CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
04 MAY 2017
RECIBIDO
Firma:..... Hora:.....

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 1150/2016-CR, que propone modificar el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, sobre el procedimiento de control de la legislación delegada, respectivamente.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Décima Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 2 de mayo de 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas **Miguel Ángel Torres Morales**, **Mario José Canzio Álvarez**, **Gílmer Trujillo Zegarra**, **Patricia Donayre Pasquel**, **Úrsula Letona Pereyra**, **Alberto Quintanilla Chacón** y **Liliana Takayama Jiménez**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Karina Beteta Rubín**, **Modesto Figueroa Minaya** y **Mauricio Mulder Bedoya**, miembros accesitarios de la referida Comisión. Se abstuvo el señor Congresista **Gino Costa Santolalla**, miembro accesitario de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Proyecto de Ley 1150/2016-CR, fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 4 de abril de 2017, e ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento, como única comisión, el día 6 de abril de 2017.

1.1. Antecedentes legislativos

Se revisaron los proyectos de ley presentados entre los periodos parlamentarios 2001-2006, 2006-2011, 2011-2016, a fin de ubicar a los que tienen relación con la propuesta de ley en estudio. En el siguiente cuadro se muestran los antecedentes legislativos relacionados con la propuesta de ley en estudio.

Proyecto de Ley	Resumen de la propuesta
Proyecto de Ley 2348/2012-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del que fuera congresista, señor Néstor Valqui Matos	Proponía la modificación de los artículo 90, 91 y 92 del Reglamento del Congreso, para incluir el funcionamiento de de una sub comisión de Control Político al interior de la Comisión de Constitución y Reglamento. Dicha sub comisión sería la encargada de calificar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los tratados internacionales ejecutivos, y de emitir el informe recomendando su derogación, modificación, en caso hayan contravenido la Constitución Política.
Proyecto de Ley 11863/2004CR, presentado por el que fuera congresista, señor Natale Amprimo Plá[1]	Proponía la modificación del artículo 90 del Reglamento del Congreso, relativo al procedimiento de control sobre la legislación delegada, a fin de incluir un literal que señala que en caso de que el Congreso aprobase el dictamen de la comisión informante, el Presidente del Congreso de la República debía promulgarlo por ley.
Proyecto de Ley 2607/2008-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Partido Nacionalista del Perú, a iniciativa del que fuera congresista, señor Víctor Mayorga Miranda	Proponía la modificación de los artículos 35, 76, 90, 91 y 92 del Reglamento del Congreso, con la finalidad de crear una comisión de control de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, encargada de verificar la constitucionalidad de la normatividad expedida por el Ejecutivo, la que debía ser presidida por un congresista que no sea miembro de la Mesa Directiva del Congreso, ni pertenezca a un grupo parlamentario cuya agrupación política pertenezca el Presidente de la República o los ministros de Estado.
Proyecto de Ley 2541/2007-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista.	Proponía la modificación del artículo 90 del Reglamento del Congreso, a fin de establecer que el dictamen que presentara la comisión informante, sea debatido por el Pleno del Congreso dentro de los 15 días posteriores a su presentación.
Proyecto de Ley 2606/2008-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista, a propuesta del entonces congresista, señor Werner Cabrera Campos	Proponía la modificación del artículo 104 de la Constitución Política del Perú para hacer referencia a lo debe entenderse por materia específica, establecer que la ley autoritativa debía contener el título del decreto legislativo a expedirse y que su vigencia sería a partir de los 30 días siguientes a su publicación, y en tanto el Congreso o la Comisión Permanente se hayan pronunciado sobre el mismo.

Fuente: página oficial del Congreso de la República del Perú
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

[1] Cabe señalar que en aquel entonces, los congresistas presentaban iniciativas de manera individual, no a través de su grupo parlamentario.

Como se puede observar, existen varios antecedentes de propuestas legislativas que intentaron resolver las imprecisiones normativas relativas al control parlamentario de la legislación delegada.

Una de las propuestas que más resalta es la 11863/2004-CR, presentada por el ex congresista Natale Amprimo Plá, quien sostenía que era necesario precisar en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, que en los casos el Congreso de la República aprobase el dictamen de la comisión informante —en el entendido que sólo se dictaminarían los decretos legislativos que hayan sido observados por su inconstitucionalidad y, por ende, debían ser modificados o derogados—, el Presidente del Congreso debía promulgarlo, por ley. El autor, fundamentaba su propuesta en que el Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia, y que el artículo 91 del Reglamento señala claramente que si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la comisión informante, el Presidente del Congreso lo promulga por ley; y que esta precisión no está contemplada en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, configurándose una situación de desigualdad injustificada, debido a que el Parlamento ejerce el control tanto de la legislación delegada como de los decretos de urgencia.

1. 2. Opiniones solicitadas

A fin de conocer las opiniones de especialistas y de la sociedad civil organizada, se realizaron las siguientes consultas:

- Al doctor Jorge Campana Ríos, Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento Congreso de la República, con Oficio 1571-2016-2017-CCR/CR, del 07 de abril de 2017.
- Al doctor César Delgado Guembes, Presidente del "Instituto Peruano de Estudios Parlamentarios", con Oficio 1572-2016-2017-CCR/CR del 07 de abril de 2017.
- Al señor Allan Wagner Tizón, Presidente de la Asociación Civil Transparencia, con Oficio 1573-2016-2017-CCR/CR, del 07 de abril de 2017.

- Al doctor Javier Valle Riestra Gonzáles Olaechea, Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento Congreso de la República, con Oficio 1574-2016-2017-CCR/CR, del 07 de abril de 2017.
- A la doctora Martha Chávez Cossio, Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento Congreso de la República, con Oficio 1575-2016-2017-CCR/CR, del 07 de abril de 2017.
- Al doctor Antero Florez-Aráoz Esparza, Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión de Constitución y Reglamento Congreso de la República, con Oficio 1576-2016-2017-CCR/CR, del 07 de abril de 2017.

A la fecha de elaboración del presente dictamen, han respondido los doctores César Delgado Guembes, quien señaló estar de acuerdo con lo que se plantea en la propuesta, a excepción de que sea la Comisión Permanente quien pueda ser competente para aprobar los dictámenes de los decretos legislativos con motivo del ejercicio de control de la legislación delegada; y Jorge Campana Ríos, quien coincide de diversos aspectos propuestos por la iniciativa legislativa, salvo en lo que respecta al plazo para el dictamen de la comisión. Para dicho especialista, en principio no debería colocarse un plazo para ejercer el control de la delegación de facultades.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 1150/2016-CR propone la modificación del artículo 90 del Reglamento del Congreso, a fin de establecer en el literal c) que en los casos en que los decretos legislativos controlados sean contrarios a la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades, la comisión informante presenta un texto normativo para su debate o votación, sea por la Comisión Permanente o por el Pleno del Congreso, y que deben tener preferencia en la agenda y en el debate de la sesión respectiva.

