Proyecto de Ley Nº 1063/2016-CR

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
13 MAR 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora: 10:36

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

SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de PETROPERÚ S.A., publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 30 de diciembre de 2016.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 3 de marzo de 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:

Miguel Ángel Torres Morales, **Rosa María Bartra Barriga**, **Úrsula Letona Pereyra**, **Daniel Salaverry Villa**, **Liliana Takayama Jiménez**, **Gilbert Violeta López** y **Vicente Zeballos Salinas**, miembros titulares de la Comisión; y del señor Congresista **Modesto Figueroa Minaya**, miembro accesitario de la referida Comisión.

Con la abstención del señor Congresista **Zacarías Lapa Inga**, miembro titular de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 4 de enero de 2017, mediante Oficio N° 001-2017-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el Decreto Legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el día 5 de enero del 2017, para el respectivo estudio y dictamen.

Seguidamente, se dispuso el envío del Decreto Legislativo 1292 al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; que emitió el informe respectivo, el cual fue presentado, debatido y aprobado en la Comisión de Constitución y Reglamento.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

- **"Artículo 101.-** Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.
  Son atribuciones de la Comisión Permanente:
  1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
  2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
  3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
  4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue.
  No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
  5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso."
- **"Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:
  1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
  2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]."
- **"Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.
  No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.
  Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.
  El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo."

2.2. Reglamento del Congreso de la República

- "**Artículo 90.-** El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el Artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:
  a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
  b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente,

el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros."

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

- **"Artículo 1. Objeto de la Ley**
  Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República."

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

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

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

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

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

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

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

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

En ese contexto, es importante destacar que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como el de juez[1], magistrado del Tribunal Constitucional[2], para el que sí se exige ser abogado.

---

[1] Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial
"***Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial***
Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:
[...]
3. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, así como encontrarse hábil en el ejercicio profesional".

[2] Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
"***Artículo 11.- Requisitos***
Para ser Magistrado del tribunal se requiere:
[...]
4. haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercicio la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años".

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

> "8. **No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo**. Esta es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión.
>
> Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política**. Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.
>
> **Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (*cfr.* art. 91 "c" del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario**. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario" [Las negritas son nuestras].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La ley autoritativa como parámetro de control

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

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

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

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

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

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

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

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, sí corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos

supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

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

> "- **El principio de conservación de la ley**. Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.
>
> Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.
>
> - El principio de interpretación desde la constitución. Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

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

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

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

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse

fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "*la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado*" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

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

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "*En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso,* ***recomienda su derogación*** *o su modificación para subsanar el exceso o la contravención [...]*" (Las negritas son nuestras).

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar que "*En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso,* ***recomienda su*** *derogación o su* ***modificación*** *para subsanar el exceso o la contravención [...]*" (Las negritas son nuestras).

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

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

Adicionalmente, se considera preciso atender a lo siguiente:

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

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

Asimismo, a nivel del Poder Ejecutivo, en la medida que es el autor del decreto legislativo y que la modificación sí podría tener un impacto directo en la finalidad objetiva de dicha norma y, sobre todo, en el sector vinculado con la materia regulada por dicho decreto, corresponde que cuando se trate de la modificación del citado decreto, el Poder Ejecutivo tenga expedita su facultad para formular las observaciones a las que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política[3].

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

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

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

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

---

[3] Constitución Política del Perú

*"**Artículo 108.-** La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.*

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

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

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

3.6. Del análisis del Decreto Legislativo 1292 en particular

a) Plazo

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

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A., fue publicado en el diario oficial El Peruano el 30 de diciembre de 2016, es decir, dentro de los noventa (90) días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1292 se sustenta en el numeral 5) del artículo 2 de la Ley 30506, **Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A.,** que establece lo siguiente:

- **"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:
[...].
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 Norperuano, 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.
[...]."

