiento del terrorismo] no sólo se deriva de los estándares internacionales de ONU y OCDE, sino que constituye una exigencia concreta del GAFI en el marco de sus 40 Recomendaciones: 16 clasificadas como 'principales' y 10 de ellas, como 'claves'; y, su falta de cumplimiento, generará consecuencias negativas para el Estado peruano"*.

Atendiendo a ello, se propone modificar la Ley 30424, Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, con la finalidad de regular la responsabilidad autónoma o directa de las personas jurídicas involucradas en casos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Asimismo, se señala en la exposición de motivos que, considerando los delitos de corrupción de mayor incidencia a nivel de investigación y sanción en el país son los delitos de peculado y colusión, se propone ampliar los alcances de dicha norma a los referidos delitos, así como a los delitos de cohecho activo genérico, cohecho activo específico y tráfico de influencias.

- j) Creación del Registro de Beneficiarios Finales en la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

Al respecto, cabe precisar que la exposición de motivos señala que el citado registro solo será accesible para las autoridades de prevención, detección y sanción penal, siendo que la medida se plantea con la finalidad de cumplir con la Recomendación 24 del GAFI, que apunta a *"alcanzar un nivel adecuado de transparencia y disponibilidad, en tiempo y forma, de la información básica sobre personas jurídicas y toda la información sobre sus beneficiarios finales, para las autoridades de investigación y persecución de dichos delitos."*, y se enmarca dentro del objetivo de adecuar la legislación peruana a los estándares de la OCDE.

- k) Fortalecimiento de la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Con relación a este punto, en la exposición de motivos se precisa que si bien la CONTRALAFIT fue creada por Decreto Supremo 057-2011-PCM, encontrándose adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, resulta necesario elevar su creación a rango de ley.

Lo que se persigue con ello es dotar a dicha entidad “[...] de mayor institucionalidad y garantizar su permanencia y operatividad en el tiempo, atendiendo a que la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo es una política nacional que trasciende los alcances de un sector, bajo la rectoría del Poder Ejecutivo.”

Ahora bien, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, mediante Oficio 128-2016-2017-CEBFIF/CR de 22 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el “Informe sobre el Proyecto de Ley 228/2016-PE, por el que se propone delegar 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.”, en el que se desarrolla un análisis costo-beneficio respecto de la propuesta formulada por el Poder Ejecutivo en el artículo 2, numeral 2, literal g), del proyecto de ley antes mencionado, indiciándose que se verificarían beneficios netos tales como el mejoramiento de la competitividad empresarial, incremento del ingreso disponible de las familias, reducción de gastos del Estado y fortalecimiento de la lucha contra la corrupción<sup>52</sup>.

De otro lado, la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, mediante Oficio 158-2016-2017-CJDDHH/CR-P de 20 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CJDDHH-CR de la misma fecha, que concluye que “[...] los contenidos propuestos como materia específica en los enunciados jurídicos incluidos en los literales a), b) y g) del numeral 2 del artículo 2 y literal a) del numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE cumplen con las exigencias establecidas en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 72 y en el literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República”.

<sup>52</sup> En el referido informe, con relación al contenido económico de las medidas de seguridad ciudadana, concluye lo siguiente: “En cuanto al contenido económico de las medidas de seguridad ciudadana, al menos se verificarían los siguientes beneficios netos:

- ❖ Mejorar la competitividad empresarial al reducirse gastos en seguros, contratación de empresas de seguridad para las empresas y funcionarios, transporte de caudales, e infraestructura de seguridad (paredes, cercos, rejas, circuitos electrónicos y eléctricos, etc.).
- ❖ Incrementar el ingreso disponible de las familias al reducirse gasto de infraestructura de seguridad, arbitrios (menor contribución por serenazgo), entre otros.
- ❖ Reducir gastos del Estado, tales como: personal policial y pertrechos policiales; gastos de serenazgo; gastos judiciales, del Ministerio Público, y sistema penitenciario), entre otros.
- ❖ Reducir costos en materia de salud (hospitalización por ataques, usos de drogas, etc.).
- ❖ Mejora de la competitividad empresarial debido al combate del contrabando, falsificación, piratería y subvaluación.
- ❖ Fortaleceré la lucha contra la corrupción a través de la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.”



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

No obstante lo expuesto, cabe mencionar que con relación a la propuesta normativa contenida en el artículo 2, numeral 2, literal g), de la propuesta de ley autoritativa, en la opinión consultiva antes mencionada se precisa que la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la rechazó por mayoría de la manera siguiente: "RECHAZADO por MAYORÍA el literal g) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE."

Sobre el particular, se debe resaltar que la opinión consultiva puesta a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento no contempla un análisis individualizado ni detallado respecto de la constitucionalidad del artículo 2, numeral 2, literal g) propuesto.

Asimismo, la Comisión de Inteligencia, mediante Oficio N° 035-2016-2017-CI-CR de 23 de setiembre de 2016, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento su opinión respecto al artículo 2, numeral 2, literal g), recomendando, con precisiones, la delegación de facultades en materia de: a) compartir información de inteligencia sobre delitos precedentes de lavado de activos con el Ministerio Público; b) incorporar nuevos sujetos obligados; c) supervisión de sujetos obligados; d) modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador, e) modificar la legislación sobre la lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado; f) modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo; g) incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo; h) creación del Registro de Beneficiarios Finales; e i) fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).

Al respecto, es preciso mencionar que en el extremo referido a los sujetos obligados, el informe de la Comisión de Inteligencia consigna entre sus conclusiones que "[...], se considera pertinente que en la incorporación de los profesionales se debe señalar expresamente el respeto a la inviolabilidad del secreto profesional. Asimismo, que esta incorporación se realice en coordinación con los Colegios Profesionales pertinentes".

Por su parte, con relación a la CONTRALAFT, la Comisión de Inteligencia concluyó que dicho organismo debería contar entre sus miembros con un representante del Congreso de la República.

Con relación al extremo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia (UIF-Perú) contando con autorización judicial, la Comisión de Inteligencia recomendó que sea la Comisión de Constitución y Reglamento la que determine su constitucionalidad.

Por su parte, con relación a la propuesta referida a las facultades de la UIF-Perú para compartir los informes de inteligencia financiera con los órganos de inteligencia, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Comisión de Inteligencia señaló que en el extremo de los órganos de inteligencia no presenta observaciones, sin embargo, en el extremo referido a

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

compartir información con el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales, recomendó no delegar facultad para legislar.

De otro lado, el doctor Aníbal Quiroga León, mediante documento C-070-2016-AQL de 26 de setiembre de 2016, precisa que *"Si la ley le va a dar legitimidad a la UIF-Perú para que directamente se dirija a un juez para solicitar eso [entiéndase, el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria], ello querría decir que la UIF podría, por sí y ante sí, llevar a cabo una **investigación** que será la que presente al juez competente. Y si esto fuese así, **sería flagrantemente inconstitucional**, ya que las investigaciones en materia penal, y aún de prevención de un delito, solo la puede hacer un fiscal del Ministerio Público, pues la Constitución dice expresamente (Incs. 4to y 5to. Del Art. 159° de la Constitución) que el fiscal del Ministerio Público **es el titular de la acción penal y el llamado a conducir así investigaciones penales desde su inicio**".*

En ese contexto, manifiesta reparos en torno a la figura del juez ad hoc que tramitaría los pedidos de la UIF-Perú respecto a los pedidos de levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria<sup>53</sup>, ya que no se evidenciaría participación del Ministerio Público, al señalar que *"Y si la idea es que haya un juez ad hoc, con rango de juez supremo o superior, el designado para recibir estas solicitudes que, como ya hemos señalado, necesariamente deben conllevar una previa investigación o 'caso investigado' en forma como la Constitución lo exige, ya que el juez supremo o el juez superior no va a ser una mera mesa de partes de la UIF-Perú, lo que además sería irregular por no hacer participar al fiscal del Ministerio Público, ello necesariamente debe acarrear la modificación de la ley orgánica que establece las competencias de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la República o de la Corte Superior de Justicia"*.

Bajo ese marco, el doctor Aníbal Quiroga León, en el documento antes mencionado, plantea la forma más creativa para empoderar a la UIF-Perú sería la reforma de la Ley Orgánica del Ministerio Público, directamente a través del Congreso<sup>54</sup>.

De otro lado, es preciso mencionar que mediante documento recibido el 26 de setiembre de 2016, el doctor Javier Valle Riestra González-Olaechea y el magister Luciano López Flores, ponen a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el documento denominado *"Dictamen sobre cumplimiento de parámetros constitucionales de la solicitud de autorización al Parlamento del*

<sup>53</sup> Al respecto, cabe mencionar que en la exposición de motivos, como se señaló precedentemente, se indica que los pedidos de la UIF-Perú serían conocidos por un juez superior designado por la Corte Suprema.

<sup>54</sup> Específicamente, el doctor Aníbal Quiroga León propone lo siguiente:

*"X. Podría considerarse que, tal vez, la forma más creativa de empoderar válidamente a la UIF-Perú, sin que ello se haga en desmedro del Fiscal de la Nación, es modificar la Ley Orgánica del Ministerio Público (LOMP) a través de una iniciativa legislativa directamente del Congreso (y no a través de facultades delegadas), para que sea la Fiscalía de la Nación la que nombre a un fiscal supremo 'delegado' ante la UIF-Perú para que realice sus labores al lado o dentro de la UIF-Perú, de manera que prepare las carpetas fiscales correspondientes, debidamente justificadas, que por intermedio de este fiscal delegado la UIF-Perú haga llegar la petición o eleve la iniciativa al Fiscal de la Nación, [...]"*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*Poder Ejecutivo, presentada mediante Proyecto de Ley N° 228/2016-PE*, el cual respecto a las materias contenidas en el artículo 2), numeral 2, literal g) y considerando el esquema y argumentos desarrollados en la exposición de motivos por el Poder Ejecutivo, efectúa un análisis de especificidad y otro de delegabilidad de las mismas, opinando a favor de la delegación de facultades, salvo en el extremo referido a la incorporación de nuevos sujetos obligados a proporcionar información a la UIF-Perú al señalar que “[...], en base a un criterio formal de constitucionalidad, la presente materia NO cumple con el estándar de especificidad contenido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, debido a que no se menciona expresamente qué norma del sistema jurídico peruano es la que se desea modificar”.

Por su parte, con relación a la propuesta de modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador, al desarrollar el análisis de delegabilidad, el doctor Javier Valle Riestra González-Olaechea y el magister Luciano López Flores, informan que “[...] encontramos problemas en la delegación de facultades legislativas para modificar las funciones y/o competencias del Ministerio Público, **dado que dicha institución se regula mediante Ley Orgánica**, contenido en el Decreto Legislativo 052.” (Las negritas son nuestras).

En cuanto al análisis de la propuesta, con relación al requisito de “materia específica” previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, se advierte que el Poder Ejecutivo solicita autorización para regular en materia de fortalecimiento del sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, en ese contexto, modificar el marco normativo de la Unidad de Inteligencia Financiera – UFI Perú, dotándola de mayores facultades. Bajo ese marco, se desarrollan en el mismo numeral las acciones que comprende dicha labor de fortalecimiento de la UIF-Perú y que incide, directamente en el secreto bancario y la reserva tributaria, aparte de modificar la legislación penal relacionada con los actos de corrupción, lavado de activos y el financiamiento de terrorismo.

En ese contexto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, precisa que “*Dentro de estos límites [que debe respetar la ley autoritativa], 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.*” (Fundamento jurídico 20).

Bajo ese marco normativo y jurisprudencial, se concluye que el artículo 2, numeral 2), literal f) propuesto, cumpliría en su integridad con el requisito de “materia específica”, dado que precisa sobre qué materias pretende regular modificaciones;



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

sin embargo, resulta conveniente remitirse a la exposición de motivos, en la que como se señaló anteriormente, el Poder Ejecutivo especifica de manera más precisa las medidas que pretende desarrollar en atención al artículo 2, numeral 2, literal f), siendo las que se desprenden de la referida exposición de motivos, las siguientes:

- a) Otorgar acceso a la Unidad de Inteligencia Financiera – UIF al secreto bancario y a la reserva tributaria (con autorización judicial previa).
- b) Compartir información de inteligencia con los órganos de inteligencia, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- c) Compartir información de inteligencia sobre delitos precedentes de lavado de activos con el Ministerio Público.
- d) Incorporación de nuevos sujetos obligados.
- e) Supervisión de sujetos obligados.
- f) Modificar la legislación sobre el control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador, sin afectar los derechos fundamentales de las personas.
- g) Modificar el Decreto Legislativo 1106, Decreto Legislativo de lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado.
- h) Modificar el Decreto Ley 25475, que establece la penalidad para los delitos de terrorismo y los procedimientos para la investigación, la instrucción y el juicio.
- i) Incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
- j) Crear el Registro de Beneficiarios Finales a cargo de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, sin que se afecten los derechos fundamentales de las personas.
- k) Fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).

A partir de dicho desarrollo puede advertirse claramente que con las facultades delegadas se pretende fortalecer el sistema de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo a partir de dos ejes o enfoques: a) modificación de la regulación normativa penal y b) fortalecimiento institucional de entidades específicas como la UIF-Perú y la CONTRALAFT; siendo que para el primer caso se pretende ampliar sus facultades respecto al secreto bancario y reserva tributaria, ampliar el alcance de los sujetos supervisados por ella y la facultad de compartir información. Por su parte, respecto de la segunda de las entidades mencionadas, se pretende elevar su creación a rango de ley.

Por tal motivo, resulta válido concluir que, de plantearse específicamente, sí se cumple con el requisito constitucional de "materia específica".

De otro lado, con relación al requisito del "plazo determinado", cabe mencionar que en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo claramente establecido de 120 días calendario, por lo que también se satisface con el citado requisito.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Finalmente, en lo referido a que aquella materia específica respecto de la cual se pretende delegar facultades legislativas en el Poder Ejecutivo no se encuentren proscritas en la Constitución Política del Perú, es decir, que no se trate de una "materia indelegable", se debe recordar que lo que se pretende es fortalecer el sistema de lucha contra el financiamiento del terrorismo y el lavado de activos, no la aprobación de tratados internacionales (artículo 56), leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de la Cuenta General de la República.

Asimismo, de la redacción propuesta legislativa, tampoco comprende materias referidas a leyes orgánicas ni pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco otras materias que el Poder Constituyente ha señalado de manera expresa que deban regularse por ley orgánica, como son los casos del ejercicio del derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), ni pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).

Y es que ni la UIF-Perú ni la CONTRALAFI son entidades públicas que se encuentren reconocidas o hayan sido constituidas como organismos constitucionales autónomos en la Constitución Política del Perú, por lo que su creación y funciones se han dado mediante normas con rango de inferior jerarquía. Por ello, no se pretende regular materia de Ley Orgánica.

Por otro lado, tampoco se pretende regular materias a las cuales la Constitución Política del Perú protege con un principio de reserva de ley expresa, como son los casos del tratamiento especial para una determinada zona del país (artículo 79) y la actividad empresarial subsidiaria del Estado (artículo 60).

No obstante estos parámetros de evaluación formal contemplados en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, no se puede desconocer que al señalar que se pretende "*fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo; especialmente en lo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú)*", se ingresa a un ámbito de control material, como es el respeto a los derechos fundamentales, lo que no puede escapar al análisis de la presente Comisión de Constitución y Reglamento.

En ese contexto, es preciso recordar que el artículo 2, numeral 5, de la Constitución Política del Perú, señala que "*El secreto bancario y reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.*"

Sobre la base de dicho precepto normativo, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia recaída en los Expedientes <sup>s</sup> 0004-2004-AI/TC, 0011-2004-AI/TC, 0012-2004-AI/TC, 0013-2004-AI/TC, 0014-2004-AI/TC, 0015-2004-AI/TC, 0016-2004-AI/TC y 0027-2004-AI/TC (Acumulados), lo siguiente:

"34. El derecho fundamental a la intimidad, como manifestación del derecho a la vida privada sin interferencias ilegítimas, tiene su concreción de carácter económico en el secreto bancario y la reserva tributaria. Así lo ha sostenido este Colegiado en el Exp. N. 1219-2003-HD/TC, al considerar que: "[...] **la protección constitucional que se**



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

**dispensa con el secreto bancario, busca asegurar la reserva o confidencialidad [...] de una esfera de la vida privada de los individuos o de las personas jurídicas de derecho privado.** En concreto, la necesaria confidencialidad de las operaciones bancarias de cualquiera de los sujetos descritos que pudieran realizar con cualquier ente público o privado, perteneciente al sistema bancario o financiero. En ese sentido, **el secreto bancario forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad**, y su titular es siempre el individuo o la persona jurídica de derecho privado que realiza tales operaciones bancarias o financieras'. (FJ. 9).