Asimismo, propone la inclusión del literal d) a fin de señalar que en caso se apruebe la derogación o modificación del decreto legislativo, el texto sea promulgado por el Presidente del Congreso, como ley.

El siguiente cuadro compara el texto normativo actual del literal c) del artículo 90 del Reglamento del Congreso, con el que se propone en la iniciativa legislativa en estudio.

Reglamento del Congreso actual	Propuesta Legislativa 1150/2016-CR
Procedimiento de control sobre la legislación delegada Artículo 90. [...] 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	**Procedimiento de control sobre la legislación delegada** **Artículo 90.** [...] c) La Comisión informante presenta **dictamen en** un plazo no mayor de 10 días **hábiles**. 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, **consignando un texto normativo en el dictamen para su debate y votación en la Comisión Permanente o en el Pleno del Congreso de la República, según sea el caso;** sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros. **Los dictámenes que contienen una propuesta de derogación o modificación de decretos legislativos tienen preferencia en la agenda y en el debate de la sesión respectiva.** **d) El texto normativo que recomienda la derogación o modificación parcial o total del decreto legislativo, en caso sea aprobado, es promulgado por el Presidente del Congreso de la República, como ley**".

Fuente. Reglamento del Congreso y Proyecto de Ley 1150/2016-CR
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú, artículos 57, 104 y 111, numeral 19.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 90, 91 y 92.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO

1. Antecedentes legislativos sobre el control parlamentario de la legislación delegada

1.1 Ley 25397 Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República.

Felipe Osterling Parodí[2], en su obra "El Equilibrio ente los Poderes Legislativo y Ejecutivo" recuerda que el libertinaje por parte del Poder Ejecutivo en el uso de los "decretos de urgencia", y la incorrecta interpretación de la expresión "dar cuenta al Congreso" —que pareciera que lo que pretendía era que simplemente el Parlamento archivara los decretos legislativos—; fue lo que determinó que el Congreso de la República, durante el periodo 1991-1992, aprobara una ley de control parlamentario sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo; control que, señala, legítimamente le correspondía al Congreso como parte de sus atribuciones legislativas y de fiscalización.

Esta ley, a la que hace referencia en su obra, es la Ley 25397, del 09 de febrero de 1992, emitida durante la vigencia de la Constitución Política de 1979. Dicha norma establecía el régimen general de control por el Congreso de las atribuciones del Presidente de la República para: dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera; dictar decretos legislativos, celebrar o ratificar convenios internacionales y decretar los estados de excepción.

Con relación a la vigencia de los decretos legislativos, esta ley regulaba la posibilidad de un control previo por parte del Congreso cuando la materia a delegar estaba referida a leyes orgánicas[3]; y como regla general señalaba que los decretos legislativos entraban en vigencia a partir del decimosexto día posterior a su publicación[4].

"El Equilibrio ente los Poderes Legislativo y Ejecutivo" Revista Themis 26.página 35.

[3] Este tipo de supuestos estaban referidos para leyes autoritativas en materia de leyes orgánica; materia prohibida a delegar de acuerdo a la Constitución Política actual.

[4] Salvo indicación contraria del mismo decreto legislativo o de la ley autoritativa.

Sobre el control que debía hacer el Parlamento sobre los decretos legislativos, la ley indicaba que el Presidente de la República debía dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente dentro de los 3 días posteriores a su publicación. Luego, el Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente debía remitir, a más tardar el primer día útil siguiente, copia a las comisiones de Constitución y Leyes Orgánicas, para su estudio en un plazo de 30 días útiles. Las comisiones debían emitir dictamen sólo en el caso que consideren que los decretos legislativos habían excedido el marco legal autoritativo o que hayan contravenido la Constitución Política, debiendo recomendar su derogatoria.

Esta ley —que aunque no ha sido derogada se encuentra en desuso[5]—, conforme al recuento que hace César Delgado Guembes en su obra "El debate parlamentario de la Ley N°25397"[6], tuvo la trascendencia de instrumentar el equilibrio entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo; aspecto esencial para el óptimo desenvolvimiento de la vida democrática.

1.2 Los Reglamentos del Congreso

El Reglamento de la Cámara de Diputados del año 1992[7] únicamente señalaba que los decretos legislativos eran revisados por una comisión especial —integrada por cinco miembros— la que debía emitir el informe respectivo en el plazo de 15 días, "*acerca del texto y el contenido de las normas que les sean sometidas a su examen*"[8].

Con mayor precisión el Reglamento del Congreso del año 1995 reguló el procedimiento de control de los decretos legislativos. Una de las diferencias entre la redacción

[5] Sobre la derogación de una norma por desuso es una hipótesis de ineficacia de las normas jurídicas que en nuestro ordenamiento jurídico no tiene asidero. No se admite la derogación de una ley sea por desuso ni por la existencia inclusive de prácticas *contra legem* Así lo indicó el Tribunal Constitucional, en su sentencia 047-2004-AI./TC. Fundamentos 75 y 76. Ver toda la sentencia en http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html

[6] Cabe resaltar la intervención del entonces senador Borea Odria que señaló que esta ley permitiría de una vez fijar las pautas de lo que son las competencias del Poder Legislativo y lo que son las competencias del Poder Ejecutivo en materia de dación de normas, y evitar así la tentación del abuso del poder. Página 267-269. Ver toda la obra en http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/viewFile/3389/3237

[7] Ver todo el reglamento en http://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/reglamento/reglamento1992.pdf

[8] Artículo 125 del Reglamento del Congreso del año 1992

anterior del literal c) del artículo 90 del Reglamento del Congreso y la actual —que data del año 2001—[9]; es que la anterior señalaba que la comisión informante presentaba dictamen sólo en el caso que consideraba que los decretos legislativos habían excedido el marco legal autoritativo o que hayan contravenido la Constitución Política, y no tenía un plazo específico para tal fin. Conforme a la redacción actual, la comisión informante debe presentar dictamen por cada decreto legislativo revisado, ya sea para confirmar su constitucionalidad o para modificarlo o derogarlo, y cuenta con un plazo de 10 días para ello.

Otra importante diferencia entre ambos textos, que es en la que se centra nuestro análisis, es que en la anterior redacción, si la comisión informante consideraba que se habían cometido excesos al marco legal autoritativo o transgresiones a la Constitución Política, debía entonces recomendar su derogación o proponer una proposición de ley destinada a modificar el decreto legislativo en cuestión, para subsanar el exceso o la contravención[10]. La actual redacción indica que la Comisión informante, en estos supuestos, *recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención*.