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1292 prevé, sustancialmente, lo siguiente:

- El artículo 1 señala que el Decreto Legislativo se dicta para garantizar el funcionamiento del oleoducto norperuano, promover el desarrollo de las actividades de hidrocarburos y fortalecer PETROPERÚ S.A.

- El artículo 2 señala que se declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano, autorizándose para tal fin al Directorio para que realice los gastos e inversiones necesarios. Para ello se dispone que el artículo 6 de la Ley 30130, que establece que PETROPERÚ S.A. puede realizar actividades y proyectos de inversión que no generen pasivos firmes o contingentes a la empresa, presentes o futuros, no afecten las garantías para la Modernización de la Refinería de Talara ni demanden recursos del Tesoro, no resulta aplicable. El Decreto Legislativo además señala que tales inversiones deben tener un Plan de Desarrollo Social que contribuya al desarrollo sostenible de las comunidades por donde pasa el Oleoducto.

- El artículo 3 declara de necesidad pública e interés nacional la reorganización y modernización de PETROPERÚ S.A., pudiéndose reorganizar la organización administrativa de las unidades de negocio que asegure el saneamiento patrimonial, financiero y legal, la sostenibilidad de las operaciones, entre otras.
  Se dispone asimismo que PETROPERÚ S.A. podrá modificar sus unidades de negocios para mejorar el rendimiento; celebrar contratos de asociación, *joint venture*, asociación en participación u otros sin que ello implique la privatización; y contratar a terceros para la prestación de servicios.

- El artículo 4 dispone que PETROPERÚ S.A. podrá participar como socio para la exploración y explotación de hidrocarburos, sea o no en calidad de operador, sin asumir costos durante el proceso de exploración. En caso haya explotación, PETROPERÚ S.A. será el propietario del crudo según lo contratado.

- El artículo 5 regula las reglas para el esquema de regulación tarifaria para el transporte del petróleo por el oleoducto. La propuesta vendrá de OSINERGMIN y será aprobada por el Estado en atención a la demanda potencial de transporte.

- El artículo 6 establece que PETROPERÚ S.A. podrá participar del mecanismo de obras por impuestos en beneficio de las comunidades ubicadas en las zonas de influencia.

- El artículo 7 dispone que el Reglamento de Contrataciones y Adquisiciones lo aprobará el directorio de PETROPERÚ S.A.

- El artículo 8 establece que PETROPERÚ S.A. podrá adquirir terrenos para la modernización de la Refinería de Talara y la operación del oleoducto norperuano y podrá celebrar contratos de compraventa y otros.

- La Quinta Disposición Complementaria Final dispone que una vez concluida la reorganización de PETROPERÚ S.A., ésta ingresará al ámbito de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE.

c) Conformidad con la Constitución Política.

Sobre el particular, debe mencionarse que el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos emitió informe sobre el análisis del Decreto Legislativo 1292. Dicho informe concluye que el mencionado Decreto Legislativo cumple con la Constitución y la Ley Autoritativa, excepto en el extremo relativo al artículo 4, el cual dispone lo siguiente:

> "**Artículo 4.- Participación de PETROPERÚ S.A. en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos**
> PETROPERÚ S.A. podrá participar como socio, sea o no en calidad de operador, en la exploración y explotación de hidrocarburos, según lo acordado en los contratos que se suscriban o modifiquen conforme a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, siempre que exista un acuerdo en ese sentido con la empresa petrolera que haya sido debidamente autorizada por PERUPETRO S.A. para realizar dichas actividades. La presente autorización se sujetará a las restricciones establecidas por el artículo 6 de la Ley Nº 30130, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la Modernización de la Refinería de Talara para asegurar la preservación de la calidad del aire y la salud pública y adopta medidas para fortalecer el gobierno corporativo de Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., durante la vigencia de dicha disposición.
>
> Durante la fase de exploración, PETROPERÚ S.A. podrá mantener la calidad de socio, sin asumir los costos de las actividades de exploración. La empresa contratista con quien PETROPERÚ S.A. celebre el acuerdo, en estos casos, asumirá el 100% de los costos que se generen como consecuencia de las actividades realizadas durante la fase de exploración. En caso las actividades de exploración tengan resultados exitosos, PETROPERÚ S.A. y la empresa petrolera

> antes referida compartirán la producción de hidrocarburos que sean extraídos del Lote correspondiente, conforme a lo acordado en el contrato correspondiente."