35. Así pues, **mediante el secreto bancario y la reserva tributaria, se busca preservar un aspecto de la vida privada de los ciudadanos, en sociedades donde las cifras pueden configurar, de algún modo, una especie de "biografía económica" del individuo, perfilándolo y poniendo en riesgo no sólo su derecho a la intimidad en sí mismo configurado, sino también otros bienes de igual trascendencia, como su seguridad o su integridad.**

36. Empero, el derecho a la intimidad no importa, *per se*, un derecho a mantener en el fuero íntimo toda información que atañe a la vida privada, pues sabido es que existen determinados aspectos referidos a la intimidad personal que pueden mantenerse en archivos de datos, por razones de orden público (vg. historias clínicas). De allí la necesidad de que la propia Carta Fundamental establezca que el acceso a dichas bases de datos constituyan una excepción al derecho fundamental a la información, previsto en el primer párrafo del inciso 5 del artículo 2 de la Constitución.

[...]

37. En criterio de este Colegiado existen, cuando menos, tres motivos que permiten sostener que el secreto bancario, en tanto se refiere al ámbito de privacidad económica del individuo, no forma parte del contenido esencial del derecho a la intimidad personal: a) la referencia al contenido esencial del derecho a la intimidad personal, reconocido por el artículo 2 inciso 7 (sic) de la Constitución, hace alusión a aquel ámbito protegido del derecho cuya develación pública implica un grado de excesiva e irreparable aflicción psicológica en el individuo, lo que difícilmente puede predicarse en torno al componente económico del derecho; b) incluir la privacidad económica en el contenido esencial del derecho a la intimidad, implicaría la imposición de obstáculos irrazonables en la persecución de los delitos económicos; c) el propio constituyente, al regular el derecho al secreto bancario en un apartado específico de la Constitución (segundo párrafo del artículo 2 inciso 5), ha reconocido expresamente la posibilidad de limitar el derecho.

38. Así pues, determinadas manifestaciones del derecho a la intimidad no importan conservar en conocimiento privativo del titular la información a ella relativa, sino tan sólo la subsistencia de un ámbito objetivo de reserva que, sirviendo aun a los fines de la intimidad en tanto derecho subjetivo constitucional, **permitan mantener esa información reservada en la entidad estatal que corresponda, a fin de que sea útil a valores supremos en el orden constitucional, dentro de márgenes de razonabilidad y proporcionalidad.**

39. Así las cosas, las afectaciones del secreto bancario que están proscritas constitucionalmente **serán sólo aquellas que conlleven, en sí mismas, el propósito de quebrar la esfera íntima del individuo, mas no aquellas que, manteniendo el margen funcional del elemento de reserva que le es consustancial, sirvan a fines constitucionalmente legítimos**, tales como el seguimiento de la actividad impositiva por parte de la Administración Tributaria, en aras de fiscalizar y garantizar el principio de solidaridad contributiva que le es inherente." (Las negritas son nuestras).



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Asimismo, con relación al citado derecho fundamental, dicha manifestación del derecho a la intimidad en su dimensión económica –entiéndase, el secreto bancario y la reserva tributaria–, el Tribunal Constitucional también ha precisado que las entidades que poseen dicha información de las personas, no pueden compartirla, salvo dentro de los parámetros previstos en el propio artículo 2, numeral 5, de la Constitución Política del Perú. Ello se efectuó en la sentencia recaída en el Expediente 1219-2003-PHD/TC, en la que se indicó lo siguiente:

“10. La demandada ha dejado entrever que entre los titulares del derecho también ella estaría comprendida. Ciertamente, el Tribunal Constitucional no puede compartir una afirmación de esa naturaleza. Como antes se ha sostenido, mediante el secreto bancario se garantiza la intimidad en materia financiera, es decir, que las operaciones realizadas por los clientes de una empresa financiera o bancaria sean manejadas con discreción y confidencialidad. Desde luego que la efectividad de ese derecho a la intimidad financiera y bancaria impone obligaciones de diversa clase a quienes tienen acceso, por la naturaleza de la función y servicio que prestan, a ese tipo de información. En primer lugar, a los entes financieros y bancarios, con quienes los particulares, en una relación de confianza, establecen determinada clase de negocios jurídicos. En segundo lugar, a la misma Superintendencia de Banca y Seguros, que, como organismo supervisor del servicio público en referencia, tiene acceso a determinada información, a la que, de otro modo, no podría acceder. **En definitiva, como señala el artículo 140 de la Ley N. 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, “Es[tá] prohibido a las empresas del sistema financiero, así como a sus directores y trabajadores, suministrar cualquier información sobre las operaciones pasivas con sus clientes, a menos que medie autorización escrita de éstos o se trate de los supuestos consignados en los artículos 142 y 143”.**

No es, pues, la SBS la titular del derecho a la intimidad bancaria y financiera. Tampoco los bancos o entes financieros con los cuales se suscriben tal clase particular de actos jurídicos, sino el individuo o la persona jurídica que confía y celebra actos jurídicos con ellos. De ahí que su levantamiento, **cuando no sea autorizado por su propio titular, sólo pueda ser autorizado por mandato judicial, el Fiscal de la Nación o por una Comisión Investigadora del Congreso de la República, y siempre que la información solicitada se refiera al caso investigado.**

De manera que la negativa a entregar la información solicitada, bajo esos criterios de justificación, no es admisible constitucionalmente, y no puede ser compartida por el Tribunal Constitucional.” (Énfasis nuestro)

Sobre la base de lo expuesto, se tiene que necesariamente se puede levantar el secreto bancario y la reserva tributaria, a pedido o con la autorización por mandato judicial o del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso.

Ahora bien, la norma constitucional precisa que dicho levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria se encuentra justificado en la existencia de un caso investigado. Sobre el particular, resulta pertinente remitirse a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00019-2009-PI/TC citada en la exposición de motivos y que refiere lo siguiente:

“57. En lo que aquí importa, el Tribunal aprecia que ambas disposiciones constitucionales contemplan una reserva de jurisdicción en lo que atañe al régimen jurídico al cual habrá de someterse toda intervención que pretenda realizarse a los

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop followed by a short horizontal stroke and a vertical line extending downwards.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

derechos reconocidos en los incisos 5) y 10) del artículo 2 de la Constitución. Tal reserva de jurisdicción comporta que la autorización del levantamiento del secreto bancario y de las comunicaciones debe decretarse necesariamente por un juez, mediante una orden escrita y debidamente motivada.

A juicio del Tribunal, el artículo 60 de la Ley de la Carrera Judicial no elimina dicha reserva de jurisdicción. No confiere, como se ha denunciado, al **órgano del procedimiento disciplinario del Poder Judicial** la competencia para levantar el secreto bancario y de las comunicaciones. Al contrario, la reafirma al establecer que una medida tan drástica como la que supone **ambas modalidades del levantamiento del secreto sólo puede ser adoptada por un juez, previo requerimiento o solicitud del referido órgano del procedimiento administrativo**. Por ello, el Tribunal considera que también este extremo de la demanda debe desestimarse".

8662-2006-PHC/TC, en cuyos fundamentos 2 al 4 señaló lo siguiente: En ese contexto, se tiene que sí resulta admisible solicitar el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria en el marco de un procedimiento administrativo, sin embargo, se debe precisar que, de la sentencia citada por el propio Poder Ejecutivo en su exposición de motivos, se desprende que dicho procedimiento es de naturaleza disciplinaria.

Atendiendo a ello y a fin de establecer un control jurídico-constitucional estricto sobre la materia, se revela que la Constitución Política del Perú: a) no precisa el tipo de juez que debe tener la competencia para pronunciarse sobre el pedido de levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria, y b) no precisa el tipo de naturaleza del "caso investigado", sin embargo, a partir de la jurisprudencia constitucional se desprende que puede ser de naturaleza administrativa y no solo jurisdiccional.

Ahora bien, es preciso resaltar que a partir de la lectura del precepto constitucional se puede concluir que resulta suficiente que la utilización de dicha información materia de reserva tributaria y secreto bancario se proporcione en el marco de una investigación, por lo que quien solicite o autorice dicho levantamiento no necesariamente debe encontrarse investido de la potestad sancionadora, pero sí de potestad fiscalizadora o de investigación. Es decir, el órgano que solicita la información debe encontrarse legitimado y ser competente, previo a dicho pedido y normativamente, para ejercer la potestad de investigación o, para utilizar los propios términos del Poder Constituyente, para tramitar el "caso investigado" en mérito del cual requiere el levantamiento de la reserva tributaria y el secreto bancario.

En la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, el Poder Ejecutivo satisface la literalidad del artículo 2, numeral 5, de la Constitución Política del Perú al prever que el acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) cuente con la autorización judicial, sin precisar en el texto normativo el mecanismo ni el juez competente. Sin embargo, es en la exposición de motivos que alude a la "[...] *previa autorización de un Juez Superior designado por la Corte Suprema de Justicia de la República*".

Atendiendo a esto último, esta Comisión de Constitución y Reglamento considera necesario que en el propio texto normativo se precise no solo que se tramiten de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

manera preferente los pedidos de levantamiento de secreto bancario y reserva tributaria, sino que también se consigne la referencia al “juez competente”, con el objeto que en mérito a la delegación de facultades, se precisen las reglas de competencia del juez en esta materia y se evite la discrecionalidad de la Corte Suprema en su designación, como se desprende de la exposición de motivos, así como que se evite la posibilidad de la designación de “jueces ad-hoc” encargados de resolver casos concretos de pedidos de levantamiento de esta naturaleza. En síntesis, lo que se procura es salvaguardar el respeto del derecho al juez natural o predeterminado por la ley, reconocido en el artículo 139, numeral 3, de la Constitución Política del Perú, y cuyo contenido ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en la sentencia recaída en el Expediente

“3. Sin embargo de acuerdo al contenido protegido por el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139 de la Constitución, este último únicamente garantiza que “Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley [...]”, de manera que es el legislador quien deberá establecer los criterios de competencia judicial por medio de una ley orgánica, que concrete su contenido constitucionalmente protegido. En consecuencia, el uso del *nomen iuris* “derecho al juez natural” no debe ser entendido sino en el sentido que se le utiliza por la tradición con la que cuenta y la aceptación que tiene en la comunidad jurídica nacional.

4. El Tribunal Constitucional en reiteradas oportunidades (Exp. N.º 290-2002-HC/TC, Exp. N.º 1013-2002-HC/TC y Exp. N.º 1076-2003-HC/TC) ha establecido que este derecho supone dos exigencias: En primer lugar, que quien juzgue sea un juez o un órgano que tenga potestad jurisdiccional garantizándose, así, la interdicción de ser enjuiciado por un juez excepcional, o por una comisión especial creada expresamente para desarrollar funciones jurisdiccionales, o que dicho juzgamiento pueda realizarse por comisión o delegación o que cualquiera de los poderes públicos pueda avocarse el conocimiento de un asunto que debe ser ventilado ante órgano jurisdiccional. En segundo lugar, que la jurisdicción y competencia del juez sean predeterminadas por la ley, por lo que la asignación de competencia judicial necesariamente debe haberse establecido con anterioridad al inicio del proceso, garantizándose así que nadie pueda ser juzgado por un juez *ex post facto* o por un juez *ad hoc*.”

Al respecto, se debe considerar que si bien la propuesta normativa no alude a un caso judicializado, siendo que la Constitución Política del Perú en el artículo 2, numeral 5, tampoco lo exige o circunscribe a ello, no se puede desconocer la finalidad que se persigue con la propuesta normativa planteada por el Poder Ejecutivo: la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Es por ello que se propone incorporar en el texto normativo expresamente que, dicha autorización judicial para que la UIF-Perú acceda al secreto bancario y a la reserva tributaria, debe ser otorgada por un juez competente y de acuerdo con reglas de tratamiento preferente debidamente reglados.

De otro lado y atendiendo a que, de acuerdo a lo referido por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada precedentemente, en el extremo de que no se puede compartir información referida al secreto bancario y a la reserva tributaria que una entidad cuente, y que la señora Ministra de Justicia María Soledad Pérez Tello se mostró a favor de que se modifique el artículo 2, numeral 2), literal g), de la propuesta normativa, en el extremo de que no sea la UIF-Perú la que comparta información con los organismos electorales, sino más bien que



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

sean estos quienes le proporcionen información que hayan obtenido en el marco del ejercicio de su competencia, como es el caso de las declaraciones juradas de vida de los candidatos –por parte del Jurado Nacional de Elecciones– e informes financieros y de campañas electorales –por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales–, se propone su modificación en dicho extremo.

Asimismo, resulta conveniente acoger la propuesta de la Comisión de Inteligencia respecto a que es necesario establecer expresamente como límite a la modificación del régimen normativo de los sujetos supervisados y obligados a presentar información ante la UIF-Perú, la salvaguarda o el respeto del derecho al secreto profesional dentro de los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad que importa su flexibilización atendiendo a la finalidad que se persigue con la propuesta de delegación de facultades, derecho ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 07811-2005-PA/TC, en la que señaló lo siguiente:

*"5. El derecho a "guardar el secreto profesional" supone una obligación para el profesional (abogado, notario, médico, periodista, etc.) de mantener en reserva o confidencialidad las confesiones, hechos, situaciones o cualquier noticia de la que haya tomado conocimiento, o que se le haya confiado de modo directo en su condición de profesional o técnico en determinada arte o ciencia. Dicha obligación le impone que no divulgue ni participe a otros dichos "secretos" sin consentimiento de la persona a quien le conciernan. El secreto profesional es, así, una garantía para el ejercicio de determinada profesión u oficio, de modo que ninguna autoridad o poder público, en general, pueda obligar a entregar dicha información reservada para usos propios de la profesión (STC 0134-2003-HD/TC, Fundamento Jurídico N.º 3)*

*6. Esta garantía resulta fundamental cuando la profesión u oficio guarda estrecha relación con el ejercicio de otras libertades públicas, como es el caso de los periodistas respecto de la libertad de información y expresión, o de los abogados con relación al ejercicio del derecho de defensa. En estos supuestos, se trata de preservar y garantizar el ejercicio libre de las profesiones, de los periodistas, médicos o abogados con relación a sus fuentes de información, sus pacientes y patrocinados respectivamente, de modo que estos profesionales no puedan ser objeto de ningún tipo de presión de parte de sus empleadores o de las autoridades y funcionarios con relación a hechos u observaciones vinculadas al ejercicio de una determinada profesión u oficio.*

*7. En ese sentido, dos son los ámbitos de actuación de la garantía-derecho al secreto profesional que reconoce la Constitución. En cuanto derecho, reconoce al titular de tales secretos la exigencia de que estos sean celosamente guardados por los profesionales a quienes se les confía de modo directo, o que tuvieran acceso a información confidencial en razón de su ejercicio profesional; del mismo modo, el secreto profesional también protege a los propios profesionales, quienes podrán hacerlo valer en cualquier situación o circunstancia en que los poderes públicos o cualquier persona o autoridad pretendan desconocerlo de cualquier forma, sea obligando a confesar dichos secretos o poniendo en riesgo su preservación en el ejercicio de su profesión.*

*En cuanto garantía, el secreto profesional impone un deber especial de parte del Estado a efectos de preservar su eficaz cumplimiento. Dichas acciones de parte del Estado deben concretarse en una adecuada legislación, así como en la promoción de una cultura de respeto al ejercicio de las profesiones en general y, en especial, de aquellas que tienen directa implicancia con la promoción de los derechos y libertades públicas, como es el caso de la profesión del periodismo y la promoción*

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*del derecho a la libre expresión e información; la abogacía y el ejercicio del derecho de defensa; la profesión médica y la promoción de la salud, así como las profesiones que inciden en la promoción de las libertades económicas en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho." (Las negritas son nuestras)*

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de seguridad ciudadana, en los términos de lo propuesto en el literal g) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas concretas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley y la salvaguarda del respeto de los derechos al secreto bancario y a la reserva tributaria previstos en la Constitución Política del Perú, así como del derecho al juez predeterminado por la ley y a la autonomía del Poder Judicial en tanto poder del Estado, así como los aportes de la Comisión de Inteligencia referidos al respeto al derecho a guardar el secreto profesional.