Como puede observarse, conforme a la redacción anterior la comisión informante podía recomendar, en su dictamen, la derogatoria del decreto legislativo analizado o, en caso se considere necesaria su modificación, proponer un proyecto de ley para tal fin; es decir, para el caso de la derogatoria de un decreto legislativo se podía utilizar el procedimiento de control de la legislación delegada; pero en caso de que la opción sea la modificación, tenía que presentarse un proyecto de ley que, en consecuencia, debía seguir el camino establecido en el procedimiento legislativo ordinario.

Esta precisión sobre cómo proceder dependiendo si lo que se buscaba era modificar o derogar un decreto legislativo no aparece en la actual redacción; es más, de una simple lectura del literal c) del artículo 90 es posible entender que, de manera

[9] Modificación aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso 011-2001-CR.
[10] Ver el Reglamento del Congreso del año 1995 en http://www.congreso.gob.pe/Docs/biblioteca/files/reglamento/reglamento1995.pdf

indistinta, dentro del procedimiento de control de la legislación delegada, se puede optar por derogar o modificar el decreto legislativo.

Sin embargo los riesgos y los efectos que genera una derogación no son los mismos que una modificación. La derogación de un decreto legislativo es más inocua que la modificación de esa norma. Explicaremos este tema con detalle en el punto 2.1 del análisis técnico de la propuesta.

1.3 Prácticas parlamentarias

Se hicieron búsquedas en la página oficial del Congreso de la República para conocer algunos antecedentes de prácticas procedimentales que pudieran dar alguna luz sobre cómo se procedió en épocas pasadas en los casos de control de los decretos legislativos. Se podrían mencionar algunos antecedentes como el del año 2004, en el que la Comisión de Constitución y Reglamento, presidida en aquel entonces por el señor Natale Amprimo Plá, presentó un dictamen a propósito del control del Decreto Legislativo 939[11], el que siguiendo el informe del grupo de estudio de los decretos legislativos —cuya coordinación estuvo a cargo de Antero Flores Araoz—; recomendó, en enero del año 2004, la derogación de dicho decreto legislativo, por ley. Se muestra la parte resolutiva de dicho dictamen:

CONCLUSIÓN

Por tanto de acuerdo a lo establecido en el artículo 90° inciso c) recomienda la aprobación del siguiente texto:

El Congreso de la República, etc
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DEROGA EL DECRETO LEGISLATIVO No. 939

Artículo Único.- Deróguese el Decreto Legislativo No. 939

[11] Ver el dictamen en http://www4.congreso.gob.pe/historico/cip/materiales/itf/dictamen.pdf

Sin embargo, de las pesquisas realizadas, advertimos que este decreto legislativo finalmente fue derogado por la Ley 28194, Ley para la Lucha contra la Evasión y para la Formalización de la Economía, a propósito de diversas propuestas legislativas que fueron analizadas en la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera, en marzo del año 2004[12]; vía el procedimiento legislativo ordinario; y no como consecuencia del ejercicio del control parlamentario.

Otro antecedente a resaltar es el relativo al control sobre el Decreto Legislativo 1090, por el que se aprobaba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. La Comisión de Constitución y Reglamento del periodo legislativo 2008-2009, acordó recomendar su derogatoria por haberse excedido en las materias delegadas a legislar.[13] El dictamen fue registrado como Proyecto de Ley 3289/2008-CR y fue visto en el Pleno con fecha 04 de junio de 2009. En dicha sesión se presentó una cuestión previa para que antes de su debate y votación, la Comisión Multisectorial presente su propuesta de derogatoria, modificatoria o ratificación del decreto legislativo, la que fue aprobada. A los pocos días —17 de junio de 2009—, el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley 03340/2008-CR, el que, acumulados con otros, dio origen a la Ley 29382, Ley que derogó no sólo el 1090 sino también el 1064.

Aquí cabe resaltar algo poco común: Entre las propuestas de ley presentadas para derogar el Decreto Legislativo 1090 emitido por el Poder Ejecutivo, se encuentra justamente una propuesta de ley presentada por ese mismo poder del Estado. El Congreso pudo derogarlo por la vía del control parlamentario; sin embargo, esperó a que sea el propio Ejecutivo quien presente una iniciativa que corrija los defectos de su propia norma.

Esta es una muestra de la abdicación del Legislativo de su función de control parlamentario sobre la legislación delegada. Nunca se culminó con el procedimiento de

[12] Entre los proyectos de ley que se acumularon y dieron luz a la ley se encuentran los proyectos 9349 y 9724. Para mayor información ver http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/

[13] Ver todo el dictamen en http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyoComisiones/dictamen20062011.nsf/B374FB1494ED6682052575C300650E7B/$FILE/03289DC03MAY260509.pdf

derogación de un decreto legislativo por la vía del procedimiento de control de la legislación delegada. Las derogaciones o modificaciones a los decretos legislativos se materializaron vía el procedimiento legislativo ordinario. Sólo en el presente periodo legislativo 20016-2017 es que se han venido presentando prácticas que lograron culminar el procedimiento de control de la legislación delegada.

Por ejemplo, podemos mencionar el Decreto Legislativo 1258, Decreto Legislativo que modifica la Ley del Impuesto a la Renta. Este decreto legislativo fue sometido al procedimiento de control parlamentario y finalmente se propuso su modificación. El dictamen, signado como Proyecto de Ley 952/2016-CR, fue aprobado por el parlamento nacional y enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación. Sin embargo, este no lo hizo en el plazo de ley por lo que, finalmente tuvo que ser promulgado por la Presidenta del Congreso[14].

En el caso de derogaciones de los decretos legislativos, la situación fue más tensa puesto que el Ejecutivo no optó por el silencio sino por el veto presidencial.

Esta actitud del Poder Ejecutivo —por cierto, reiterada[15]— evidencia su reticencia a aceptar que, vía el control parlamentario de la legislación delegada, el Congreso le enmiende las normas que ha emitido; por lo que cabe hacer una reflexión sobre si el procedimiento de aprobación del dictamen de derogatoria o modificatoria de un decreto legislativo por la vía del control parlamentario de la legislación delegada debe seguir el mismo procedimiento de aprobación de un proyecto de ley iniciada por la vía del procedimiento legislación ordinario (que implica la remisión de la ley aprobada por el Parlamento, al Poder Ejecutivo para que pueda sancionarla); o por el contrario, deba proceder conforme sucede en los casos de control parlamentario de los decretos de urgencia, en la que de manera directa, su derogatoria es promulgada directamente por el Presidente del Congreso.