Señala que el artículo antes mencionado establece que PETROPERÚ S.A. puede participar en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos encontrándose para ello sujeto a lo señalado en el artículo 6 de la Ley 30130, disposición que restringe la actividad de PETROPERÚ S.A. siempre y cuando: (i) no genere pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros, (ii) no afecte las garantías del PMRT; (iii) no demande recursos al Tesoro Público; entre otros.

No obstante, no se tiene en consideración lo señalado en la Ley 30357, Ley que incorpora la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30130, donde **exceptúa la aplicación del artículo 6° de la Ley 30130 a PETROPERÚ S.A. para que, previa evaluación y mediante negociación directa, suscriba el contrato de explotación de hidrocarburos del Lote 192 y además, faculta a Petroperú a convocar, conforme a ley, a socios estratégicos y a realizar las gestiones que sean necesarias.**

Por lo antes mencionado, el Decreto Legislativo 1292 excluye la participación de PETROPERÚ S.A. en actividades de explotación de hidrocarburos del Lote 192, situación que afecta gravemente el fortalecimiento institucional que constituye el objeto de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo.

Agrega el Informe que tal afirmación se encuentra sustentada en el Informe de *Wood Mackenzie* que presentó un Plan Estratégico Corporativo 2015 al 2030 denominado "Modernización de Petroperú", donde se resalta que el flujo de caja más importante proviene potencialmente del Lote 192, lo que resulta beneficioso para PETROPERÚ S.A. ya que tiene una posición favorable dentro de los lotes seleccionados para análisis[4].

Por ello, el informe del Grupo de Trabajo recomienda la modificación del artículo 4° del Decreto Legislativo 1292, a fin de precisar que lo dispuesto en el primer párrafo de dicho artículo se dicta sin perjuicio de lo señalado por la Ley 30357, en el extremo que incorpora la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30130.

Por otro lado, la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1292 dispone lo siguiente:

> "**Quinta**.- Una vez concluido lo dispuesto en el numeral 3.1 del artículo 3 de la presente norma, PETROPERÚ S.A. ingresará al ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE.

[4] WoodMackenzie. Modernización de Petroperú. Informe 2: Formulación de Estrategia Corporativa. 12 de febrero de 2015. Pág. 97. Disponible en http://www2.congreso.gob.pe/sicr/comisiones/2011/com2011enemin.nsf/regtodos/9980022FA0812E7B05257EE0005B63B9/$FILE/ModernizacionPETROPERU-Informe2-12FEB2015-FINALv7.pdf

Para tal efecto, FONAFE ejercerá la titularidad de las acciones representativas del capital social de PETROPERÚ S.A., siendo FONAFE la responsable de la designación de los representantes ante la Junta de Accionistas de PETROPERÚ S.A., de conformidad con los literales c) y d) del artículo 3.1 de la Ley Nº 27170, Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado."

La Comisión de Constitución y Reglamento observa que dicha Quinta Disposición no cumple lo señalado en la Ley Autoritativa por cuanto no fue materia delegada. Así, el numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30506 señala claramente que se autoriza para "*legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Norperuano, 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.*"

Es decir, no se autorizó cambiar el ejercicio de la titularidad de las acciones representativas del capital social de PETROPERÚ S.A., ni que sea FONAFE quien tome a su cargo la dirección de dicha entidad, teniendo especial consideración de que la titularidad del capital social será ejercida por FONAFE, quedando el Ministerio de Energía y Minas relegado de la administración de PETROPERÚ S.A., pasando al Ministerio de Economía y Finanzas la toma de decisiones sobre dicha entidad, medida que excede lo mandado por la Ley Autoritativa.