Finalmente, sobre la materia solicitada sobre seguridad ciudadana contenida en el artículo 2, numeral 2), literales del a) al g), es preciso mencionar que si bien desde una perspectiva formal, la propuesta legislativa presentada por el Poder Ejecutivo cumple con el requisito de plazo determinado, ya que solicita que se le deleguen facultades legislativas por ciento veinte (120) días calendario, no puede desconocerse que, desde una perspectiva o dimensión material, existen materias que revisten singular relevancia y, sobre todo, urgencia que sean reguladas.

Una de dichas materias la constituye, precisamente, las relacionadas con la seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, lavado de activos, terrorismo, violencia de género y violencia familiar. Así, las altas tasas de criminalidad y el hecho que sea la sociedad y no solo el Estado, la directamente afectada con estos actos delictivos y lesivos de los derechos y libertades de la persona humana, de manera diaria, resultaría contraria a las necesidades del país y a la propia finalidad de la presente delegación de facultades, que se otorgue un plazo extenso para regular una materia que debe ser resuelta en el menor periodo de tiempo posible, sea a través de medidas punitivas, preventivas, disuasivas o de investigación, para evitar que se sigan afectando bienes jurídicos constitucionalmente relevantes como la vida, la libertad e indemnidad sexual, la integridad física y la propiedad, así como la transparencia de la gestión pública.

Por tal motivo, la Comisión de Constitución y Reglamento considera conveniente y recomienda que se confiera un plazo menor al solicitado por el Poder Ejecutivo, es decir, de noventa (90) días calendario.

#### **4.2.3. Lucha contra la corrupción**

##### **A. Artículo 2, numeral 3) literal a)**

***"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:  
[...]"***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

### 3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:

#### a) **Crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el derecho al acceso oportuno y transparente de la información pública, así como la protección de los datos personales; modificando el marco normativo de la actual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales."**

A este respecto el Poder Ejecutivo manifiesta que la solicitud de autorización para legislar a efectos de crear lo que ellos denominan en su Exposición de Motivos<sup>55</sup> "Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales" se justificaría debido a que "existe la necesidad pública de generar mecanismos administrativos que brinden efectividad al derecho de acceso a la información. Asimismo, se requiere garantizar con un mayor grado la independencia de la Autoridad Nacional de Datos Personales."

En lo que se refiere a la regulación de esta materia en específico, el Poder Ejecutivo señala que "se cuenta con un proyecto normativo que ha sido elaborado, en lo que respecta a la transparencia pública, en el seno de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), el mismo que ya ha sido remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros [...]".

Considera además como objeto de la Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales el garantizar en el ámbito administrativo la eficacia del derecho al acceso a la información y desarrollar las sanciones a ser aplicadas a los funcionarios que incumplan con la entrega de la información; y que sus funciones serían administrar y supervisar el Registro Nacional de Protección de Datos Personales y resolver las reclamaciones presentadas.

Con fecha 20 de setiembre de 2016 la Comisión de Justicia y Derechos Humanos en su Cuarta Sesión Ordinaria aprobó el informe solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento. Considera que el literal a) del numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE cumple con las exigencias establecidas en el artículo 104 de la Constitución y en los artículos 72 y 76 del Reglamento del Congreso.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador

<sup>55</sup> Página 47 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*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." (Fundamento jurídico 20).*

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

Consideramos viable la solicitud del Poder Ejecutivo de desarrollar la legislación que permita garantizar el derecho de acceso oportuno a la información y la necesidad de contar con un ente técnico específico. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que desde julio de 2011, la Ley 29733 creó la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (APDP), dentro del ámbito del Sector Justicia. En ese sentido, esta autoridad nacional ha venido efectuando las acciones necesarias para garantizar y velar por el cumplimiento del marco que regula la protección de datos personales y el respeto de sus principios rectores. Por ende, consideramos adecuado que en la fórmula legal correspondiente se precise que la modificación al marco normativo de la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales se hará para reestructurar y fortalecer a la referida autoridad nacional.

En consecuencia, coincidiendo con la posición de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, consideramos viable otorgar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en las materias consideradas en el literal a), del numeral 3) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, reformulándose el texto legal con las precisiones señaladas en el párrafo anterior.

#### **B. Artículo 2, numeral 3), literal b)**

##### ***“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:***

***[...]***

***3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:***

***[...]***

***b) Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona, incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la oportuna y eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, medidas para fortalecer***



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***la transparencia en el acceso a cargos públicos, así como medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos”.***

Sobre este punto la Exposición de Motivos de la iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo contiene tres materias: Una primera es regular nuevas formas de participación y acceso de la población en su rol de usuario de la administración pública, con la finalidad de reforzar el factor fiscalizador contra la corrupción. Así, señalan como su objetivo central desarrollar los canales de denuncias contra la corrupción, donde se garantice el anonimato, se protejan a los denunciantes, y se establezcan incentivos para la presentación de denuncias.

La segunda materia sería desarrollar una normativa legal para crear un registro nacional de sanciones impuestos a los abogados en sede jurisdiccional, lo que contribuiría a la transparencia y a mejorar la ética y calidad profesional de los abogados en el país.

La tercera materia es efectuar modificaciones al Código Penal con la finalidad de restringir el ingreso al sector público de condenados por delitos contra la administración pública, ello debido a que, por el principio de legalidad, siendo la inhabilitación una sanción que forma parte de la condena penal, debe estar expresamente prevista en el dicho cuerpo legal.

Asimismo, es necesario acotar que el extremo de la fórmula legal del literal b) del numeral 3) del artículo 2 de la iniciativa bajo análisis que dice: “(...) medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos (...)” no está sustentado en la exposición de motivos presentada por el Poder Ejecutivo.

Ello tampoco fue sustentado en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento por parte del señor Presidente del Consejo de Ministros. Además, no se encuentra relación directa especial entre el acceso a cargos públicos y la lucha contra la corrupción, correspondiendo más bien esta materia al ámbito laboral.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado “(...) 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.” (Fundamento jurídico 20).



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

No obstante, consideramos que es viable conceder autorización en este extremo del pedido de facultades en aras de dotar al Poder Ejecutivo de las herramientas legales necesarias para transparentar los mecanismos de acceso a la carrera pública como parte de la lucha anticorrupción.

#### C. Artículo 2, numeral 3) literal c)

***“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:***

***[...]***

***3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:***

***[...]***

***c) Reestructurar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado”.***

A manera de sustento el Poder Ejecutivo refiere que se “pretende crear un Organismo Público Técnico Especializado” a denominarse Procuraduría General del Estado, integrado por un “Consejo Directivo, como órgano máximo de la Procuraduría General, el mismo que estará integrado por miembros designados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de la Magistratura”<sup>56</sup>, siendo designado el Procurador General del Estado por concurso público de selección. Estiman que de acuerdo a dicho diseño se asegurará la esperada independencia de los procuradores públicos.

Sin embargo, conforme al artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo. Por tanto, sólo se mantendría una simple delegación de funciones. A ello se suma que la LOPE en su artículo 34 refiere que los “Organismos Públicos se sujetan a la supervisión y fiscalización de su Sector para verificar el cumplimiento de los objetivos de la entidad, mediante los instrumentos previstos en las normas de la materia”, lo cual implica en la práctica que el accionar de los procuradores públicos seguirá estando sujeto al control del Poder Ejecutivo y concretamente al

<sup>56</sup> Página 49 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Sector Justicia, razón por la cual no se lograría una real autonomía e independencia funcional en la defensa del Estado.

Tal como ha sido debidamente sustentado en diversas propuestas parlamentarias, establecer una auténtica autonomía en la conformación de una Procuraduría General de la República, pasa por darle el rango de órgano constitucional autónomo; asunto priorizado en el Plan de Trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento y en proceso de debate, debiendo ello efectuarse mediante la reforma de varios artículos de la Constitución Política.

Esta discordancia en el diseño del marco normativo de la reforma necesaria de la defensa del Estado entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, en una materia de competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento, implica dejar sentado que el Parlamento continuará con su tarea exclusiva de desarrollar el marco constitucional necesario para dotar a la Nación del órgano y los funcionarios idóneos que ejerzan una real defensa de los intereses del Estado. No obstante, considerando el prolongado período de tiempo que toma el iter legislativo de una reforma constitucional -que de acuerdo con el artículo 206° de la Constitución Política exige su aprobación por el Parlamento en dos legislaturas ordinarias sucesivas, cuando ésta no sigue el camino de aprobación por mayoría absoluta del número legal de los miembros del Parlamento y su ratificación por referéndum- estimamos que resulta conveniente conceder facultades legislativas al Poder Ejecutivo en esta materia a efectos de reforzar transitoriamente el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, mientras concluye el proceso de otorgarle plena autonomía constitucional.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

En consecuencia, esta Comisión otorga viabilidad al literal c) del numeral 3) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, la misma que debe de entenderse solo en tanto se concluya el proceso de reforma constitucional a realizarse en el Poder Legislativo.

Con relación al plazo de 120 días calendario solicitado por el Poder Ejecutivo para legislar en materia de lucha contra la corrupción; consideramos que teniendo en cuenta que el sustento de la autorización por parte del Poder Legislativo se centra en la urgencia en la dación de reglas necesarias para combatir la corrupción en todas sus formas; y siendo que el Poder Ejecutivo cuenta con los recursos humanos técnicos y logísticos suficientes para elaborar los decretos legislativos respectivos de manera simultánea con las demás normas que deba emitir sobre las otras materias solicitadas; esta Comisión considera que el plazo adecuado para legislar en esta materia es de 90 días calendario; máxime si, como lo dijo el Presidente del Consejo de Ministros en su exposición en la Comisión de Constitución y Reglamento, se trata de un paquete de medidas que deben aprobarse de manera conjunta.

#### 4.2.4. Agua y saneamiento

##### A. Artículo 2, numeral 4, literal a

***“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:  
[...]***

**4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:**

- a) Establecer medidas que permitan fortalecer la rectoría en saneamiento, así como las funciones de las entidades prestadoras, del organismo regulador y de todas aquellas entidades que intervienen en la prestación de los servicios de saneamiento.**

Para estos efectos, se está considerando tanto los parámetros constitucionales y jurisprudenciales en materia de delegación de facultades legislativas, la propia sustentación del Proyecto de Ley (Exposición de Motivos), la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I remitida mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, por la Comisión de Vivienda y Construcción con fecha 20 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento -en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR-, así como la sustentación del Presidente del Consejo de Ministros ante la Comisión de Constitución y Reglamento, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento realizada el día 22 de setiembre de 2016. En dicha ocasión el Presidente del Consejo de Ministros, señor Fernando Zavala Lombardi señaló, sobre la base del documento de

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

sustentación presentado ante la Comisión, que las medidas sobre las cuales buscan legislar, persiguen como meta que en el 2021 todos los peruanos deberán tener acceso a agua potable de calidad y a desagüe las 24 horas a través de 3 ejes: 1) Fortalecimiento y modernización de operadores (operadores eficiente, especializados y autónomos); 2) Mayores inversiones (que cierren brechas, que mejoren los servicios y protejan el ambiente); y 3) Simplificación de procesos y normativa que impacta en inversión, financiamiento y gestión (Normas con rango de ley y otras de normas de menor nivel).

El siguiente gráfico resume la estrategia a través de 3 ejes, sobre los cuales persigue el Poder Ejecutivo legislar por intermedio de la delegación de facultades:



Fuente: Presentación ante la Comisión de Constitución y Reglamento-Jueves 22 de setiembre de 2016 p.38  
Elaboración: Presidencia del Consejo de Ministros

Acorde con lo expuesto, estos cinco (5) ítems de los literales a), b), c), d) y e) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE serán analizados individualmente a continuación:

En la Exposición de Motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

"El Estado se encuentra en la obligación de garantizar al ciudadano, cuando menos, tres aspectos esenciales del servicio de agua y saneamiento: el acceso, la calidad y la suficiencia. Una parte importante de la población aún no cuenta con los servicios de agua potable y saneamiento, que impliquen además una gestión integral de los residuos sólidos. Por ello, se propone implementar medidas que aseguren la ampliación y mejora de los servicios de saneamiento bajo un enfoque integral y de sostenibilidad, entre las cuales se encuentran las siguientes:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Fortalecer las capacidades técnicas del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento – OTASS.  
(...)
- Fortalecimiento del regulador, estableciendo mayores funciones en el ámbito normativo, fiscalizador y regulador, entre ellas, (i) la regulación en los Valcres Máximos Admisibles (VMAs), Aguas Subterráneas y Rol de Regulador en los Contratos de Concesión y/o gestión; (ii) la regulación de los operadores urbanos mayores a 20 mil habitantes y (iii) la regulación incremental y supervisión, verificación de sostenibilidad de los servicios, calidad de agua, fijación de cuotas iniciales y unidades independientes de operación.  
[...].”

Al respecto, la Comisión de Vivienda mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR remitió con fecha 20 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento, y en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, la Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I, aprobada por unanimidad en su Primera Sesión Extraordinaria, en la cual se señala, que concurriendo el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento a la sesión de la Comisión, para informar sobre el particular, éste sustentó con mayor precisión las propuestas y que mencionó las adecuaciones normativas necesarias con relación a la solicitud de facultades legislativas señaladas en el literal a) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE en la forma siguiente:

- “a) Establecer medidas que permitan fortalecer la rectoría en saneamiento, así como las funciones de las entidades prestadoras, del organismo regulador y de todas aquellas entidades que intervienen en la prestación de los servicios de saneamiento.
1. Modificación de la Ley 27332 – Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, con la finalidad de ampliar las competencias de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), y ampliar sus competencias sobre los municipios que brinden servicios.
  2. Modificar la Ley 30045 - Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento, con la finalidad de ampliar el radio de acción y fortalecer el rol técnico del Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), a nivel de Directorio y Gerencias Generales, permitiendo apoyar el plan de Fortalecimiento de Operadores; así como, mejorar la remuneración de los profesionales que son colocados, pudiéndosele pagar con recursos de la OTASS.”

Sobre la base de lo expuesto, dicha Comisión comenta que el *“mecanismo de intervención en desarrollo de las acciones para la realización de las políticas de saneamiento, es el Organismo Regulador (SUNASS) y el órgano técnico (OTASS). Ambos no estaban preparados para la envergadura de la acción que se pretende efectuar y de la inversión que se requiere. Esta Comisión considera adecuado que se busque ampliar y modificar la capacidad de acción de supervisión y de intervención (...) [y que] es necesario precisar que la Ley 30045, autoriza a la OTASS en intervenciones de carácter transitorio, hasta que las empresas estén en su capacidad de desarrollarse, por lo que sería recomendable, que las intervenciones de las OTASS en las EPS sean de carácter temporal de hasta 3 años, prorrogables y en un plazo no mayor de 15 años.”*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

A raíz de ello, la Comisión de Vivienda y Construcción propone reformular el literal a) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley de la siguiente manera:

"a) Establecer medidas que permitan fortalecer las funciones y actividades del organismo regulador (SUNASS) y la entidad que interviene en la mejora de la prestación de los servicios de saneamiento (OTASS), como mecanismo para garantizar la posterior asunción de responsabilidades de las empresas prestadoras en servicios de agua y saneamiento (EPS) y garantizar el fortalecimiento progresivo de las mismas, los propietarios de las empresas deberán ser integrados progresivamente al directorio de sus empresas como máxima fecha a partir del tercer año del proceso de apoyo transitorio, en que debe culminar la primera fase de la intervención de la OTASS. De esta manera se garantizará que el proceso de fortalecimiento empresarial está conforme con las normas que determinan un efectivo proceso de descentralización de país y no un simple proceso de desconcentración sin descentralización de las actividades estatales del país."<sup>57</sup>

De otro lado, mediante, Oficio 0128-2016-2017-CEBFIF/CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió con fecha 22 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento, y en atención al Oficio 0125-2016-2017/CVC-CR, el documento titulado "Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento" concluyendo conceder autorización al Poder Ejecutivo, para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal a) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.<sup>58</sup>

Ahora bien, analizando este extremo de la delegación de facultades solicitadas, el Poder Ejecutivo solicita autorización para legislar en materia de agua y saneamiento a fin de: "*Establecer medidas que permitan fortalecer la rectoría en saneamiento, así como las funciones de las entidades prestadoras, del organismo regulador y de todas aquellas entidades que intervienen en la prestación de los servicios de saneamiento*".