[14] Nos referimos a la Ley 30551

[15] Pues en todos los casos en que el Congreso decidió modificar decretos legislativos, el Poder Ejecutivo no promulgó las leyes respectivas. Data al 17 de abril de 2017.

2. El control parlamentario de la legislación delegada

Nuestra Constitución Política, en su artículo 104, señala que el Congreso de la República, por ley autoritativa, puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materia específica y por un determinado plazo. En estos casos, el Ejecutivo legisla mediante decretos legislativos, los que están sometidos, en cuanto s su promulgación, publicación vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. Por cada decreto que se emita, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente.

Con relación a los decretos de urgencia, el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política señala que el Presidente de la República puede dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia, que tienen fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así sea necesario para el interés nacional, debiendo dar cuenta de la emisión de tales normas al Congreso de la República, quien tiene la facultad de modificarlos o derogarlos.

Por su parte, el Reglamento del Congreso establece el procedimiento de control de los decretos legislativos emitidos al amparo de la ley autoritativa, el que sólo puede versar sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos, es decir, que no hayan excedido el marco de la delegación de facultades otorgadas por el Congreso y que no contravengan la Constitución Política. En caso se detecte que el decreto legislativo adolezca de alguno de estos vicios, puede subsanarlo derogándolo o modificándolo.

2.1 Fundamentos del control parlamentario de los decretos legislativos

El fundamento jurídico del control que ejerce el Parlamento sobre normas con rango de ley por parte del Poder Ejecutivo —decretos legislativos y decretos de urgencia— se encuentra en el origen y naturaleza del Parlamento. Como lo señala Ruiz Molleda[16] un principio básico en un Estado de Derecho es que ley sea la expresión de la voluntad

[16] En su artículo "El fundamento jurídico del control parlamentario de los decretos legislativos" Publicado por Gaceta Constitucional . Ver todo el artículo en http://www.gacetaconstitucional.com.pe/sumario-cons/doc-sum/GC%2033%20-%20%20Set%20-%20319%20a%20329.pdf

popular manifestada a través de los representantes libremente elegidos por el pueblo; lo que exige que la potestad de dictar normas con rango de ley corresponda a un órgano que ostente la representación popular.

Sin embargo, el Parlamento, órgano soberano y representativo, titular de la función legislativa, puede, de considerarlo conveniente para la nación, aprobar una ley para delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en determinadas materias; lo que no constituye, como indica Teresa Freixes Sanjuan[17], una norma en blanco que pueda ser desarrollada en cualquier sentido por el Ejecutivo, sino que este debe seguir los criterios y directrices establecidas por el Parlamento.

Aunque esta autora señala que en los regímenes presidencialistas, el Ejecutivo cuenta con un p*lus* legitimador por ser también resultado de votación popular; aun así, refiere, que el Parlamento es el titular de la función legislativa y, por tanto, responsable de asegurar que la legislación emitida por el Ejecutivo al amparo de la delegación de facultades sea conforme a las directrices aprobadas por el Parlamento y que no contravenga la Constitución Política. A través de este control parlamentario también se legitima las normas emitidas por un órgano ajeno al Parlamento.

Por ello, la Constitución Política dispone que el Poder Ejecutivo, una vez emitidos los decretos legislativos debe dar cuenta de cada decreto emitido al Congreso de la República.

Pero, ¿qué se entiende por dar cuenta al Congreso de la República?

La expresión "dar cuenta", se originó en el debate y aprobación de la Ley 25397, Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República. Como lo recuenta Delgado Guembes[18][19], el entonces senador Bustamante Belaúnde señaló que dar cuenta significar rendir cuenta, justificar y fundamentar las razones que

[17] En su obra "La Legislación Delegada", página 166. Ver la obra completa en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79407.pdf.
[18] Página 273 y siguientes. Ob Cit.
[19] Del 23 de enero de 1992.

han servido de base para tomar una decisión y no "simplemente comunicar, informar". Además, expresó que nadie da o rinde cuenta a un subordinado ni siquiera a un par; solo se da cuenta al superior; y que si bien en una democracia no hay un poder que sea superior a otro, por las facultades o competencias, el Poder Legislativo sí está en situación prioritaria al Poder Ejecutivo, el cual tiene, respecto al primero, una posición subordinada.

En la Cámara de Diputados, resaltó la intervención de Antero Flores-Aráoz, quien señaló que "dar cuenta" no es simplemente para que el Congreso "esté informado". Respondía así a la observación presidencial que sustentaba que el "dar cuenta" al Parlamento sobre el uso de sus potestades normativas no significaba en modo alguno dar competencia al Congreso para el control de sus actos normativos, y que dar cuenta resulta un trámite de comunicación para que el Congreso tenga conocimiento y, de ser el caso, ejercite alguna medida *a posteriori* de la vigencia del acto.

Como se puede observar, el Congreso de la República, a diferencia del Poder Ejecutivo, tenía muy claro que la obligación del Ejecutivo de "dar cuenta" sobre los actos normativos emitidos genera, como efecto directo, que el Congreso ejerza el control constitucional de estas normas, como una forma de garantizar el principio básico de un Estado de Derecho que señala que la ley debe ser la expresión de la voluntad popular manifestada a través de sus representantes válida y libremente elegidos.

El Poder Legislativo tiene preeminencia en la función legislativa y, por ende, es el que, finalmente decide sí un decreto legislativo ha de ser ratificado, derogado o modificado.

Esta afirmación se fundamenta en que la validez y legitimidad de los actos normativos del Poder Ejecutivo, en primer lugar, dependen de la previa existencia de una ley del Congreso que le autorice a legislar. En segundo lugar, porque la capacidad de legislar del Poder Ejecutivo está limita a lo que disponga el Parlamento —en tiempo y en materia—. Y en tercer lugar, porque una vez emitidos los decretos, estos deben serán controlados por el Congreso. En consecuencia, queda claro que en estos supuestos de

delegación de facultades, el Ejecutivo se ubica en posición de subordinación con relación al Parlamento.

Cabe señalar que esta no es la única preeminencia que la Constitución Política le ha reconocido al Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo y otros poderes. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha señalado[20] que el Poder Legislativo, órgano de representación de la nación, no está obligado a aprobar la propuesta de previsión de ingresos y gastos que el Ejecutivo presente en su proyecto de Ley de Presupuesto, y que corresponde al Congreso finalmente determinar cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas que en definitiva son recursos del pueblo, previa discusión pública, concretizando de esta manera el control parlamentario de la política económica y financiera del Estado.

Como una última muestra de la preeminencia del Parlamento sobre el Ejecutivo en ciertas atribuciones, podemos mencionar las leyes de reforma de la Constitución. En este supuesto, el Ejecutivo no puede observar la ley de reforma que apruebe el Congreso[21].