Asimismo, el ingreso de PETROPERÚ S.A. a FONAFE no garantiza que dicha entidad se fortalezca; más aun considerando que dicho ingreso se concretaría recién pasados los setecientos veinte días desde que se inició la reorganización, es decir, pasados dos años, momento en el cual se deberán evaluar si las condiciones de ese entonces garantizan que dicha medida fortalecerá a la referida entidad. Para tal fin, corresponderá que en su oportunidad el Poder Ejecutivo presente su proyecto de Ley ante el Congreso de la República.

Por ello, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que debe derogarse la mencionada Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1292.

IV. CONCLUSIÓN

Atendiendo a lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el informe elaborado por el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el cual se analiza el contenido del Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A. Dicho Informe concluye que el Decreto Legislativo

estudiado ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, excepto el artículo 4.

Por su parte, la Comisión de Constitución y Reglamento considera que la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1292 no cumple con la Ley Autoritativa debiendo derogarse.

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la modificación del artículo 4 y la derogación de la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A., con el siguiente texto legal:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 4 Y DEROGA LA QUINTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1292, DECRETO LEGISLATIVO QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA Y DE INTERÉS NACIONAL LA OPERACIÓN SEGURA DEL OLEODUCTO NORPERUANO Y DISPONE LA REORGANIZACIÓN Y MEJORA DEL GOBIERNO CORPORATIVO DE PETROPERÚ S.A.

Artículo 1. Modificación del artículo 4 del Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

Modifícase el artículo 4 del Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A., el cual queda con el siguiente texto

"**Artículo 4.- Participación de PETROPERÚ S.A. en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos**

PETROPERÚ S.A. podrá participar como socio, sea o no en calidad de operador, en la exploración y explotación de hidrocarburos, según lo acordado en los contratos que se suscriban o modifiquen conforme a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, siempre que exista un acuerdo en ese sentido con la empresa petrolera que haya sido debidamente autorizada por PERUPETRO S.A. para realizar dichas actividades. La presente autorización se sujetará a las restricciones establecidas por el artículo 6 de la Ley Nº 30130, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la Modernización de la Refinería de Talara para asegurar la preservación de la calidad del aire y la salud pública y adopta medidas para fortalecer el gobierno corporativo de Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., durante la vigencia de dicha disposición, ***sin perjuicio de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 30130***.

(...)."

Artículo 2. Derogación de la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

Derógase la quinta disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 3 de marzo de 2017.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

Pleno del Congreso de la República

Lima, 4 de mayo de 2017

En sesión de la fecha, se aprobó en primera votación y se exoneró de la segunda votación. _____

.....

JOSE ABANTO VALDIVIESO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular

ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

CONSEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 4 de abril de 2017

Al orden del día

.....

JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesitario

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesitario

ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1292, que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

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

SEÑOR PRESIDENTE:

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

Decreto Legislativo N° 1292 que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A.

El presente informe se aprobó con el voto dirimente de la coordinadora del Grupo de Trabajo en la Décimo Tercera Sesión Ordinaria, realizada el 01 de marzo de 2017, contando con el voto en abstención del congresista Vicente Zeballos Salinas.

1. BASE LEGAL:

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

2. ANTECEDENTES:

2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.

2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reorganización de Petroperú S.A. a fin de:

- Legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Norperuano, 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.**[1].

2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 30 de diciembre de 2016 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1292.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104°[2] de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto

[1] Artículo 2°. Numeral 5.
[2] 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

25

Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia especifica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

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

(i) Advertir la contravención a la Constitución Politica del Perú; y

(ii) Verificar que los Decretos Legislativos sean emitidos en el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso de la República.