Así, en la sustentación del Poder Ejecutivo ante la Comisión de Constitución y Reglamento, el Presidente del Consejo de Ministros señaló, en lo referido al literal a) del numeral 4) del artículo 2 de dicha iniciativa legislativa, que para fortalecer a los operadores existen diversos mecanismos:

- Transfiriendo capacidades y recursos básicos para aspecto operativos y comerciales.
- Haciendo atractivo para profesionales y técnicos calificados el trabajo en operadores.
- Logrando el saneamiento financiero de sus instituciones (endeudamiento con el Estado: Fonavi, Impuesto a la renta, etc.).
- Garantizando tarifas, [sic] reales, justas que cubran costos de operación y mantenimiento y progresivamente las inversiones.
- Mejorando la supervisión y fiscalización de la calidad de los servicios.
- Creando una cultura para la adecuada gestión del agua.
- Dando asistencia técnica a los operadores de servicios.

<sup>57</sup> Opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción. p.5.

<sup>58</sup> Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. p.23.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- Promoviendo la integración de localidades al ámbito de las EPS y entre EPS
- Generando mecanismos para el financiamiento de nuevas inversiones.<sup>59</sup>

Cabe mencionar, a manera de antecedente, que conforme a la Ley 30335 publicada el 1 de julio del 2015, el Congreso delegó en el Poder Ejecutivo, por el plazo de noventa (90) días calendario, la facultad de "legislar en materia administrativa, económica y financiera, a fin de (...) e) [e]stablecer medidas que promuevan el (...) fortalecer la rectoría en saneamiento con la finalidad de fomentar, modernizar, racionalizar y optimizar la infraestructura y los servicios de saneamiento y asegurar la sostenibilidad de los recursos hídricos. (...)." A raíz de ello, se emitió el Decreto Legislativo 1240, Decreto Legislativo que modifica la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento y la Ley 30045, Ley de Modernización de los Servicios de Saneamiento. Precisamente una de las normas legales que pretenden modificar nuevamente en vía de legislación delegada es la mencionada Ley 30045, conforme a lo vertido por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento en sesión de la Comisión de Vivienda y Construcción de Parlamento referida anteriormente.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia señalada por el Poder Ejecutivo en el literal a) numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley, conforme a lo establecido por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, estaría cumpliendo con los siguientes parámetros en forma concurrente:

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específica sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) 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." (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); período en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales<sup>60</sup>, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.

<sup>59</sup> Documento: "Presentación ante la Comisión de Constitución y Reglamento" del Presidente del Consejo de Ministros de fecha 22 de setiembre de 2016. p. 39.

<sup>60</sup> Es decir, aquellos que deben ser aprobados por el Congreso de la República y cuyas materias se encuentran reguladas en el artículo 56 de la Constitución Política del Perú:

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- De igual modo, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como el derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), así como la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), como tampoco pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200).
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

De otro lado, diferimos de la posición de la Comisión de Vivienda y Construcción emitida a través de su Informe remitido por Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, en tanto que recorta el número de actores u operadores involucrados sobre los cuales se persigue fortalecer sus funciones, contemplando únicamente al organismo regulador (SUNASS) y al Organismo Técnico de la Administración de los Servicios de Saneamiento (OTASS), dejando de lado a otras entidades que intervienen en la prestación de los servicios de saneamiento, tales como las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento y las Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS).

Además, el Informe de la Comisión de Vivienda y Construcción incluye en su propuesta legal del literal a) numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley, el desarrollo específico de la fórmula del texto legal que deberá contener el Decreto Legislativo que emita el Poder Ejecutivo sobre esta materia, al ordenar que *“los propietarios de las empresas [de servicios de saneamiento] deberán ser integrados progresivamente al directorio de sus empresas como máxima fecha a partir del tercer año del proceso de apoyo transitorio (...)”*, cuestión con la cual diferimos por cuanto la presente ley autoritativa es una norma sobre la producción jurídica<sup>61</sup>, que como tal, condiciona el procedimiento de elaboración del futuro

---

“Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.”

<sup>61</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 0012-2011-PI/TC señala lo siguiente: “12. Puesto que la Ley Fundamental encarga directamente a la ley autoritativa establecer los límites específicos que se deberán observar en el dictado de la legislación delegada, dicha ley habilitante cumple la función de una norma sobre la producción jurídica, ‘en un doble sentido; por un lado, como ‘normas sobre la forma de la producción jurídica’, esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras fuentes que tienen su mismo rango; y, por otro, como ‘normas sobre el

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Decreto Legislativo y limita su contenido, para que, conocida la materia específica sobre la cual quiere legislar el Poder Ejecutivo, se le autorice a éste y tenga la libertad de normar sobre esta materia. En última instancia, es potestad del propio Parlamento, dar trámite a las iniciativas legislativas correspondientes que eventualmente se presenten, que busquen legislar en los términos de lo propuesto por la Comisión de Vivienda y Construcción en este extremo.

Por las consideraciones expuestas, consideramos viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal a) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, considerando las propuestas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley.

#### B. Artículo 2, numeral 4, literal b)

***“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:***

***[...]***

***4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:***

***[...]***

***b) Crear programas de servicios facultativos”.***

Con relación al citado ítem es preciso indicar que en la Exposición de Motivos no se precisa qué se entienden por “servicios facultativos” ni cuáles serían aquellos programas que se pretenden crear, siendo que solo se utiliza, a nivel propositivo, el término “programas” en un ítem, como se revela a continuación:

“Por ello, se propone implementar medidas que aseguren la ampliación y mejora de los servicios de saneamiento bajo un enfoque integral y de sostenibilidad, entre las cuales se encuentran las siguientes:

[...]

- Mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector, mediante el financiamiento de programas, proyectos y estudios para el mejoramiento, ampliación y desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales.”<sup>62</sup>

En la opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción, dicha Comisión refirió que el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento sustentó la propuesta refiriendo la necesidad de emprender las acciones siguientes:

“1. Crear un programa de voluntariado y servicios facultativos en la que egresados y bachilleres, se incorporen en las Entidades Prestadoras de Servicios y a los operadores de servicios de agua y saneamiento (EPS, Municipio o JASS).”

A raíz de ello, la Comisión de Vivienda y Construcción consideró en su opinión que no correspondería otorgar facultades legislativas en este extremo porque “se entiende que corresponde a fortalecer [sic] a los Gobiernos Locales, a través de la

---

contenido de la normación’, es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar su contenido.’ [STC 0020-2005-PI/TC, F.J. 27].”

<sup>62</sup> Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo 228/2016-PE. p.51.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

*creación de Áreas Técnicas Municipales, en las cuales se contratará a jóvenes profesionales de las distintas Regiones, en una especie de voluntariado remunerado, reforzando a los equipos de los Gobiernos Locales, en apoyo al saneamiento urbano y rural. Esta Comisión considera que sobre este punto, no corresponde otorgar facultades legislativas, toda vez que la prioridad, es gestionar de manera diligente y especializada el tema de saneamiento. Existen normas de menor rango que podrían servir para el propósito anunciado por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.*<sup>63</sup>

De otro lado, mediante Oficio 0128-2016-2017-CEBFIF/CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió el 22 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento el documento titulado "Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento" concluyendo conceder autorización al Poder Ejecutivo, para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal b) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.<sup>64</sup>

Ahora bien, en el análisis referido al requisito de solicitar, por parte del Poder Ejecutivo, autorización para legislar en este aspecto, no se aprecia que "legislar en materia de agua y saneamiento a fin de: (...) b) Crear programas de servicios facultativos..." cumpla con señalar la materia específica en la cual quieren legislar, sobre todo si se considera que en la exposición de motivos tampoco se llega a especificar qué se entienden por "servicios facultativos" ni qué programas se pretenden crear. El Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo solamente refiere a modo propositivo que adoptarán mecanismos para apoyar la ejecución de la política del sector, mediante el financiamiento de programas, sin entrar en mayor detalle al respecto.

A mayor abundamiento, en la sustentación del Poder Ejecutivo ante la Comisión de Constitución y Reglamento, el Presidente del Consejo de Ministros señaló que piden facultades en materia de agua y saneamiento para: "Crear programas de servicios facultativos en los que profesionales con conocimiento en materia de saneamiento apoyen voluntariamente en desarrollo del sector". Esta posición difiere con lo señalado por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento en sesión de la Comisión de Vivienda y Construcción, que señaló (según refiere la Comisión de Vivienda y Construcción en su informe<sup>65</sup>) que buscan crear un programa de voluntariado y servicios facultativos para que egresados y bachilleres –no profesionales con conocimiento en la materia como señalara el Presidente del Consejo de Ministros- puedan incorporarse en las Entidades Prestadoras de Servicios y a los operadores de servicios de agua y saneamiento (a nivel de municipios o Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento). No obstante,

<sup>63</sup> Documento titulado "Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I" remitida mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, por la Comisión de Vivienda y Construcción con fecha 20 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento -en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR. p. 3.

<sup>64</sup> Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. p.23. Dicho informe se remitió en forma anexa al documento denominado "Informe solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento", en atención al Oficio 0125-2016-2017/CVC-CR.

<sup>65</sup> Informe de la Comisión de Vivienda y Construcción. p.3.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

al margen de esta divergencia, este poder del Estado ya cuenta con las herramientas legales para emprender programas de tal naturaleza y características.

Como se sabe, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, establece en su artículo 38, la facultad de crear "*Programas y Proyectos Especiales [...] en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.*"<sup>66</sup>

Quedaría a discrecionalidad del Poder Ejecutivo escoger la creación de un Proyecto Especial, como una forma articulada y coherente de actividades orientadas a alcanzar un objetivo en un período limitado de tiempo o en todo caso un Programa, con una estructura funcional diseñada especialmente para atender un problema o implementar una política pública específica con una vocación mayor de permanencia en el tiempo. Así, queda como atribución exclusiva del Poder Ejecutivo la selección y el diseño estructural de este mecanismo, el mismo que estaría adscrito al Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, bajo su control y supervisión continua para verificar el cumplimiento de sus metas y el impacto en la población. En este sentido, los Programas de Servicios Facultativos que implemente el Poder Ejecutivo, bajo el esquema que se propone, quedarán facultados para realizar las coordinaciones y convenios necesarios con las Entidades Prestadoras de Servicios y con los demás operadores de servicios de agua y saneamiento (a nivel de municipios o Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento), a fin de brindarles el apoyo técnico necesario para la optimización de su gestión. Ello, sin perjuicio de las atribuciones que de por sí ostentan los gobiernos locales para adoptar las medidas pertinentes a efectos de reforzar las áreas técnicas municipales en materia de saneamiento para fortalecer la gestión pública en este aspecto.

<sup>66</sup> Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo

"Artículo 38.- Programas y Proyectos Especiales

38.1 Los Programas y Proyectos Especiales son creados, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

38.2 Los Programas son estructuras funcionales creadas para atender un problema o situación crítica, o implementar una política pública específica, en el ámbito de competencia de la entidad a la que pertenecen. Sólo por excepción, la creación de un Programa conlleva a la formación de un órgano o unidad orgánica en una entidad.

38.3 Los Proyectos Especiales son un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un periodo limitado de tiempo, siguiendo una metodología definida. Sólo se crean para atender actividades de carácter temporal. Una vez cumplidos los objetivos, sus actividades, en caso de ser necesario, se integran en órganos de línea de una entidad nacional o, por transferencia, a una entidad regional o local, según corresponda.

38.4 Excepcionalmente, la creación de un Programa o un Proyecto Especial implicará la creación de una categoría presupuestal específica.

38.5 En el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros evalúa a los Programas y Proyectos Especiales a fin de determinar la necesidad de su continuidad. El procedimiento de evaluación se establece por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros."



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Y es que como se ha señalado anteriormente, la delegación de facultades legislativas tiene carácter excepcional e implica un ejercicio discrecional del legislador al delegar la facultad de legislar materias dentro de su competencia al Poder Ejecutivo. Así, el Tribunal Constitucional señala, en la sentencia del Expediente 0022-2011-PI/TC, expresamente que "(...) [el] titular de política legislativa del Estado [es] –el Congreso–, al cual se ha investido de la competencia constitucional, de ejercicio discrecional, para delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de regular, mediante decretos legislativos, temas que se encuentran dentro de su ámbito de competencia (...)." <sup>67</sup> (el subrayado es nuestro)

Por ello, sin perjuicio de que el Poder Ejecutivo haya cumplido con el requisito del "plazo determinado", pues en su propuesta legislativa, el Poder Ejecutivo plantea un plazo de 120 días calendario, no corresponde continuar con el análisis de materias indelegables, pues no se está cumpliendo con el requisito de materia específica, y adicionalmente se ha determinado, luego del análisis de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 228/2016-PE y de las sustentaciones del Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Presidente del Consejo de Ministros ante las Comisiones de Vivienda y Construcción y de Constitución y Reglamento respectivamente, que es una materia que no requiere de delegación de facultades para legislar, puesto que el Poder Ejecutivo ya cuenta con las herramientas normativas para viabilizar e implementar dicha estrategia.

En consecuencia, no corresponde ni resulta necesario otorgar facultades legislativas en este extremo, toda vez que ya existen normas de carácter infralegal que el Poder Ejecutivo está facultado a emitir, de conformidad con su ley orgánica, para la realización de este componente y la consecución de sus metas respectivas.

#### C. Artículo 2, numeral 4), literal c)

***"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:***

***[...]***

***4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:***

***[...]***

***c) Promover el acceso y ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento".***

Con relación al citado ítem es preciso indicar que en la exposición de motivos se dan explicaciones de carácter general sobre la necesidad de promover el acceso y ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento. Así, el Poder Ejecutivo, señala lo siguiente:

"La gestión y prestación de los servicios de saneamiento son de necesidad pública y de preferente interés nacional, según el artículo 3 de la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, cuya finalidad es promover el acceso universal de la

<sup>67</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0022-2011-PI/TC. Fundamento jurídico 8. El subrayado es nuestro.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

población a los servicios de saneamiento sostenibles y de calidad, proteger su salud y el ambiente, la cual comprende a todos los sistemas y actividades que integran los servicios de saneamiento, la prestación de los mismos y la ejecución de obras para su realización.

(...)

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible, acordados en Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece como Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, lo que incluye que para el año 2030 se logren, entre otras, las siguientes metas: el acceso universal y equitativo al agua potable, el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados (...).

Según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos – ENAPRES, al 2015, a nivel nacional, en el ámbito urbano, el 94.0% de la población tiene acceso a servicios de agua y el 87.7% a servicios de alcantarillado sanitario adecuado. En el ámbito rural, la cobertura en agua llega al 68.4%, mientras que en alcantarillado sanitario o disposición sanitaria de excretas la cobertura alcanza al 22.1%.

(...)

El Estado se encuentra en la obligación de garantizar al ciudadano, cuando menos, tres aspectos esenciales del servicio de agua y saneamiento: el acceso, la calidad y la suficiencia. Una parte importante de la población aún no cuenta con los servicios de agua potable y saneamiento (...)."

En la opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción, la Comisión, a diferencia de los demás ítems del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, no resumió sustentación alguna del Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento en este asunto. Acorde con ello, la Comisión de Vivienda y Construcción consideró en su opinión que no procedía analizar el otorgamiento de facultades legislativas en este extremo por lo siguiente:

"El presente numeral es una exposición de objetivos que se encuentran ilustrados en los puntos anteriores y siguientes, siendo que, la promoción y acceso a los servicios básicos, se encuentran contenidos en sus planes de gobierno y constituye [sic] una política de Estado. Asimismo, se determinara [sic] con precisión, en el plan de ejecución de proyectos que promueva el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. En sí mismo, no se trata de facultades legislativas, por lo que no procede analizarlo."<sup>68</sup>

Por su parte, mediante Oficio 0128-2016-2017-CEBFIF/CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió el 22 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento el documento titulado "Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento" concluyendo conceder autorización al Poder Ejecutivo, para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal c) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.<sup>69</sup>

<sup>68</sup> Documento titulado "Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I" remitida mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, por la Comisión de Vivienda y Construcción con fecha 20 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento -en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR. p. 3.