Existen otros fundamentos del control parlamentario. El principio de colaboración entre poderes, por ejemplo, que implica una reformulación más dinámica a la noción clásica de separación de poderes[22].

Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional[23] ha señalado que si bien por nuestra Constitución Política, el Perú se configura como un estado democrático social de derecho, organizado según el principio de separación de poderes; este no es absoluto, porque de la estructura y funciones de los poderes del Estado, también se desprende el principio de colaboración de poderes.

[20] Fundamento 6 de la sentencia Expediente 0012-2014-PI/TC. Ver toda la sentencia en https://www.fonavi-st.pe/images/normatividad/STCN0012.pdf?TB_iframe=true&;height=600&;width=600
[21] Artículo 206 de la Constitución Política.
[22] Siguiendo a Ruiz Molleda, Ob Cit.
[23] En su sentencia 005-2006-PI/TC fundamentos 11 al 16. Ver toda la sentencia en http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/00005-2006-AI.html

Por el principio de separación de poderes, se asegura que los poderes desarrollen sus competencias sin interferir en las competencias de los otros, pero, a su vez entendiendo que todos ejercen una función complementaria que, implica la colaboración entre todos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones.[24] Un ejemplo de la colaboración de poderes se encuentra cuando el artículo 104 de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Ejecutivo la facultad de legislar[25]. Sin embargo, el Parlamento se convierte, en estos casos, en un ente fiscalizador de los actos normativos del Poder Ejecutivo, lo que, como señala Felipe Osterling Parodi[26], constituye misión indispensable para el debido contrapeso en el ejercicio del poder.

Otro fundamento en que se sienta el control parlamentario[27] es la necesidad de que los procedimientos legislativos sean públicos, es decir que los representados conozcan lo que los representantes están haciendo. Sin control del Parlamento de los decretos legislativos y los decretos de urgencia, por ejemplo, la ciudadanía tomaría conocimiento de las normas que se pretenden aprobar una vez que están publicadas en el diario oficial y surtiendo efectos; convirtiéndose, como señala Ruiz Molleda, en lo más opuesto a la idea de la ley como expresión de la voluntad general. Siguiendo a este autor, la elaboración y aprobación de los decretos legislativos, así como de los decretos de urgencia, son casi clandestinos, pues son elaborados por equipos de asesoría y apoyo de algún ministerio, que no han sido elegidos por el pueblo ni los representan; por ello se hace necesario el control parlamentario. Sin él, se afectaría gravemente el diseño del sistema político peruano[28].

En consecuencia, queda claro que en el caso peruano, por el principio de separación de los poderes, estos están organizados por competencias y sin sumisión jerárquica entre ellos; sin embargo, sobre la base del principio de colaboración de poderes, en el que cabe que un poder "ajeno" pueda realizar funciones que le son propias a otro

[24] Sentencia antes citada.
[25] Así lo ha interpretado el Tribunal Constitucional también en su sentencia 004-2004-CC/TC fundamento 24. Ver toda la sentencia en http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html
[26] En su obra "El Equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo". Página 32. Ver toda la obra en https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5109820.pdf.
[27] Siguiendo a Ruiz Molleda. Ob. Cit.
[28] Páginas 324 y siguientes.

poder del Estado; sí existe cierta preeminencia de este último sobre el primero; toda vez que la función ejercida por el poder "ajeno" corresponde, originariamente, al titular, quien, finalmente, debe asegurar que el ejercicio efectuado por quien "colabora" con este, refleje lo que el titular autorizó y quiso que se materialice.

En ese sentido, la propuesta de ley 1150/2016-CR, que propone que en el procedimiento de control de la legislación delegada, en caso que el Congreso decida aprobar la modificación o derogación del decreto legislativo emitido por el Poder Ejecutivo, se precise que es promulgado por el Presidente del Congreso, no sólo es necesaria porque exista una omisión reglamentaria —que ha generado que el Congreso no sólo abdique, en el pasado —como se verá con más detalle en los párrafos siguientes—, de su poder de control sobre la legislación que él autorizo; sino que, además, tiene asidero constitucional, toda vez que es el Parlamento el titular originario de la función legislativa, por ende, tiene preeminencia sobre el Poder Ejecutivo en el control del correcto ejercicio de lo que le fue delegado a legislar. Sería, pues *Contra naturam* pretender que el Congreso, titular irremplazable de la función indelegable del control parlamentario de los decretos legislativos, una vez ejercitado el control constitucional sobre las normas dictadas por el Poder Ejecutivo, le consulte al órgano que controla su parecer sobre el control efectuado.

Sin embargo, es importante analizar si por la vía del control parlamentario, el Congreso puede derogar y modificar decretos legislativos o, en este último supuesto, debería usar el procedimiento legislativo ordinario, tal cual el diseño del artículo 90 del Reglamento del año 1995.

2.2 Ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos

Como señala César Landa,[29] el control parlamentario de los decretos legislativos es menos problemático que el de los decretos de urgencia, debido a que los parámetros de control son más específicos, pues el control se circunscribe a establecer si los decretos legislativos se avocan a la materia específica delegada y dentro del plazo

[29] En su obra el Control Parlamentario en la Constitución Política del Perú: balance y perspectiva. página 113 y siguientes.

otorgado; por tanto, no existe un margen de discrecionalidad de parte del órgano controlador como del órgano controlado[30]. No obstante, es necesario, indica el jurista, que el parlamento realice un escrupuloso control de estas normas, en tanto es una de sus obligaciones constitucionales y reglamentarias.

Sin embargo, dependiendo de las coyunturas políticas, el Congreso de la República ha priorizado el ejercicio de la función legislativa frente al de control. Veamos el siguiente cuadro.

Decretos legislativos emitidos durante el periodo parlamentario 2011-2016

Periodo Anual de sesiones	Con Dictamen	Sin Dictamen	Derogados	Total publicados
2011-2012	27	01	00	28
2012-2013	20	07	00	27
2013-2014	23	00	00	23
2014-2015	01	03	00	04
2015-2016	01	61	01	62
Total	**72**	**72**	**01**	**144**

Fuente y elaboración: Departamento de Investigación Parlamentaria del Congreso de la República del Perú

Como se puede observar de este cuadro, el periodo legislativo donde mayor cantidad de decretos legislativos se emitieron fue justamente el último año de gobierno. Este dato no tendría por qué preocuparnos si no es porque de los 62 decretos legislativos emitidos, ninguno fue controlado[31]; a diferencia de los otros periodos anuales, en los que casi todos los decretos legislativos sí fueron pasibles de control parlamentario, aunque, sorprendentemente todos fueron declarados constitucionales.[32]