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

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

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

4. CONTENIDO DEL DECRETO LEGISLATIVO

El Decreto Legislativo N° 1292 incorpora, principalmente, lo siguiente:

- Declaración de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del Oleoducto Norperuano, con el objetivo de garantizar el abastecimiento permanente de hidrocarburos al mercado interno **(artículo 2°)**.

- Declaración de necesidad pública e interés nacional la reorganización y modernización de Petroperú S.A por el plazo de 720 días calendario, contados a partir de la publicación de la presente norma. **(artículo 3°).**

- Participación de Petroperú S.A. en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, como socio, en calidad de operador según lo acordado en los contratos que suscriban o modifican conforme a la Ley Orgánica de Hidrocarburos.

  Se precisa que dicha participación se sujetará a las restricciones establecidas por el artículo 6° de la Ley N° 30130, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la Modernización de la Refinería de Talara **(artículo 4°)**.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1292 que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A, se enmarca en lo establecido en el artículo 104°

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.

26

de la Constitución Política del Perú, en tanto (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2°, numeral 1, inciso e); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 4°, de acuerdo a lo siguiente:

Conforme a lo señalado en el artículo 2°, numeral 5° de la Ley Autoritativa, las facultades delegadas están referidas a:

> "*Legislar con el fin de garantizar la confiabilidad en el abastecimiento de hidrocarburos, para lo cual se debe garantizar la operación segura del Oleoducto Norperuano, 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***". (Énfasis agregado).

Ahora bien, de acuerdo al Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 228/2016-PE se señala que dichas facultades se enmarcan en la necesidad de dotar a Petroperú de las herramientas necesarias para fortalecer su marco institucional, así como el mejoramiento de la gestión de Petroperú, sin que ello afecte la participación del Estado dentro de la Empresa.

Haciendo énfasis en que las facultades delegadas están dirigidas al **fortalecimiento institucional de Petroperú**, cabe advertir que el artículo 4° señala lo siguiente:

> "*Artículo 4.-* ***Participación de PETROPERÚ S.A. en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos***
> *PETROPERÚ S.A. podrá participar como socio, sea o no en calidad de operador, en la exploración y explotación de hidrocarburos, según lo acordado en los contratos que se suscriban o modifiquen conforme a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, siempre que exista un acuerdo en ese sentido con la empresa petrolera que haya sido debidamente autorizada por PERUPETRO S.A. para realizar dichas actividades.* ***La presente autorización se sujetará a las restricciones establecidas por el artículo 6 de la Ley N° 30130****, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la Modernización de la Refinería de Talara para asegurar la preservación de la calidad del aire y la salud pública y adopta medidas para fortalecer el gobierno corporativo de Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., durante la vigencia de dicha disposición.*
> *(...)*". (Énfasis agregado).

Como se puede observar, el artículo 4° antes citado señala que la participación de Petroperú en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos se encontrará sujeto a lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 30130, disposición que restringe la actividad de Petroperú siempre y cuando: (i) no genere pasivos firmes o contingentes, presentes o futuros, (ii) no afecte las garantías del PMRT; (iii) no demande recursos al Tesoro Público; entre otros.

No obstante, no se tiene en consideración lo señalado en la Ley N° 30357, Ley que incorpora la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30130, donde **exceptúa la aplicación del artículo 6° de la Ley 30130 a Petroperú para que, previa evaluación y mediante negociación directa, suscriba el contrato de explotación de hidrocarburos del Lote 192 y además, faculta a Petroperú a convocar, conforme a ley, a socios estratégicos y a realizar las gestiones que sean necesarias.**

Por lo antes mencionado, el Decreto Legislativo N° 1292 estaría excluyendo la participación de Petroperú en actividades de explotación de hidrocarburos del Lote 192, situación que afecta gravemente el fortalecimiento institucional que constituye el objeto de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo.

27

Tal afirmación se encuentra sustentada en el Informe de *Wood Mackenzie* que presentó un Plan Estratégico Corporativo 2015 al 2030 denominado "Modernización de Petroperú", donde se resalta que el flujo de caja más importante proviene potencialmente del Lote 192, lo que resulta beneficioso para Petroperú ya que tiene una posición favorable dentro de los lotes seleccionados para análisis.