<sup>69</sup> Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. p.23. Dicho informe se remitió en forma anexa al documento denominado "Informe solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento", en atención al Oficio 0125-2016-2017/CVC-CR.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

Dicho esto, corresponde analizar lo solicitado pues el Poder Ejecutivo está solicitando legislar en materia de agua y saneamiento a fin de: "[p]romover el acceso y ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento". En la exposición de motivos se aprecia que esta es la principal preocupación del Poder Ejecutivo en esta materia, enfatizando el hecho que el *"Estado se encuentra en la obligación de garantizar al ciudadano, cuando menos, tres aspectos esenciales del servicio de agua y saneamiento: el acceso, la calidad y la suficiencia. Una parte importante de la población aún no cuenta con los servicios de agua potable y saneamiento."*

Lo que se aprecia es que precisamente a través de las otras materias sobre las cuales se busca legislar, en materia de agua y saneamiento que se establecen en los literales a), b), d) y e)<sup>70</sup>, es que se procura alcanzar como meta el "[p]romover el acceso y ampliar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento". Es decir, la promoción en el acceso y la ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento en lugar de ser una materia en sí sobre la cual el Poder Ejecutivo pretende legislar, es más bien la consecuencia lógica, resultado o meta que se pretende alcanzar a través de las demás materias, sobre agua y saneamiento, sobre las cuales se pretende legislar.

Esta afirmación se comprueba cuando el propio Poder Ejecutivo, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 228/2016-PE, al justificar la necesidad de la implementación de la serie de medidas en las materias sobre las cuales pretende legislar, señala como corolario o en consecuencia, que así se ampliará, el acceso los servicios de agua y desagüe para todos los peruanos:

"(...) De esta manera, se busca asegurar el acceso a los servicios de agua y desagüe para todos los peruanos, logrando la igualdad de oportunidades; siendo un objetivo fundamental que todos los peruanos tengan acceso en su hogar a agua de calidad las 24 horas del día, los siete días de la semana. Eso significa atender a 3.7 millones de peruanos que hoy no cuentan con este servicio en sus hogares, así como

<sup>70</sup> Proyecto de Ley 228/2016-PE:

"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:

(...)

4. Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:

a) Establecer medidas que permitan fortalecer la rectoría en saneamiento, así como las funciones de las entidad prestadoras, del organismo regulador y de todas aquellas entidades que intervienen en la prestación de los servicios de saneamiento;

b) Crear programas de servicios facultativos;

(...)

d) Modernizar, mejorar y fortalecer la gestión empresarial de las entidades prestadoras, la infraestructura y los servicios de saneamiento, así como el marco legal sobre gestión integral de los residuos sólidos, bajo un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad; y

e) Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y público-privadas en servicios de saneamiento, incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del mecanismo con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, así como agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento."



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

facilitar el acceso a sistemas de alcantarillado a 8.7 millones de peruanos que no cuentan con este servicio.”<sup>71</sup>

Ello se corrobora además con la sustentación del Presidente del Consejo de Ministros ante la Comisión de Constitución y Reglamento, cuando ponen como meta: “En el 2021, todos los peruanos deberán tener acceso a agua potable de calidad y a desagüe las 24 horas”, a través de una estrategia que se concentra en 3 ejes: 1) “Fortalecimiento y modernización de operadores” (que se recoge en el literal a) numeral 4 del artículo 2 del Proyecto del Ley 228/2016-PE); 2) “Mayores inversiones” (que se recoge en el literal d) numeral 4 del artículo 2 del Proyecto del Ley 228/2016-PE); y 3) “Simplificación de procesos y normativa que impacta en inversión, financiamiento y gestión” (que se recoge en los literales d) y e) del numeral 4 del artículo 2 del Proyecto del Ley 228/2016-PE). (Véase Gráfico 1).

Finalmente, podemos señalar que la promoción del acceso y ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento aparece no como medida, sino como Objetivo Nacional en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 en el punto 2.8. A. Objetivo Nacional: Igualdad de oportunidades y acceso universal a los servicios básicos y B. Lineamientos de política: “(...) garantizar el acceso universal (...) a los servicios de agua potable y saneamiento básico, priorizando a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (...).”<sup>72</sup>

Por ello, el literal c) del numeral 4 del artículo 2 del Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo 228/2016-PE no constituye materia específica en sí sobre la cual el Poder Ejecutivo requiera legislar, sino más bien una meta a alcanzar a través de las demás materias contenidas en los literales restantes del numeral 4 del artículo 2 sobre agua y saneamiento, respecto de las cuales se pretende legislar.

En este sentido, sin perjuicio que el Poder Ejecutivo, haya cumplido con el requisito del “plazo determinado”, pues en su propuesta legislativa plantea un plazo de 120 días calendario, no corresponde continuar con el análisis de materias indelegables, pues no se está cumpliendo con el requisito de materia específica.

Por las consideraciones expuestas, no corresponde autorizar delegación de facultades legislativas en este extremo, toda vez que por su propia naturaleza no se trata en sí misma de una materia específica sobre la que sea necesario legislar, sino se configura como un objetivo nacional que el Estado peruano persigue alcanzar a través de diversos objetivos estratégicos, tanto generales como específicos, y que se materializan a través de diversas acciones estratégicas y medidas como las que se plantean en los demás literales a), d) y e) del numeral 4 del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE.

#### D. Artículo 2, numeral 4, literal d)

##### ***“Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas***

<sup>71</sup> Proyecto de Ley 228/2016-PE. p. 52.

<sup>72</sup> Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021. p. 92-93.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***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:***

***[...]***

***4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:***

***[...]***

***d) Modernizar, mejorar y fortalecer la gestión empresarial de las entidades prestadoras, la infraestructura y los servicios de saneamiento, así como el marco legal sobre gestión integral de los residuos sólidos, bajo un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad".***

En la Exposición de Motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

"(...) Los Objetivos del Desarrollo Sostenible, acordados en Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece como Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, lo que incluye que para el año 2030 se logren, entre otras, las siguientes metas: el acceso universal y equitativo al agua potable, el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados, a la mejora de la calidad del agua, al aumento sustancial de la utilización de los recursos hídricos en todos los sectores, la reducción de la descarga de materiales y productos químicos peligrosos, y un aumento sustancial del reciclado y la reutilización en condiciones de seguridad, así como apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

(...)

Por ello, se propone implementar medidas que aseguren la ampliación y mejora de los servicios de saneamiento bajo un enfoque integral y de sostenibilidad, entre las cuales se encuentran las siguientes:

(...)

- La optimización del marco regulatorio en materia de Gestión Integral de Residuos Sólidos con la finalidad de reducir la brecha de infraestructura de disposición final de residuos, mejorar los mecanismos de financiación por la prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos así como minimizar la generación de los residuos y lograr un reaprovechamiento eficiente de los mismos; así como categorizar y mejorar la Gestión Ambiental de los proyectos de Agua y Saneamiento y la actualización y/o recategorización de la normativa de residuos sólidos, de modo que satisfagan las necesidades básicas de la población, permitan una adecuada comercialización y no generen impactos ambientales de carácter significativo.

(...)."73

La opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción refirió que el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento sustentó la propuesta destacando la necesidad de emprender las acciones siguientes:

- "1. Promover el saneamiento financiero de las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS), modificando:
  - 1.1 La Ley 29625, a fin de permitir plazos mayores a los 8 años para la devolución de fondos.
  - 1.2 La Ley 29740 y la Ley 28870, con el fin de sincerar, consolidar y reestructurar las deudas existentes en las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS).

<sup>73</sup> Proyecto de Ley 228/2016-PE. p. 50-51.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- 1.3 Modificar el Decreto Legislativo 774, Ley del Impuesto a la Renta, exonerando a las Entidades Prestadoras de Servicios (EPS), del impuesto a la renta por donaciones que percibe.
2. Modificar la Ley 27314 – Ley General de Residuos Sólidos que clasifica los lodos de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) y Plantas de Tratamiento de Aguas (PTA), como residuos peligrosos, lo que causa dificultades en la gestión.
3. Crear y regular el Fondo de Inversiones Agua Segura (FIAS).<sup>74</sup>

A raíz de ello, la Comisión de Vivienda y Construcción consideró en su opinión como atendible otorgar facultades legislativas en esta materia, señalando las consideraciones siguientes:

- *El conjunto de las EPS ha presentado dificultades por deudas que consideran que no les corresponden.*
- *Se propone la creación de una Red Nacional Desconcentrada de la OTASS, cuyas características aún no han sido definidas. Se justifica la ampliación de los servicios de la OTASS, dentro de un marco de descentralización y no de desconcentración.*
- *La Ley 30045 señala dos objetivos específicos para la OTASS: Administración de los servicios de saneamiento (Título II, Artículo 12); así como la evaluación y reflotamiento de las EPS (Título III, Artículo 17 al 20); siempre y cuando, en el primer periodo de intervención y luego de lograr el reflotamiento de la empresa, se constituya un directorio nombrado por la OTASS como por los propietarios de la empresa intervenida.*
- *Esta Comisión concuerda con la exoneración tributaria a las EPS's, en lo relacionado a los recursos y bienes recibidos por concepto de donaciones. Asimismo, se debe dar atención al problema de la deuda generada con recursos del FONAVI y otras fuentes de financiamiento.*
- *Esta Comisión estima que es acertado modificar el concepto de residuo peligroso a resultado de las plantas de tratamiento de las PTAR de desagüe domésticos.*
- *La promoción y el acceso de la cobertura del servicio de saneamiento a nivel nacional, deberá ir acompañada de un plan de intervenciones, debiendo ser puesto de conocimiento público de forma anticipada.*
- *Esta Comisión considera conveniente que deberá aumentar significativamente el presupuesto destinado a las actividades que van a brindar la SUNASS y la OTASS en el proceso de fortalecimiento de las EPS.*
- *La legislación sobre los residuos sólidos, es de competencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología; no correspondiéndole al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sino al Ministerio del Ambiente; sin embargo, esta Comisión opina que la medida es perfectamente atendible, y que le corresponde a la Presidencia del Concejo [sic] de Ministros en su función multisectorial.*<sup>75</sup>

Acorde con lo expuesto, la Comisión de Vivienda y Construcción propone reformular el literal d) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley de la siguiente manera:

<sup>74</sup> Documento titulado "Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I" remitida mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, por la Comisión de Vivienda y Construcción con fecha 20 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento -en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR. p. 3-4.

<sup>75</sup> Documento titulado "Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I" remitida mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, por la Comisión de Vivienda y Construcción con fecha 20 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento -en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR. p. 4.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

"b) Modernizar y fortalecer la gestión de las entidades públicas prestadoras de servicios agua y saneamiento [sic], así como modificar el marco legal sobre gestión integral de residuos sólidos, bajo un enfoque de sostenibilidad."<sup>76</sup>

De otro lado, mediante Oficio 0128-2016-2017-CEBFIF/CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió el 22 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento el documento titulado "Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento" concluyendo conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento en los términos de lo propuesto en el literal d) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.<sup>77</sup>

Ahora bien, en el análisis de la materia solicitada, se aprecia que en este caso el Poder Ejecutivo sí está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC anteriormente citada.

Asimismo, se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); periodo en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.

De otro lado, no comprende materias que sean indelegables a la Comisión Permanente. Es decir, no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.

Además, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como el derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), así como la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), como tampoco pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200). Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79).

Ahora bien, considerando que el Poder Ejecutivo pretende legislar en materia de agua y saneamiento a fin de "modernizar, mejorar y fortalecer la gestión empresarial de las entidades prestadoras", y existiendo actualmente, en el marco de la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, entidades prestadoras públicas, es preciso acotar expresamente en este extremo la delegación de facultades al Poder Ejecutivo, en consideración a lo establecido por

<sup>76</sup> Opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción. Páginas 5-6.

<sup>77</sup> Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Página 23. Dicho informe se remitió en forma anexa al documento denominado "Informe solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento", en atención al Oficio 0125-2016-2017/CVC-CR.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

el artículo 60 de la Constitución Política, que establece en su segundo párrafo que "[s]ólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional."

Finalmente, diferimos de la posición de la Comisión de Vivienda y Construcción en tanto que recorta la posibilidad de legislar al Poder Ejecutivo en materia de agua y saneamiento para modernizar, mejorar y fortalecer "la infraestructura y los servicios de saneamiento" de las entidades prestadoras, cuando ello resulta un elemento de esencial importancia si se quiere promover un mayor acceso y una ampliación de la cobertura de los servicios de agua y saneamiento.

Igualmente, diferimos también de la propuesta de la mencionada Comisión, cuando de la frase: "Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de: (...) Modernizar, mejorar y fortalecer (...) el marco legal sobre gestión integral de los residuos sólidos, bajo un enfoque de sostenibilidad" retira la expresión "con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad", pues consideramos que son dos atributos que debe perseguir principalmente una gestión integral de los residuos sólidos que busque ser sostenible.

Por las consideraciones expuestas, se considera viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal d) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley, pero acotando expresamente que la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para "modernizar, mejorar y fortalecer la gestión empresarial de las entidades prestadoras" se realiza, conforme a lo establecido por el artículo 60 de la Constitución Política.

#### E. Artículo 2, numeral 4), literal e)

##### ***"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:***

***[...]***

##### ***4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:***

***[...]***

***e) Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y público-privadas en servicios de saneamiento, incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del mecanismo con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, así como agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento".***

En su exposición de motivos, el Poder Ejecutivo justifica la necesidad de legislar en esta materia específica, señalando lo siguiente:

"De acuerdo con el Plan de Inversiones del Sector Saneamiento de Alcance Nacional (PISSAN) 2014-2021, aprobado por Resolución Ministerial 336-2014-VIVIENDA, se

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

ha cuantificado un total [de] S/53.5 mil millones de soles para las inversiones en saneamiento; de los cuales S/ 43.3 mil millones de soles corresponden a las necesidades de ampliación de cobertura de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales.

(...)

Por ello, se propone implementar medidas que aseguren la ampliación y mejora de los servicios de saneamiento bajo un enfoque integral y de sostenibilidad, entre las cuales se encuentran las siguientes:

(...)

- Otorgar el rol concedente al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) respecto a proyectos para la construcción, operación y mantenimiento de saneamiento y reúso de agua residual tratada y subproductos del tratamiento, y contratos de gestión.

(...)

- Simplificación para la ejecución de proyectos en saneamiento con el objeto de simplificar los procedimientos y reducir costos para la ejecución de los citados proyectos, acortando su plazo de ejecución.
- Mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector, mediante el financiamiento de programas, proyectos y estudios para el mejoramiento, ampliación y desarrollo de sistemas de agua potable, alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales.
- Agilización en el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento.

(...).<sup>78</sup>

Por su parte, la opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción, de fecha 20 de setiembre del 2016, señala que el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento sustentó la propuesta enfatizando la necesidad de emprender las acciones siguientes:

1. Modificar la Ley del Sistema de Inversión Pública, Decreto Ley 27293 y sus normas modificatorias, excluyendo a los proyectos de saneamiento de los estudios de pre-inversión.
2. Modificar el Decreto Ley [sic] 1224, Ley Marco de Promoción de la Inversión Privada, reduciendo plazos y simplificando procesos.
3. Modificar el Decreto Ley [sic] 1238 que modifica la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado para incluir en esta modalidad la construcción, mantenimiento y operación.
4. Modificar la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento, dando el Rol concedente al Ente Rector en materia de tratamiento de aguas residuales, en los procesos de participación privada.
5. Modificar la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, creando un ranking de empresas consultoras, regulando los adicionales de obra, transparentando el uso de los recursos y permitiendo la vigilancia ciudadana de los contratos suscritos para proyectos de agua y saneamiento.
6. Modificar la Ley de Canon 27506, 28077 y 28322 y sus normas modificatorias para establecer que un porcentaje de los recursos transferidos sean destinados a obras de agua potable y alcantarillado.
7. Modificar el Decreto Ley 1192, para facilitar y regular un proceso rápido y sumario de expropiación de bienes inmuebles necesarios para el desarrollo de obras de agua y saneamiento.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Proyecto de Ley 228/2016-PE. p. 50-51.