[30] Para este constitucionalista, los decretos legislativos están sometidos a los controles de: a) Contenido, a fin de verificar su compatibilidad con lo dispuesto en la ley autoritativa; b) Apreciación, para examinar si los alcances o intensidad de estas normas controladas se enmarcan en los parámetros de dirección política que asume el Congreso en materia legislativa y C) Evidencia, para asegurar que dicho decreto no sea violatoria a la Constitución por el fondo o por la forma, sino que no sea incompatible o no conforme con la misma

[31] La data presentada contiene un error en lo que respecta al periodo anual 2015-2016; puesto que no hay dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento con motivo del control parlamentario del decreto legislativo. La derogación a la que hace referencia el cuadro sobre el decreto legislativo 1198 se efectuó vía el procedimiento legislativo ordinario, es decir, con la presentación de proyectos de ley de varios congresistas y con dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural. Mayor información en http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/ y http://www.congreso.gob.pe/DIDP/?K=766

[32] Aquí cabe hacer una precisión y es que si bien la Comisión de Constitución y Reglamento no dictaminó estos decretos legislativos, el grupo de trabajo encargado de la revisión de tales normas sí presentó su informe respecto de 48 de ellos, señalando que todos eran constitucionales Dato tomado del reporte del personal encargado del trámite documentario de la Comisión de Constitución y Reglamento de dicho periodo.

Esta valiosa data presentada por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, al ser contrastada con la que aparece en la tabla siguiente, genera una lectura preocupante:

Control parlamentario sobre los decretos legislativos[33]

Periodo Anual de sesiones	Decretos legislativos publicados	Con dictamen	Dictaminados en el plazo de ley	Dictaminados dentro del periodo anual de sesiones	Sentido del control	
					Es constitucional	Derogación o modificación
2011-2012	28	27	0	0	28	0
2012-2013	27	20	0	9	27	0
2013-2014	23	23	0	0	23	0
2014-2015	04	01	0	0	01	0
2015-2016	62	0	0	0	0	0
Total	144	71	0	9	79	0

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

Si comparamos los datos contenidos en la primera y la segunda tabla, nuestra percepción sobre el grado de eficiencia del ejercicio del control parlamentario de la legislación delegada ha de variar de manera considerable, pues mientras que en el primer caso, se puede entender que el Congreso, durante los primeros 3 años, cumplió con controlar casi todos los decretos legislativos; la segunda tabla demuestra que en ningún caso se presentó dictamen dentro del plazo establecido en el Reglamento. Pero además, sólo 9 decretos legislativos fueron dictaminados dentro del periodo anual de sesiones en la que ingresaron estas normas; es decir que casi la totalidad de los dictámenes de control de los decretos legislativos fueron aprobados en otros periodos legislativos. Inclusive existen dictámenes que se aprobaron luego de más 3 años de haber entrado en vigencia los decretos legislativos[34].

2.2.1 Plazo para ejercer el control de la legislación delegada

Si bien es cierto que respecto al plazo para la emisión del dictamen sobre el control de la legislación delegada, el Reglamento del Congreso señala que la Comisión de

[33] Dato tomado del reporte del personal encargado del trámite documentario de la Comisión de Constitución y Reglamento de dicho periodo

[34] Por ejemplo, podemos mencionar los decretos legislativos 1099, 1100, 1101, 1102, 1103, 1104, 1105, 1106 y 1107, que ingresaron a la Comisión de Constitución entre el 05 de marzo y 25 de abril de 2012, pero fueron dictaminados recién el día 9 de junio de 2015. Data facilitada por el personal encargado de trámite documentario de la Comisión de Constitución y Reglamento en los periodos respectivos.

Constitución presenta dictamen del decreto legislativo ingresado a su fuero, de manera obligatoria, en un plazo de mayor de 10 días —y en ese sentido el proyecto de ley en estudio propone que se precise que son hábiles—; cabe señalar que finalmente es el Congreso quien decide la oportunidad para el ejercicio de esta función.

El Tribunal Constitucional[35] así lo ha señalado, al expresar, con relación al control político de los decretos de urgencia, que:

> " La democracia constitucional asegura a favor del Parlamento (y, especialmente, de sus minorías parlamentarias) una serie de medidas institucionales mediante los cuales pueda controlar y fiscalizar al Poder Ejecutivo. No le impone la obligación de hacerlo y, por consiguiente, el momento en el que éste se pueda llevar a cabo. Como antes se ha dicho, si algo caracteriza al control parlamentario, que es una de las modalidades como se lleva a cabo el control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, es la simple oportunidad de su ejercicio. Lo que significa tanto como decir que corresponde al Parlamento decidir discrecionalmente si realiza o no el control pero también definir, en caso lo quiera realizar, el cuándo lo efectúa. No existe, por tanto, ningún "deber" de realizar control político alguno".

En consecuencia, considerando que el Parlamento decide la oportunidad y la conveniencia en el ejercicio del control parlamentario, y teniendo en cuenta que, por práctica parlamentaria, la Comisión de Constitución y Reglamento se ha organizado de manera que el estudio del contenido de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos se delega a un grupo de trabajo; corresponde considerar la propuesta del proyecto de ley, en el sentido de eliminar la palabra obligatoriamente, del texto del literal b) del artículo 90; más no el de establecer que la precisión de que se trata de días hábiles; toda vez que, como se ha señalado líneas antes, el Congreso decide la oportunidad del ejercicio del control parlamentario.

2.3 Proceso parlamentario para la derogación o modificación de un decreto legislativo

Cuando el Congreso realiza el control de la legislación delegada, el ámbito de su competencia está limitado únicamente a corregir los excesos en los que haya incurrido

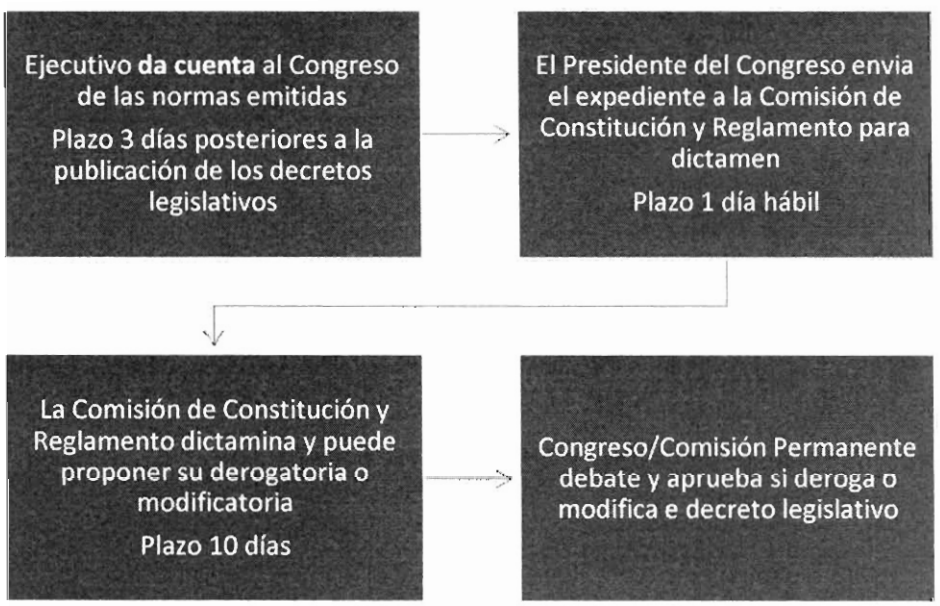
[35] Ver toda la sentencia en http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html

el Poder Ejecutivo en su legislación emitida o las contravenciones a la Constitución Política. Como señala Víctor García Toma, el Congreso actúa como órgano de control reparador[36].