Por lo antes mencionado, se recomienda la modificación del artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1292, a fin de precisar que dichas disposiciones se dictan sin perjuicio de lo señalado por la Ley N° 30357, en el extremo que incorpora la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30130, quedando redactado el artículo observado de la siguiente manera:

> "***Artículo 4.- Participación de PETROPERÚ S.A. en los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos***
> *PETROPERÚ S.A. podrá participar como socio, sea o no en calidad de operador, en la exploración y explotación de hidrocarburos, según lo acordado en los contratos que se suscriban o modifiquen conforme a la Ley Orgánica de Hidrocarburos, siempre que exista un acuerdo en ese sentido con la empresa petrolera que haya sido debidamente autorizada por PERUPETRO S.A. para realizar dichas actividades. La presente autorización se sujetará a las restricciones establecidas por el artículo 6 de la Ley N° 30130. Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la prioritaria ejecución de la Modernización de la Refinería de Talara para asegurar la preservación de la calidad del aire y la salud pública y adopta medidas para fortalecer el gobierno corporativo de Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., durante la vigencia de dicha disposición;* ***sin perjuicio de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30130***". (Énfasis y subrayado agregados).

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1292 que declara de necesidad pública y de interés nacional la operación segura del oleoducto norperuano y dispone la reorganización y mejora del Gobierno Corporativo de Petroperú S.A, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 4°, sobre el cual recomienda su modificación; y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 01 de marzo de 2017

María Ursula Letona Pereyra
(coordinadora)

Vicente Antonio Zeballos Salinas
(miembro titular)

Javier Velázquez Quesquén
(miembro titular)

28

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Novena Sesión Extraordinaria

Lima, viernes 03 de marzo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

1. **TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL**
Presidente
Fuerza Popular
.....

2. **CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ**
Vicepresidente
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
licencia

3. **TRUJILLO ZEGARRA, GILMER**
Secretario
Fuerza Popular
licencia

4. **.ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA**
Fuerza Popular
licencia

5. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**
Fuerza Popular
.....

6. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO**
Fuerza Popular
.....

7. **CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO**
Fuerza Popular
.....

29

Relación de Asistencia de la Novena Sesión Extraordinaria

Lima, viernes 03 de marzo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

8. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH
Fuerza Popular
Licencia
.....

9. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
Alianza Para El Progreso
Licencia
.....

10. LESCANO ANCIETA, YONHY
Acción Popular
.....

11. LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID
Fuerza Popular
.....

12. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

13. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

14. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE
Fuerza Popular
.....

Relación de Asistencia de la Novena Sesión Extraordinaria

Lima, viernes 03 de marzo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

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

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
.....

31

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Novena Sesión Extraordinaria

Lima, viernes 03 de marzo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
Peruanos por el Kambio
.....

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

24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO
Fuerza Popular
.....

25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Fuerza Popular
.....

26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
Fuerza Popular
.....

27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
Acción Popular
.....

28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE
Fuerza Popular
.....

32

Relación de Asistencia de la Novena Sesión Extraordinaria

Lima, viernes 03 de marzo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

29. GLAVE REMY, MARISA
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

30. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL
Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
.....

31. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO
Fuerza Popular
.....

32. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA
Fuerza Popular
.....

33. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO
Fuerza Popular
.....

34. MULDER BEDOYA, MAURICIO
Célula Parlamentaria Aprista
.....

35. **REÁTEGUI FLORES, ROLANDO**
Fuerza Popular
.....

36. SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA
Fuerza Popular
.....

33

Relación de Asistencia de la Novena Sesión Extraordinaria

Lima, viernes 03 de marzo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	37. **SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO** Fuerza Popular .....
	38. **VERGARA PINTO, EDWIN** Fuerza Popular .....

34