<sup>79</sup> Documento titulado "Opinión Consultiva 001-2016-2017-CVC-I" remitida mediante Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR, por la Comisión de Vivienda y Construcción con fecha 20 de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

A raíz de ello, la Comisión de Vivienda y Construcción consideró atendible otorgar facultades legislativas en esta materia, pero suprimiendo lo referido a las asociaciones público-privadas y demás iniciativas privadas:

"Se deja constancia que la intervención solicitada, a través de las Asociaciones Público Privadas, Iniciativas Privadas u Obras por Impuestos, únicamente será para el desarrollo de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), con el fin de reducir la brecha de infraestructura en agua y saneamiento, atendiendo a los compromisos de no privatizar los servicios públicos."<sup>80</sup>

Acorde con lo expuesto, la Comisión de Vivienda y Construcción propuso reformular el literal e) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley de la siguiente manera:

"c) Optimizar y agilizar la inversión pública en agua y saneamiento y pública-privada en servicios de saneamiento, garantizando la dimensión pública de estos servicios. Asimismo, agilizar el procedimiento de expropiación para mejorar la ejecución de proyectos de saneamiento."<sup>81</sup>

Por su parte, mediante Oficio 0128-2016-2017-CEBFIF/CR, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera remitió el 22 de setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento el documento titulado "Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento" concluyendo conceder autorización al Poder Ejecutivo, para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal e) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE.<sup>82</sup>

Analizando a fondo este extremo de la solicitud de facultades legislativas, el Poder Ejecutivo solicita autorización para legislar en materia de agua y saneamiento a fin de: "Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y público-privadas en servicios de saneamiento, incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, así como agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento."

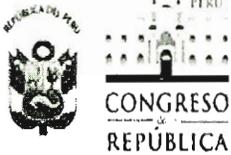
Considerando la fórmula legal y la exposición de motivos del Proyecto de Ley 228/2016-PE, así como la sustentación del Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento y del Presidente del Consejo de Ministros ante las Comisiones de Vivienda y Construcción y de Constitución y Reglamento respectivamente, se aprecia que en este extremo el Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, delimitando mínimamente el contenido de su solicitud de delegación, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y

setiembre del 2016 a la Comisión de Constitución y Reglamento -en atención al Oficio 0067-2016-2017/CVC-CR. p. 4-5.

<sup>80</sup> Ibidem.

<sup>81</sup> Opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción. p.6.

<sup>82</sup> Informe Complementario al solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. p.23. Dicho informe se remitió en forma anexa al documento denominado "Informe solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento", en atención al Oficio 0125-2016-2017/CVC-CR.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC anteriormente citada.

Asimismo, está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario); período en el cual el Poder Ejecutivo procurará emitir los decretos legislativos correspondientes.

De otro lado, no comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. Es decir, no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República. Además, tal como lo prescribe el artículo 106, no comprende materias referidas a leyes orgánicas, es decir no pretende regular la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como tampoco las otras materias cuya regulación se sujeta a ley orgánica como el derecho a la participación política en sus dos dimensiones activa y pasiva (artículo 31), así como la utilización y el otorgamiento a particulares de los recursos naturales (artículo 66), como tampoco pretende regular lo referente a los procesos constitucionales (artículo 200). De otro lado, tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79).

No obstante, lo que llama la atención respecto de este numeral es que el Poder Ejecutivo propone legislar en materia de agua y saneamiento a fin de: "[p]romover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y público-privadas en servicios de saneamiento". Según la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento "la prestación de los Servicios de Saneamiento comprende la prestación regular de: servicios de agua potable, alcantarillado sanitario y pluvial y disposición sanitaria de excretas, tanto en el ámbito urbano como en el rural". Esto lleva a atender la preocupación ciudadana por el riesgo de privatización de empresas prestadoras de saneamiento públicas de derecho privado como es el caso de la empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - Sedapal<sup>83</sup>, con el consiguiente riesgo de un eventual incremento de tarifas en perjuicio de los millones de consumidores y usuarios del servicio de saneamiento, así como el cese de trabajadores. Cabe señalar que dicha preocupación fue

<sup>83</sup> SEDAPAL "es una empresa estatal de derecho privado íntegramente de propiedad del Estado, constituida como Sociedad Anónima. Es resultado de la transformación de la Empresa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - ESAL. Fue creada mediante Decreto Legislativo 150 de fecha 12.06.81, encontrándose inscrita en la Partida Electrónica 02005409 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos. Se rige por lo establecido en su Estatuto, en la Ley General de Sociedades-Ley 26887, sus modificatorias y ampliatorias. Asimismo, se encuentra en el ámbito de la Ley 24984-Ley de la Actividad Empresarial del Estado, promulgada en Diciembre de 1998, modificada por Ley 27170- Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, publicada en setiembre de 1999, las cuales definen el régimen económico, financiero y laboral de la empresa, así como la relación con los diversos niveles de gobierno y sistemas administrativos. Los servicios de agua potable y alcantarillado están regulados por la Ley 26338, Ley General de Servicios de Saneamiento (...)." Fuente: Portal electrónico de Sedapal. En: <http://www.sedapal.com.pe/marco-legal>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

compartida por el actual titular del Poder Ejecutivo, quien mencionó antes de asumir el cargo el compromiso de no privatizar dicha empresa pública.<sup>84</sup>

Por ello, en atención a la facultad discrecional del legislador, en este caso del Congreso de la República al tiempo de conceder la autorización para legislar en materia de agua y saneamiento al Poder Ejecutivo, se considera necesario consignar expresamente que se faculte legislar para "Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y público-privadas en servicios de saneamiento, **garantizando la continuidad de las empresas públicas de derecho privado que prestan estos servicios.**"

Esta preocupación es compartida por la Comisión de Vivienda y Construcción que mencionó en su informe que la intervención de las asociaciones público-privadas, iniciativas privadas u obras por impuestos serán "para el desarrollo de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR)", "atendiendo a los compromisos de no privatizar los servicios públicos", por lo que en su propuesta de fórmula legal propone optimizar y agilizar la inversión pública en agua y saneamiento y pública-privada en servicios de saneamiento, "garantizando la dimensión pública de estos servicios."<sup>85</sup>

Finalmente, es preciso acotar expresamente en este extremo la delegación de facultades al Poder Ejecutivo, en consideración a lo establecido por el artículo 70 de la Constitución Política, que establece lo siguiente:

"Artículo 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio. Hay acción ante el Poder Judicial para contestar el valor de la propiedad que el Estado haya señalado en el procedimiento expropiatorio." (subrayado nuestro).

Por ello, si se pretende agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento, se debe considerar el carácter inviolable del derecho de propiedad y la estipulación de los límites y condiciones para la expropiación que consagra la Carta Política

En consecuencia, por las consideraciones expuestas, se considera viable conceder autorización al Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento, en los términos de lo propuesto en el literal e) del numeral 4) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, atendiendo a las propuestas señaladas en la exposición de motivos del referido proyecto de ley, pero acotando expresamente que la delegación de facultades al Poder Ejecutivo para legislar a fin de "promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y

<sup>84</sup> "Pedro Pablo Kuczynski niega que pretenda privatización de Sedapal. (...) negó ayer que tenga alguna pretensión de privatizar Sedapal y, por el contrario, sostuvo que lo que esta empresa requiere es un gran programa de inversión, empezando por la planta de Huachipa, para incrementar su capacidad." Fuente: Diario Perú21, Jueves 3 de marzo del 2016. En: <http://peru21.pe/politica/ppk-pedro-pablo-kuczynski-niega-que-pretenda-privatizacion-sedapal-2240446>.

<sup>85</sup> Opinión de la Comisión de Vivienda y Construcción. p.6.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

público-privadas en servicios de saneamiento" se realiza garantizando la continuidad de las empresas públicas de derecho privado que prestan estos servicios, y que para legislar a fin de "agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento", ello debe realizarse conforme a lo establecido por el artículo 70 de la Constitución Política.

Con relación al plazo de 120 días calendario solicitado por el Poder Ejecutivo para legislar en materia de agua y saneamiento; consideramos que teniendo en cuenta que el sustento de la autorización por parte del Poder Legislativo se centra en la urgencia en la dación de reglas que impactan en la mejoría de la calidad de vida para la población; y siendo que el Poder Ejecutivo cuenta con los recursos humanos técnicos y logísticos suficientes para elaborar los decretos legislativos respectivos de manera simultánea con las demás normas que deba emitir sobre las otras materias solicitadas; esta Comisión considera que el plazo adecuado para legislar en esta materia es de 90 días calendario; máxime si, como lo dijo el Presidente del Consejo de Ministros en su exposición en la Comisión de Constitución y Reglamento, se trata de un paquete de medidas que deben aprobarse de manera conjunta.

#### 4.2.5 Reorganización de Petroperú

##### Artículo 2, numeral 5

***"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:***

***[...]***

- 5) Legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano, creando un marco para el fortalecimiento institucional de las entidades involucradas en su administración y operación para garantizar su continua operatividad."***

En la Exposición de Motivos del proyecto de ley, el Poder Ejecutivo señala que el deterioro en la infraestructura del Oleoducto Nor Peruano, sobre el cual no se ha efectuado una adecuada gestión de su integridad, ha traído como consecuencia derrames de petróleo crudo, haciendo necesaria la regulación de su gestión. También señala que, del mismo modo, se buscan establecer mecanismos que permitan incorporar una cultura de prevención en cuanto a las entidades que intervienen en el Oleoducto Nor Peruano, ante lo cual surge la necesidad de establecer herramientas técnicas, financieras, administrativas, que faciliten dicha labor. Además, proponen mejorar sustancialmente la gestión de Petroperú mediante una reestructuración de la organización, que garantice eficiencia y transparencia. Asimismo, se busca facilitar los regímenes de contratación de bienes y servicios para el desarrollo de proyectos de la empresa.

Por su parte, el Grupo de Trabajo "Petróleo, Modernización de la refinería de Talara, Petroperú y Estado de Oleoducto Nor Peruano", de la Comisión de Energía y Minas, respondiendo al pedido de Informe de Opinión solicitado mediante Oficio 0121-2016-2017/CEM-CR, realizó la evaluación del numeral 5 del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, respecto a la delegación de



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

facultades en materia de reorganización de Petroperú. Dicho informe señala que el marco de fortalecimiento que se tiene pensado realizar está dirigido a garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano. Respecto de la redacción, al señalarse "Entidades involucradas" en la administración y operación del Oleoducto Nor Peruano, el Grupo de Trabajo refiere la necesidad de efectuar una precisión en el sentido de que Petroperú es la única entidad estatal involucrada.

En cuanto al deterioro del Oleoducto Nor Peruano, ha señalado que tanto el Ministerio de Energía y Minas, Petroperú, OSINERGMIN y OEFA, en diversas presentaciones en Comisiones del Congreso de la República, han señalado que no se encuentran en mal estado. Afirman además que los derrames producidos en este último año, obedecen en un 95% a causas exógenas, mientras que sólo un 5% corresponden a causas endógenas.

Así, el Grupo de Trabajo hace mención a una sensación generalizada de los diferentes grupos involucrados en el sector hidrocarburos de que el gobierno busca transferir a un privado la operación del Oleoducto Nor Peruano, reduciendo la participación estatal en la empresa. Y finalmente, el informe concluye señalando la necesidad de incluir dentro de la redacción del texto del inciso b) del numeral 1) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE:

- Especificar que la creación del marco para el fortalecimiento institucional está dirigido a Petroperú, al no existir otras entidades involucradas en los campos de administración y operación en el Oleoducto Nor Peruano.
- Señalar de forma literal: "Exclúyase cualquier medida conducente a la privatización de Petroperú o concesión con subsidio del Estado".

De otro lado, la Comisión de Energía y Minas, atendiendo a la solicitud de opinión consultiva cursada por parte de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 121-2016-2017-CCR/CR, elaboró el Informe de Opinión Consultiva 001-2016-2017-CEM-CR, aprobado por mayoría en la Sesión realizada el 22 de septiembre del 2016. El informe señala que la reorganización de Petroperú no sólo debe involucrar la eficiente operatividad del Oleoducto Nor Peruano, sino que debe abarcar al conjunto de las actividades de la empresa para posibilitar una integración vertical, con el objetivo de fortalecer y modernizar la petrolera estatal.

Considera además adecuada la derogación de la Ley 30130, la que en su artículo 4 hace mención a un plazo de 270 días para que la empresa implemente medidas que generen y maximicen el valor de la misma. Prosiguen señalando que dicho plazo resulta insuficiente para desplegar acciones significativas, según lo manifestado por el Presidente del Directorio de Petroperú, Augusto Baertl en la Cuarta Sesión Ordinaria de la Comisión de Energía y Minas.

En dicho Informe además se establece que la Ley 30130, en su artículo 6 limita el accionar de Petroperú sólo a la modernización de la refinería, por cuanto considera necesario ampliar su espectro.

Finalmente, señala que respecto a las "entidades involucradas", es preciso aclarar que se entiende que Petroperú S.A. es la única entidad involucrada, por lo que



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

propone efectuar esa aclaración dentro de la fórmula legal correspondiente, por lo cual plantea el siguiente texto sustitutorio en el artículo 2 numeral 5:

*"Legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano, creando un marco para el fortalecimiento institucional de **Petróleos del Perú S.A.- Petroperú**, sin que ello implique su privatización, ni concesión, a fin de lograr su continua operatividad a cargo de Petroperú, con sus propios recursos."*

De otro lado, la Coalición Nacional de Sindicatos de Petroperú S.A., mediante el documento CONASIPP MULTIPLE 0046-2016 expone su posición respecto del numeral 5) del artículo 2 del Proyecto de Ley 228/2016-PE, referente al otorgamiento de facultades legislativas al Poder Ejecutivo para reorganizar Petroperú, señalando que se intenta sacar provecho de la situación de los derrames ocurridos en el Oleoducto Nor Peruano, para buscar la transferencia de Petroperú al sector privado. Del mismo modo, los trabajadores hacen mención a un proceso de despolitización, que rechazan en todos sus extremos, debido a que se puede producir la utilización de este proceso para tomar medidas que conducirán al debilitamiento de la empresa. Además, expresan su rechazo a las facultades legislativas en el extremo de la reorganización de Petroperú, pues a su parecer, no se ha propiciado un debate adecuado para tratar el tema. Asimismo, solicitan que se intervenga frente a un posible propósito privatizador de la empresa, o incluso frente a un aumento de la participación del sector privado en la misma.

Ahora bien, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, mediante Oficio 0125-2016-2017-CCR/CR, envió un informe complementario respecto al pedido de opinión solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento, el cual incluye temas que pertenecen también al ámbito de su competencia según el Plan de Trabajo aprobado. Dicha Comisión llama la atención sobre las consecuencias ocasionadas por los derrames de petróleo, entre las cuales estarían el daño a la población, a la economía de Petroperú y a la economía de los Gobiernos Regionales que dependen del canon y sobrecanon por la explotación de petróleo.

Asimismo, la Comisión se pronuncia respecto de la necesidad de establecer una cultura de prevención en las entidades a cargo del Oleoducto Nor Peruano, dotándolas de herramientas que faciliten dicha labor. En este punto cabe hacer la precisión de que la única entidad encargada de la operación del Oleoducto Nor Peruano es Petroperú. Finalmente, también hacen mención a la necesidad de precisar que las facultades no se refieren en modo alguno a la puesta en venta de Petroperú, salvaguardando la participación estatal en la misma. Y basado en todo lo expuesto la Comisión propone el siguiente texto sustitutorio del artículo 2 numeral 5:

*"**Garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano: reparación, mantenimiento, operación y calidad de gestión. Creando un marco para el fortalecimiento institucional de las entidades involucradas en su administración y operación para garantizar su continua operatividad.**"*



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

***Modernizar la administración, gestión y organización de Petroperú, que deberá rendir cuentas y operar con iguales estándares de calidad de empresas privadas similares. Sin que ello involucre la venta de dicha entidad, ni afecte el desarrollo de las inversiones productivas."***

Entrando al análisis del inciso señalado, cabe destacar que la redacción primigenia del texto del Proyecto de Ley 228/2016-PE hace referencia a que "se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano, creando un marco institucional de las entidades involucradas en su administración y operación para garantizar su continua operatividad".

En ese sentido, resulta pertinente especificar que la única institución involucrada en la administración y operación del Oleoducto Nor Peruano es Petroperú, tal como lo apunta el Grupo de Trabajo "Petróleo, Modernización de la refinería de Talara, Petroperú y Estado de Oleoducto Nor Peruano" de la Comisión de Energía y Minas. Precisamente es esta Comisión la que contempla dentro del texto sustitutorio propuesto dicha especificación.