Sin embargo, para "reparar" la norma que adolece de algún vicio de constitucionalidad, puede optar por dos caminos: la derogación —sea total o parcial— o la modificación de la norma sometida a control; ambas opciones pueden ser concretadas a través del proceso de control de la legislación delegada o por el procedimiento legislativo ordinario.

2.3.1 Procedimiento de control de la legislación delegada para derogar o modificar un decreto legislativo

Conforme al artículo 90 del Reglamento del Congreso, el Parlamento ejerce control sobre los decretos legislativos que haya emitido el Ejecutivo al amparo de la ley autoritativa respectiva. El proceso se detalla en el siguiente gráfico:



Fuente, Artículo 90 del Reglamento
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

[36] Así lo denominada el jurista García Toma, en su obra "La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el examen de la constitucionalidad y el modelo de control derivado y sinérgico". Página 21. Ver todo el artículo en http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/viewFile/12786/13343

Como se puede observar, el Reglamento del Congreso no establece cómo culmina el procedimiento si el Congreso decide aprobar el dictamen que propone la derogatoria o modificatoria del decreto legislativo, tal y como lo advierte el proyecto de ley en estudio. Es más, el Reglamento, al tratar ambas opciones como válidas dentro del proceso de control de la legislación delegada, podría dar a entender que el mismo proceder ha de corresponder para estas dos posibilidades, hasta la culminación del procedimiento. Sin embargo, consideramos que la diferencia que existe entre optar por la primera o segunda opción amerita que se analice la posibilidad de hacer una distinción razonable y justificada entre estas.

Si el Congreso decidiera derogar un decreto legislativo que haya modificado o derogado una ley existente; el ámbito de acción del Congreso está limitado solo a restituir el estado de las cosas al tiempo inmediato anterior a la dación del decreto legislativo; en consecuencia, al no existir la posibilidad de ingreso de un nuevo texto normativo al sistema jurídico vigente —y que se justifique que deba ser sometido al control del Ejecutivo vía el veto presidencial—, deviene en innecesario y *contram natura* pretender que este acto de control del ente controlador deba ser, a su vez, controlado por el órgano sometido a control. La atribución del Ejecutivo de observar la ley sólo tiene sustento en un proceso en que la norma ha sido estudiada, debatida y aprobada únicamente por el Parlamento[37], es decir, dentro de un procedimiento legislativo ordinario.

Situación contraria sucede si el Congreso decidiera modificar el decreto legislativo, puesto que ello implica necesariamente alteración del texto aprobado por el Ejecutivo, sea a través de la adición, sustitución o reducción de alguna palabra o expresión; por lo que, en este caso específico, si bien actualmente el Congreso tiene la facultad de alterar el texto del decreto legislativo sometido a control, su ámbito para "alterar" el texto se encontraría limitado únicamente a "corregir" los defectos constitucionales de la norma.

[37] Salvo excepciones específicas como las leyes de reforma constitucional o resoluciones legislativas del congreso, que no son observables por el Ejecutivo.

Sin embargo, el riesgo de que el Congreso, en su intención de "reparar" la norma en cuestión, pueda caer en exceso y termine modificando el decreto legislativo en otros aspectos en los que no está autorizado a hacer por la vía el control parlamentario de la legislación delegada es un riesgo latente; por lo que lo más prudente, considerando que se trataría de "un añadido, una reducción o una sustitución" que no ha sido efectuada por el Ejecutivo —y que además permitiría al Congreso poder optar por mejorar el decreto legislativo sin las limitaciones materiales a las que está sometido por la vía del control parlamentario—, sería optar por que, en estos casos, el texto normativo de modificación de un decreto legislativo, sea enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación, de manera que, siguiendo el principio de colaboración de poderes, pueda tener la posibilidad de observarla, si considera que ese nuevo texto (con adiciones, sustituciones o reducciones) contiene vicios técnicos, contradicciones con la política general del gobierno o vicios normativos de inconstitucionalidad.

El veto presidencial es un mecanismo del sistema de pesos y contrapesos propios de un Estado de Derecho, con el cual el Poder Ejecutivo puede ejercer control sobre los actos legislativos del Poder Legislativo[38]; es pues, el principal control con el que cuenta el Ejecutivo sobre el Legislativo[39].

A través de esta figura, que en la doctrina también es vista como un mecanismo del principio de colaboración entre poderes, el Ejecutivo tiene la oportunidad de poder expresar su posición con relación a la decisión del Parlamento, así como alcanzar nueva información que no fue considerada en el debate y estudio de la ley; de manera que el Congreso debe revaluar su decisión, con estos nuevos elementos aportados. Reconsiderada la ley por el Congreso, no vuelve a ser enviada al Presidente de la República, puesto que ya ejerció su control sobre la

[38] Existen algunas normas que no pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo, entre ellas se pueden mencionar las leyes de reforma de la Constitución Política o las Resoluciones Legislativas del Congreso.

[39] Eliseo Muro Ruiz, en su Libro "Algunos elementos de la técnica legislativa". Página 195. Ver el libro en https://books.google.com.pe/books?id=EW_sG5B-kUwC&pg=PA195&lpg=PA195&dq=naturaleza+veto+presidencial&source=bl&ots=X6TB12nW5r&sig=3WfSp3XFr2l1VpbwwbW7QSff50w&hl=es-419&sa=X&ved=0ahUKEwiGhlGfrLHTAhUBKCYKHZ9qAzo4ChDoAQgvMAU#v=onepage&q=naturaleza%20veto%20presidencial&f=false

ley. En estos casos la promulga directamente el Presidente del Congreso como órgano con preeminencia constitucional en la función legislativa[40].