Asimismo, tomamos atención a lo manifestado por la Coalición Nacional de Sindicatos de Petroperú S.A., que rechaza cualquier tipo de acción que pueda vulnerar la participación estatal dentro de Petroperú S.A. En el mismo orden de ideas, tanto en el Grupo de Trabajo "Petróleo, Modernización de la refinería de Talara, Petroperú y Estado de Oleoducto Nor Peruano", como en la propia Comisión de Energía y Minas, se resaltó la preocupación por que se pudiera producir una futura privatización de la empresa, por lo cual se sugirió evitar cualquier ambigüedad en ese sentido, procurando dejar establecida literalmente la exclusión de toda posibilidad de privatización. Del mismo modo, recogemos el planteamiento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, en el extremo que señala que es necesario procurar un proceso de modernización y fortalecimiento institucional de Petroperú, sin que ello involucre la venta de la empresa a favor del sector privado.

Es preciso entonces sugerir dentro del articulado, la especificación de que es solamente Petroperú la empresa encargada de la administración y operación del Oleoducto Nor Peruano, y que es respecto a esta sobre la cual se debe centrar el marco institucional que el Poder Ejecutivo plantea.

Del mismo modo, es necesario consignar dentro de la delegación de facultades el rechazo a cualquier posibilidad que pueda contemplar la privatización de tal empresa.

Coincidimos en la necesidad de dotar a Petroperú de las herramientas necesarias para fortalecer su marco institucional, establecer mecanismos que incorporen políticas de prevención en cuanto a su función respecto del Oleoducto Nor Peruano, y el mejoramiento de la gestión de Petroperú, pero sin que todo ello pueda vulnerar de algún modo la participación del Estado dentro de la empresa.

A partir de lo expuesto, podemos señalar que la materia solicitada cumple con los siguientes parámetros en forma concurrente:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- El Poder Ejecutivo está solicitando autorización para legislar en materia específica, señalando límites o parámetros mínimos en su solicitud de delegación, respecto a estas materias específicas sobre las que busca legislar, en cumplimiento del artículo 104 de la Carta Política y considerando lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, por el cual enuncia que dicho órgano colegiado "(...) *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.*" (Fundamento jurídico 20).
- Se está solicitando se otorgue facultad para legislar en esta materia específica en un plazo claramente establecido (120 días calendario).
- No comprende materias que sean indelegables a Comisión Permanente. En este sentido no comprende materias relativas a reforma constitucional, ni a aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Leyes de Presupuesto, ni a la Ley de Cuenta General de la República.
- Finalmente tampoco pretende regular el tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79), ni lo referente a la realización de la actividad empresarial del Estado subsidiariamente (artículo 60); al ser asuntos cuya regulación se sujeta a solo por ley expresa.

Por lo expuesto, es factible otorgar facultades legislativas al Poder Ejecutivo, con arreglo a las modificaciones así expuestas.

Con relación al plazo de 120 días calendario solicitado por el Poder Ejecutivo para legislar en materia de reactivación económica y formalización; consideramos que teniendo en cuenta que el sustento de la autorización por parte del Poder Legislativo se centra en la urgencia en la dación de reglas de reorganización de Petroperú S.A. a la mayor brevedad; y siendo que el Poder Ejecutivo cuenta con los recursos humanos técnicos y logísticos suficientes para elaborar los decretos legislativos respectivos de manera simultánea con las demás normas que deba emitir sobre las otras materias solicitadas; esta Comisión considera que el plazo adecuado para legislar en esta materia es de 90 días calendario; máxime si, como lo dijo el Presidente del Consejo de Ministros en su exposición en la Comisión de Constitución y Reglamento, se trata de un paquete de medidas que deben aprobarse de manera conjunta.

## V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Cabe mencionar que en el proceso de trámite del Proyecto de Ley 228/2016-PE se ha tenido en cuenta, de forma específica, las disposiciones contenidas en los artículos 5, 72 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

En sentido similar, durante el proceso de análisis y evaluación de las propuestas, contenidos y fórmula legal de la iniciativa legislativa materia del presente dictamen se han tenido en cuenta, de forma particular, los parámetros constitucionales establecidos para el caso de los derechos y garantías instituidos en los artículos 2, 37, 56, 60, 61, 65, 66, 70, 78 79, 81, 82, 84, 87, 94, 101, 102, 104, 106, 107, 125, 139, 143, 150, 161 y 200 de la Constitución Política del Estado.

En consecuencia, la promulgación de la presente ley autoritativa implicará dotar al Poder Ejecutivo de facultades temporales para que durante un plazo determinado, pueda emitir decretos legislativos en las materias expresamente señaladas en el texto sustitutorio del presente dictamen.

## VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Considerando que el Poder Ejecutivo no ha efectuado de manera individualizada, ni cuantitativa, ni cualitativa, un análisis costo-beneficio del Proyecto de Ley 228/2016-PE, circunscribiéndose a señalar que el referido proyecto *“únicamente irroga un costo administrativo al Poder Ejecutivo”* y que ello se compensa *“por los beneficios derivados de aprobar en el más pronto plazo las reformas”*<sup>86</sup> sobre las materias solicitadas, corresponde efectuar un análisis cualitativo de los posibles beneficios y costos de la emisión de la referida ley. Cabe precisar que este análisis costo-beneficio solo se efectúa luego de incorporar las precisiones a las que se ha referido el presente dictamen.

<sup>86</sup> Proyecto de Ley 228/2016-PE. p. 52.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## BENEFICIOS

SUJETO	EFEECTO	FUNDAMENTO
Poder Ejecutivo	Se otorga al Poder Ejecutivo las facultades legislativas solicitadas, que le permitirá contar con la norma adecuada, en el marco de los cauces constitucionales contemplados, para implementar las reformas necesarias e impostergables para el país y a sus ciudadanos.	El Poder Ejecutivo al conseguir la delegación de facultades legislativas: i) será atendido en virtud al principio de colaboración de poderes ii) contará con la conformidad del Congreso de la República respecto de la constitucionalidad de los pedidos específicos formulados, es decir que no vulneran los derechos de los ciudadanos, ni invaden la reserva de ley correspondiente al Congreso de la República, así como del carácter técnico de su contenido, orientados a responder las necesidades de la población. iii) contará con los instrumentos necesarios para elaborar normas con rango de ley e implementar políticas públicas, en el más breve plazo posible para cumplir con los lineamientos generales de gobierno. iv) Le permite alcanzar una mayor coherencia y continuidad entre las normas legales a desarrollar y la reglamentación necesaria para su implementación a través de las políticas públicas, programas y presupuestos requeridos.
Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se contribuye a reflejar el trabajo técnico y oportuno del Parlamento como institución capaz de responder adecuadamente a un pedido complejo presentado por el Poder Ejecutivo.</li> <li>• Se legitima al Parlamento como institución representativa frente a las necesidades de los peruanos.</li> <li>• Evidencia el cumplimiento de su rol respecto al control político previsto por la Constitución.</li> <li>• El Congreso contará con mayor tiempo para legislar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso de la República ha logrado la participación de un gran número de Comisiones para debatir los temas que los involucra, en corto tiempo para alcanzar un minucioso y detallado dictamen desde el punto de vista jurídico y técnico, que se apoya en el diálogo y las coordinaciones efectuadas entre el Poder Ejecutivo y el Congreso.</li> <li>• La aprobación de la delegación de facultades pondrá de relieve el compromiso del Congreso con el desarrollo del país y con el cumplimiento del control político.</li> <li>• Las reuniones de exposición y comunicaciones establecidas entre Ministros, debates y exposiciones</li> </ul>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

	<p>en materias igualmente importantes que requieran atención, así como para desarrollar otras funciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Congreso no se encuentra impedido para ejercer su competencia constitucional de legislar sobre las materias delegadas durante el periodo que se extienda la delegación de facultades.</li> </ul>	<p>entre ambos poderes del Estado darán como resultado el arribo de consensos y la toma de decisiones más eficientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En el lapso de la delegación de facultades, el Congreso podrá emplear sus recursos para atender diversos temas de interés nacional que conforman la Agenda Legislativa y para desarrollar las funciones de control y de representación política.</li> </ul>
Población	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se protegen los derechos de los peruanos constitucionalmente protegidos gracias a los límites establecidos al tiempo de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo.</li> <li>• Se permite atender con mayor celeridad las necesidades de la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La resolución que delega facultades contiene los marcos, límites y restricciones que garantizan que el Poder Ejecutivo no se exceda en sus funciones o vulnere los derechos fundamentales.</li> <li>• El Poder Ejecutivo podrá aprobar las normas legales necesarias para materializar las políticas económicas y sociales en beneficio de la sociedad.</li> </ul>
Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se fortalece el sistema democrático y el equilibrio de poderes dentro de un Estado de Derecho, en armonía con los intereses del país.</li> <li>• Se mejora la percepción internacional del país sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al conseguirse un trabajo efectivo y eficaz entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se evidencia que el diseño constitucional y los procedimientos contemplados funcionan adecuadamente.</li> <li>• Al aprobarse la delegación de facultades en el contexto político descrito, se emiten señales de estabilidad, gobernabilidad y compromiso con el desarrollo del país, lo que redundará en su buena calificación.</li> </ul>

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## COSTOS

SUJETO	EFEECTO	FUNDAMENTO
Poder Ejecutivo	Se genera el compromiso del Poder Ejecutivo para responder ante la población y ante el Congreso de la República para legislar en las materias requeridas, en el plazo establecido y conseguir los efectos deseados en beneficio del país, respetando las limitaciones establecidas.	Al habersele delegado al Poder Ejecutivo facultades para legislar en 33 materias específicas que le corresponden al Congreso de la República, en plazos de 90 días, se le otorga la responsabilidad política de hacerlo en el ámbito temático autorizado; utilizando todos sus recursos humanos y logísticos para aprobar todas las normas que sean necesarias para alcanzar los objetivos señalados en la exposición de motivos de proyecto de ley del Poder Ejecutivo y en las reuniones de trabajo llevadas a cabo durante todo el proceso de aprobación de la propuesta.
Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparte con el Poder Ejecutivo sus facultades para legislar en determinadas materias.</li> <li>• Se activa su responsabilidad y por consiguiente su carga legislativa, para controlar la legislación emitida en virtud de la delegación de facultades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al haber autorizado al Poder Ejecutivo legislar sobre temas de relevancia económica y social, de reactivación económica, formalización de las pequeñas y micro empresas, lucha contra la corrupción, seguridad ciudadana, y relacionados; el Congreso de la República delega al Poder Ejecutivo estas competencias que le son propias por naturaleza, compartiendo así también la oportunidad de implementar las reformas requeridas.</li> <li>• El Congreso de la República, transcurrido el plazo de la delegación deberá avocarse a realizar el control político de las normas con rango de ley expedidas en el marco de la delegación, utilizando para ello recursos humanos, logísticos y el tiempo de la agenda parlamentaria.</li> </ul>



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

## I. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone una 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 la reorganización de Petroperú S.A., con el siguiente **Texto Sustitutorio**:

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### **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:
  - a) Ampliar la base tributaria e incentivar la formalización a través de la modificación de tasas impositivas, mayor simplicidad y mejores procesos de recaudación; establecer incentivos para que las personas naturales exijan comprobantes de pago; simplificar la estructura tributaria empresarial; establecer un marco legal temporal para el sinceramiento de las deudas tributarias y la repatriación de capitales peruanos; y fomentar el desarrollo del mercado de capitales con el fin de incrementar la competencia en el sistema financiero. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:
    - a.1) Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de reducir en un (1) punto porcentual la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) a partir del 1 de enero de 2017.
    - a.2) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta para:



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- i. Incrementar la tasa del Impuesto a la Renta empresarial de los contribuyentes domiciliados y reducir la tasa del Impuesto a la Renta a los dividendos de fuente peruana; y,
  - ii. Modificar la determinación del Impuesto a la Renta de los contribuyentes domiciliados en lo referente a las rentas del trabajo y rentas de fuente extranjera, manteniendo la deducción de siete (7) Unidades Impositivas Tributarias.  
Alternativamente la deducción de ocho (8) o más UIT en gastos tales como salud, educación, vivienda, servicios profesionales, servicios de agua y saneamiento, energía eléctrica y telefonía, sustentados en comprobantes de pago.
  - iii. Homologar las tasas para contribuyentes no domiciliados, por rentas de capital, referidas a inmuebles.
- a.3) Otorgar un tratamiento preferencial a los rendimientos de instrumentos financieros negociados en mecanismos centralizados de negociación que son regulados y supervisados por la Superintendencia del Mercado de Valores.
  - a.4) Establecer un régimen jurídico-tributario especial para las micro y pequeñas empresas, incluyendo tasas progresivas aplicadas a la utilidad o los ingresos, a elección de cada contribuyente. No podrá legislarse en materia de declaración y pago del Impuesto General a las Ventas (IGV), ni modificar el Nuevo Régimen Único Simplificado en lo que se refiere a la Categoría Especial y los tramos 1 y 2 de las Tablas del referido sistema en lo referente al importe de la cuota y tramos de ingresos por compras y ventas.
  - a.5) Sincerar la deuda tributaria y otros ingresos administrados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) que se encuentren en litigio en la vía administrativa, judicial o en cobranza coactiva, aplicando un descuento sobre los intereses y multas de acuerdo al nivel adeudado. Este sinceramiento se aplica solo a las deudas de personas naturales, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME).  
Adicionalmente, pueden extinguirse las deudas tributarias de personas naturales y MIPYME menores a una (1) Unidad Impositiva Tributaria. Corregir defectos en la normativa tributaria general (Código Tributario) que vienen generando situaciones arbitrarias o de inequidad en contra de los contribuyentes.
  - a.6) Establecer un régimen temporal y sustitutorio del Impuesto a la Renta para los contribuyentes domiciliados en el país que declaren y/o repatrien e inviertan en el Perú las rentas no declaradas y generadas hasta el 31 de diciembre de 2015. El porcentaje de este impuesto será del 10 al 12% para los que declaren, y del 5 al 8% para los que también repatrien e inviertan en el país. Dicha medida no incluye a los contribuyentes con responsabilidad penal ni exime de las normas



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

relativas a la prevención y combate de los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo o crimen organizado.

- a.7) Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre el intercambio de información para fines tributarios, fiscalidad internacional, erosión de bases imponibles, precios de transferencia y combate contra la elusión tributaria; así como perfeccionar el marco normativo referido al secreto bancario y reserva tributaria para combatir la evasión y elusión tributaria y facilitar el cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales, respetando los derechos, principios y procedimientos previstos en la Constitución Política del Perú.
- a.8) Perfeccionar la normativa tributaria municipal con la finalidad de mejorar la equidad y eficiencia de los tributos de los Gobiernos Locales; fortaleciendo, ordenando y facilitando su gestión en los impuestos Predial, Alcabala, Patrimonio Vehicular y Arbitrios; sin que ello implique el incremento de tributo municipal alguno.
- a.9) Perfeccionar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del Impuesto General a las Ventas, orientados a promover y agilizar la inversión en el país. Asimismo, regular para las MIPYME un régimen especial similar.
- b) Perfeccionar el marco legal del proceso de formalización de la pequeña minería y minería artesanal y mejorar las capacidades de las Direcciones Regionales de Minería para garantizar un adecuado desarrollo de operaciones mineras a pequeña escala, de manera sostenible y compatible con el medio ambiente y a través de un proceso ordenado y simplificado; que cuente con el debido apoyo y seguimiento por parte del Estado.
- c) Fortalecer el marco legal respecto a la lucha contra la minería ilegal, orientándolo a garantizar el respeto por el medio ambiente.
- d) Establecer un marco fiscal que afiance el compromiso con la sostenibilidad fiscal, minimice el sesgo pro-cíclico del gasto público a través de variables fiscales monitoreables, públicas y transparentes; impulse la complementariedad entre inversión pública y gasto en mantenimiento; permita la inversión en mega proyectos de infraestructura que impacten en la productividad; y alinee las Reglas Fiscales Subnacionales con los objetivos macro fiscales. Las normas dictadas deben ser acordes con la Constitución Política del Estado, quedando excluidas expresamente las materias reservadas a la Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
- e) Reorganizar el sistema de inversión pública, otorgándole una estructura de sistema administrativo efectivamente descentralizado, incorporando a los actores regionales para garantizar la eficiencia y eficacia del proceso de descentralización con el fin de agilizar e incrementar la calidad de la inversión

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

pública; reestructurar los procesos del sistema de inversión pública, vinculando la cartera de proyectos al desarrollo territorial o sectorial y priorizando el cierre de brechas de infraestructura; mejorar y simplificar la formulación y evaluación de proyectos, modificando las metodologías y parámetros asociados al nivel de servicios; y aprobar medidas para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos.

Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

- f) Reestructurar la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - ProInversión con el fin de afianzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la calidad y agilidad de los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) a su cargo, incluyendo modificar la regulación sobre la responsabilidad civil y administrativa de los servidores públicos que intervienen en los procesos de promoción de la inversión privada mediante APP; facultar a ProInversión a contratar servicios especializados en aseguramiento de calidad de gestión para los procesos de promoción de la inversión privada a su cargo y seguros para la entidad y sus servidores; así como establecer medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos de APP y proyectos ejecutados bajo la modalidad de Obras por Impuestos en los tres niveles de gobierno, favoreciendo la descentralización.

Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

- g) Promover, reestructurar y regular el sistema nacional de abastecimiento público con una visión sistémica e integral, promoviendo una gestión ágil y eficiente de la cadena de abastecimiento en el sector público.

Modificar el marco normativo del sistema de contrataciones del Estado y reorganizar la Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

- 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 modificar las normas que regulan el 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.

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- i) Establecer medidas que garanticen el buen y oportuno desarrollo de la infraestructura, equipamiento y las operaciones para los "XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos - Lima 2019", incluyendo procedimientos ágiles y transparentes para su rápida e inmediata implementación; regular mecanismos para la suscripción de convenios de encargo del procedimiento de selección o de administración de recursos a través de organismos internacionales; aprobar medidas para la aceleración de trámites ante los Gobiernos Locales, obtención de licencias, selección de voluntarios, entre otras acciones necesarias y directamente ligadas al desarrollo de los referidos eventos; y aprobar medidas destinadas a la operatividad en el tiempo, mantenimiento y preservación de la infraestructura desarrollada mediante la presente delegación de facultades, señalando la entidad responsable y las que por su uso deben serlo.

Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

- j) Flexibilizar el marco legal para facilitar la inversión de bancos en el sistema financiero peruano, garantizando los ahorros del público y cumpliendo el deber del Estado de defender el interés de los consumidores y usuarios, y vigilando la libre competencia, conforme a los artículos 61, 65 y 87 de la Constitución Política.

2) Legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de:

- a) Establecer precisiones y modificaciones normativas a la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, en particular en lo que respecta a la tipificación de nuevos delitos o agravantes, beneficios penitenciarios y acumulación de penas, para fortalecer la lucha contra el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, lavado de activos, delincuencia común, inseguridad ciudadana, y afectaciones a la infraestructura, instalaciones, establecimientos y medios de transporte de hidrocarburos en el país; asimismo, modificar la legislación penal y procesal penal y de ejecución penal con el objeto de revisar la regulación vigente del delito de feminicidio y sus agravantes, la terminación anticipada y la confesión sincera, y la regulación vigente de los beneficios penitenciarios, para combatir la violencia familiar y la violencia de género, así como proteger los derechos de las mujeres, niñas y niños, y adolescentes, independientemente del vínculo de parentesco con los agresores y víctimas de dichos delitos.

- b) Declarar en emergencia y reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria, sin que ello suponga limitar las atribuciones otorgadas al Sistema Nacional de Control por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica; así como reestructurar la política penitenciaria, optimizar los procedimientos de extradición y traslado de condenados; y modificar las normas sobre tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general.



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

- c) Reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, mejorando la articulación multisectorial e intergubernamental y la participación ciudadana, así como la cooperación entre la Policía Nacional del Perú y los Gobiernos Locales y Regionales, sin que ello implique regular sobre materias reservadas a ley orgánica ni afectar las competencias otorgadas a los gobiernos locales y regionales en la Constitución Política del Perú.
- d) Adoptar medidas de prevención social de la delincuencia y participación ciudadana, sin afectar los derechos fundamentales de la persona humana.
- e) Modificar la estructura organizacional y funcionamiento del Ministerio del Interior para mejorar la atención y prestación de servicios al ciudadano, así como contribuir a la erradicación de actos de corrupción dentro del sector; perfeccionar el marco normativo de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la lucha contra el crimen organizado y la delincuencia común, sin que ello implique regular materias reservadas a ley orgánica ni se afecte la autonomía constitucional de las dos últimas instituciones antes mencionadas.
- f) Dictar normas necesarias para mejorar la política migratoria interna y externa, la Superintendencia Nacional de Migraciones, así como la regulación de seguridad fronteriza, respetando los derechos de los niños y niñas y adolescentes y sin que ello implique la expulsión del país de uno o los dos progenitores por infracciones de carácter administrativo.
- g) Fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, específicamente en lo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) contando con autorización judicial del juez penal, aplicando el sistema de recepción y distribución de los Centros de Distribución General o Mesa de Partes Automatizadas del Poder Judicial. Se excluye la designación de jueces ad hoc y la creación de nuevas especialidades o subespecialidades en la estructura del Poder Judicial. Sin perjuicio de lo expuesto, se autoriza el establecimiento de los criterios de prelación debidamente reglados, respecto de la tramitación de dichas solicitudes, en los casos de delitos de corrupción, lavado de activos, financiamiento del terrorismo y terrorismo. Queda prohibido que se regulen materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Judicial o que afecten su autonomía.
- h) Otorgar mayores facultades a la UIF-Perú para que adicionalmente pueda i) compartir información sobre delitos precedentes de lavado de activos con el Ministerio Público; y ii) recibir información del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- i) Modificar el régimen de sujetos obligados y de supervisión de sujetos obligados a presentar información a la UIF-Perú, salvaguardando el derecho constitucional de dichos sujetos a guardar el secreto profesional; modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador; modificar la legislación sobre lucha eficaz



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

sobre el lavado de activos y otros delitos relacionados con la minería ilegal y el crimen organizado; modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo; incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo; crear el Registro de Beneficiarios Finales; y fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).

3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:

- a) Crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el derecho al acceso oportuno y transparente de la información pública, así como la protección de los datos personales; reestructurando y fortaleciendo el marco normativo de la actual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.
- b) Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona, incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la oportuna y eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos, así como medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos.
- c) Reestructurar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado.

4) Legislar en materia de agua y saneamiento a fin de:

- a) Establecer medidas que permitan fortalecer las funciones y actividades del organismo regulador y de las entidades involucradas con la prestación de los servicios de saneamiento. A efectos de fortalecer las entidades prestadoras de servicios de saneamiento, los propietarios de las empresas deben ser integrados progresivamente a su directorio como fecha máxima a partir del tercer año del proceso de apoyo transitorio, garantizando y promoviendo un efectivo proceso de descentralización en el país.
- b) Modernizar y fortalecer la gestión de las entidades prestadoras de servicios de agua y saneamiento, la infraestructura y los servicios de saneamiento, así como modificar el marco legal sobre gestión integral de los residuos sólidos, bajo un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad; y
- c) Promover, facilitar, optimizar, ampliar y agilizar las inversiones públicas y/o público-privadas en servicios de saneamiento, garantizando la continuidad de las empresas públicas que prestan estos servicios e incluyendo mecanismos con el objetivo de apoyar la ejecución de la política del sector y simplificar la ejecución de proyectos en saneamiento, así como agilizar el procedimiento de expropiación de terrenos para la ejecución de proyectos de saneamiento conforme al artículo 70 de la Constitución Política del Perú. Dichas medidas no

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

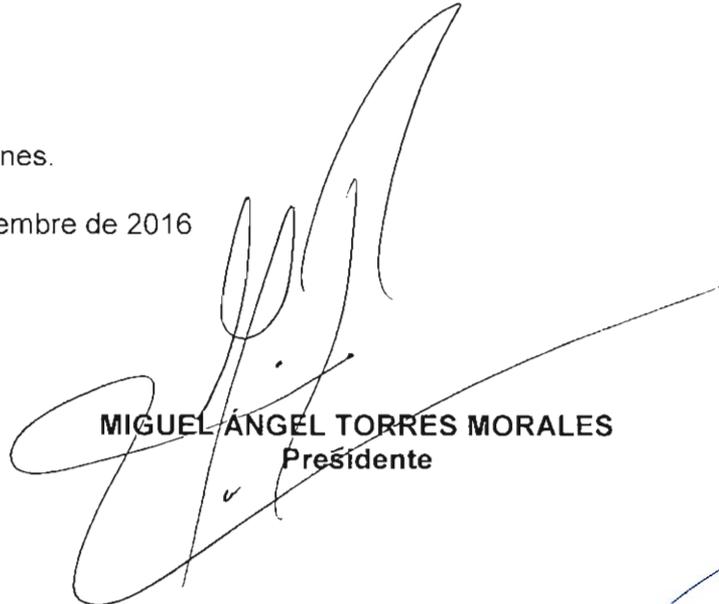
- 5) Legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Nor Peruano, creando un marco para lograr una continua operatividad a cargo de Petroperú, con sus propios recursos, contemplando un fortalecimiento institucional de la empresa, sin que ello implique su privatización.

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.

Dése cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 28 de setiembre de 2016



**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**  
Presidente

**MARIO JOSÉ CANZIO ÁVAREZ**  
Vicepresidente

**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Secretario



**MARÍA LOURDES ALCORTA SUERO**  
Miembro Titular



**HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ**  
Miembro Titular

163 



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Miguel Castro Grández", written over a set of horizontal lines.

**MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ**  
Miembro Titular

**PATRICIA DONAYRE PASQUEL**  
Miembro Titular

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Marisol Espinoza Cruz", written over a set of horizontal lines.

**MARISOL ESPINOZA CRUZ**  
Miembro Titular

**YONHY LESCOANO ANCIETA**  
Miembro Titular

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Úrsula Letona Pereyra", written over a set of horizontal lines.

**ÚRSULA LETONA PEREYRA**  
Miembro Titular

**ORACIO PACORI MAMANI**  
Miembro Titular

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Daniel Salaverry Villa", written over a set of horizontal lines.

**ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN**  
Miembro Titular

**DANIEL SALAVERRY VILLA**  
Miembro Titular

**LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ**  
Miembro Titular

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro Titular

164



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

**ROSA MARIA BARTRA BARRIGA**  
Miembro Titular

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro Titular

**VICENTE ZEBALLOS SALINAS**  
Miembro Titular

**RICHARD ACUÑA NÚÑEZ**  
Miembro Accesorio

**LUIS GALARRETA VELARDE**  
Miembro Accesorio

**KARINA BETETA RUBÍN**  
Miembro Accesorio

**ALBERTO DE BELAUDE DE CÁRDENAS**  
Miembro Accesorio

**MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ**  
Miembro Accesorio

**VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE**  
Miembro Accesorio

**MARISA GLAVE REMY**  
Miembro Accesorio

165



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE, que propone la 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.

**INDIRA HUILCA FLORES**  
Miembro Accesitario

**LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA**  
Miembro Accesitario

**MARÍA MELGAREJO PAUCAR**  
Miembro Accesitario



**WUILIAN MONTEROLA ABREGU**  
Miembro Accesitario

**MAURICIO MULDER BEDOYA**  
Miembro Accesitario

**ROLANDO REÁTEGUI FLORES**  
Miembro Accesitario

**LUZ SALGADO RUBIANES**  
Miembro Accesitario

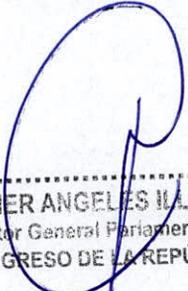
**OCTAVIO SALAZAR MIRANDA**  
Miembro Accesitario

166

**JUNTA DE PORTAVOCES DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 28 setiembre de 2016**

En sesión de la fecha, se acordó la exoneración del plazo de publicación en Portal del Congreso del dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, y la ampliación de agenda.-----



-----  
**JAVIER ANGELES ILLMANN**  
Director General Parlamentario (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

**PLENO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

**Lima, 29 de setiembre de 2016**

Tras la presentación de un nuevo texto sustitutorio, fue aprobado el artículo 1 por 117 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.-----

Fue aprobado el numeral 1 del artículo 2 por 99 votos a favor, 17 votos en contra y una abstención.-----

Fue aprobado el numeral 2 del artículo 2 por 117 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.-----

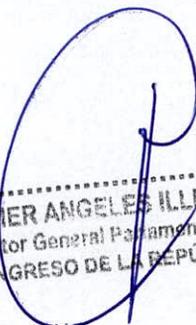
Fue aprobado el numeral 3 del artículo 2 por 117 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.-----

Fue aprobado el numeral 4 del artículo 2 por 115 votos a favor, 2 votos en contra y ninguna abstención.-----

Fue aprobado el numeral 5 del artículo 2 por 117 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.-----

Fue aprobada la exoneración de segunda votación por 117, ningún voto en contra y ninguna abstención.-----

Se acordó la dispensa del trámite de aprobación del acta para ejecutar el presente acuerdo.-----



-----  
**JAVIER ANGELES ILLMANN**  
Director General Parlamentario (e)  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2016-2017

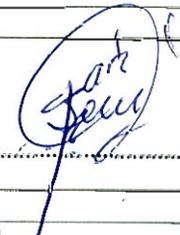
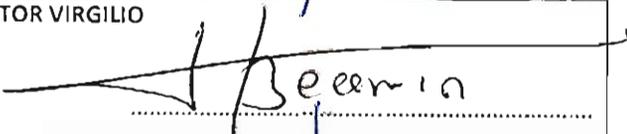
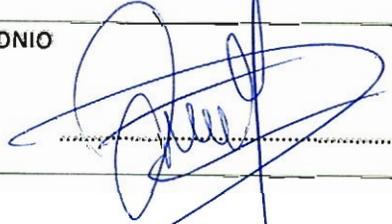
Primera Legislatura

**Relación de Asistencia de la Segunda Sesión Extraordinaria**

Lima, miércoles 28 de setiembre de 2016

Hora 11:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

MESA DIRECTIVA	
	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: .....



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2016-2017

Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Segunda Sesión Extraordinaria

Lima, miércoles 28 de setiembre de 2016

Hora 11:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo



8. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH

Fuerza Popular



9. ESPINOZA CRUZ, MARISOL

Alianza Para El Progreso



10. LESCANO ANCIETA, YONHY

Acción Popular



11. LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID

Fuerza Popular



12. PACORI MAMANI, ORACIO ÁNGEL

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



15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS

Fuerza Popular

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

168



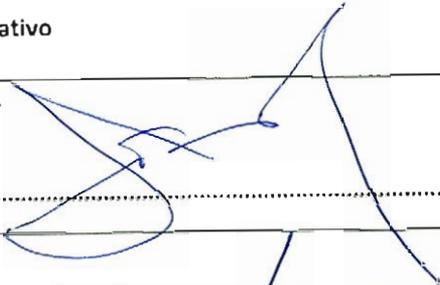
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017  
Primera Legislatura

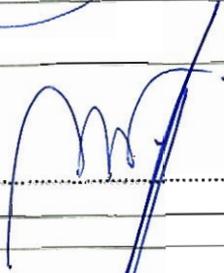
**Relación de Asistencia de la Segunda Sesión Extraordinaria**

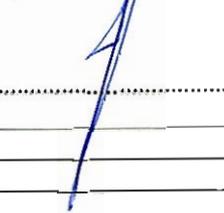
Lima, miércoles 28 de setiembre de 2016

Hora 11:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	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	
---	---	--

	22. DE BELAUDE DE CÁRDENAS, ALBERTO Peruanos por el Kambio	
---	---	--

169



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2016-2017

Primera Legislatura

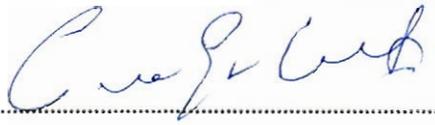
**Relación de Asistencia de la Segunda Sesión Extraordinaria**

Lima, miércoles 28 de setiembre de 2016

Hora 11:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo

	23. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO Fuerza Popular	.....
---	---	-------

	24. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO Fuerza Popular	
---	--	--

	25. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS Acción Popular	.....
---	--	-------

	26. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE Fuerza Popular	.....
---	---	-------

	27. GLAVE REMY, MARISA Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	
---	---	--

	28. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	.....
---	---	-------

	29. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO Fuerza Popular	.....
---	---	-------

	30. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA Fuerza Popular	.....
---	--	-------

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

170



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2016-2017

Primera Legislatura

**Relación de Asistencia de la Segunda Sesión Extraordinaria**

Lima, miércoles 28 de setiembre de 2016

Hora 11:00 am.

Hemiciclo del Palacio Legislativo



31. MONTEROLA ABREGU, WULIAN ALFONSO

Fuerza Popular



32. MULDER BEDOYA, MAURICIO

Célula Parlamentaria Aprista



33. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO

Fuerza Popular



34. SALGADO RUBIANES, LUZ FILÓMENA

Fuerza Popular



35. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO

Fuerza Popular

171