La redacción actual del artículo 90 del Reglamento del Congreso relativo al procedimiento de control de la legislación delegada está incompleta; puesto que, a diferencia del desarrollo procedimental relativo a la formación de la ley y del control de los decretos de urgencia —que indica que en caso el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la comisión informante que recomienda su derogatoria, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley—, para el caso de la aprobación del dictamen de la Comisión informante que recomiendan la derogación o modificación de los decretos legislativos, no se establece cómo debe ser promulgada la modificación o derogación respectiva; lo que demuestra una evidente omisión, advertida, por cierto, ya en el año 2004, por el doctor Natale Amprimo Plá, que señalaba que esta omisión configuraba una *situación de desigualdad injustificada, debido a que el Parlamento ejerce el control tanto de la legislación delegada como de los decretos de urgencia.*

En consecuencia, la propuesta de ley, que propone justamente que se precise que en estos supuestos, al igual que sucede en los casos del control de los decretos de urgencia, el Presidente del Congreso sea quien promulgue las modificaciones o derogaciones, como ley; cabe atenderla parcialmente; puesto que luego del análisis realizado, las derogaciones de decretos legislativos sí deberían ser promulgadas por el Presidente del Congreso; y en caso de modificaciones, sea enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

3. Necesidad de un control parlamentario exhaustivo para asegurar la constitucionalidad de las normas delegadas

El control parlamentario de la legislación delegada se sustenta en la necesidad de asegurar no solo que la legislación que emita el Poder Ejecutivo sea conforme a lo autorizado en la ley autoritativa —es decir, no se haya excedido o transgredido el

[40] Artículo 108 de la Constitución Política, último párrafo.

contenido de la materia delegada—, sino que se enmarque en los parámetros de dirección política que asume el Congreso en materia legislativa, y que no sea violatoria ni incompatible con la Constitución Política[41].

No es una experiencia reciente que el Poder Ejecutivo, cada vez que tiene la posibilidad de emitir decretos legislativos, se excede de los límites impuestos por la ley autoritativa y la Constitución Política. En el año 2007, el Congreso aprobó la Ley 29009, por el cual se autorizó al Poder Ejecutivo a legislar en materia de tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, terrorismo, secuestro, extorsión, crimen organizado, trata de personas y pandillaje pernicioso. Al amparo de esta ley se emitieron 11 decretos legislativos, de los cuales varios habrían tenido evidentes vicios de inconstitucionalidad.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en su Informe Defensorial 129[42] indicó que los Decretos Legislativos 983 y 989 tenían contenidos contrarios a la Constitución. Además, identificó que un 37% de las reformas a la legislación penal y procesal penal previstas en 10 de los 11 decretos legislativos emitidos contenían cambios normativos no mencionados en forma expresa en la ley autoritativa, por lo que el Poder Ejecutivo se había excedido en el marco de la delegación de facultades[43]. Veamos la siguiente tabla:

[41] Ámbitos del control parlamentario del Congreso sobre la legislación delegada desarrollada por el constitucionalista César Landa Arroyo. Ob. Cit.

[42] Ver todo el informe defensorial en http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/6E078B4285A1545205257CBC00545F72/$FILE/1_pdfsam_informe_129.pdf

[43] Página 30 del informe defensorial

Número de Decreto Legislativo	Total de reformas	Total de reformas relacionadas con materia delegada	Total de reformas no relacionadas con materia delegada
Decreto Legislativo 982	27	18	9
Decreto Legislativo 983	20	15	5
Decreto Legislativo 984	6	4	2
Decreto Legislativo 995	6	6	0
Decreto Legislativo 996	5	5	0
Decreto Legislativo 987	4	3	1
Decreto Legislativo 988	10	3	7
Decreto Legislativo 989	14	3	11
Decreto Legislativo 990	11	8	3
Decreto Legislativo 991	3	1	2
Total	**106**	**66**	**40**
%	**100%**	**63 %**	**37 %**

Fuente y elaboración: Defensoría del Pueblo – Informe Defensorial 129

Este hallazgo generó que la Defensoría del Pueblo recomiende al Congreso de la República derogar aquellas reformas que no se relacionen con la materia autorizada por la ley autoritativa. Inclusive la Defensoría del Pueblo presentó una lista de estas reformas a fin de colaborar con el trabajo de control de los decretos legislativos que debía realizar el Parlamento.

Sin embargo, fue el Tribunal Constitucional el que intervino en el control constitucional de algunos de estos decretos legislativos cuestionados, gracias a la participación activa de la sociedad (se presentó una demanda de inconstitucionalidad a través de Juan Miguel Jugo Viera y más de cinco mil ciudadanos)

En este caso, el Tribunal, con relación al análisis de constitucionalidad por la forma, es decir, por exceso de la materia delegada en la ley autoritativa, señaló que podían darse dos tipos de interpretaciones —una más precisa y otra más amplia—; y que aunque se alegue que el Poder Ejecutivo haya actuado con

exceso, tal situación *per se* no es inconstitucional y que en este caso correspondía al Parlamento:

> "[..] en caso de considerar que la legislación otorgada desbordaba el marco de la facultades delegadas, proceder de acuerdo con lo previsto por el artículo 90 del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso; es por ello que, al no existir recomendación para la derogación de la legislación que excede las facultades dadas e incluso, al no haberse derogado ella conforme al procedimiento establecido, significa que la legislación delegada ha sido convalidada por el Congreso de la República."

Aunque para la Defensoría del Pueblo[44], la vía adecuada para la derogatoria o modificatoria de los decretos legislativos (por ser contrarios a la constitución o por haberse excedido en el marco de la delegación de facultades), es el control por parte del Congreso de la República, y que la vía de la demanda de inconstitucionalidad es una medida excepcional; como se puede observar de la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional; es importante precisar que estos controles constitucionales no son iguales; puesto que el control parlamentario implica, además, que legítimamente se puedan hacer objeciones sustentadas en la conveniencia de ciertas medidas políticas; es decir, abarca no sólo un ámbito netamente constitucional, sino también político —esto último ajeno al control que puede realizar el Tribunal Constitucional—.

En consecuencia, el silencio u omisión del Congreso de la República en el ejercicio exhaustivo del control de la legislación delegada puede conllevar no sólo a convalidar normas que no autorizó a legislar o que son contrarios a la política legislativa del Parlamento, sino que en definitiva implica un quiebre de principios básicos de un estado de derecho, como son la separación de poderes y los *checks and balances*, en detrimento de los intereses del pueblo representado por el Congreso.

[44] Página 28 de su informe defensorial.

V. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO Y EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

Se propone la modificación del artículo 90 del Reglamento del Congreso, para precisar que los dictámenes que aprueben la modificación o derogación de los decretos legislativos, una vez aprobados por el Pleno del Congreso, sea promulgado por el Presidente del Congreso.

Por tratarse de una propuesta de modificación al Reglamento del Congreso, no implica la modificación de ninguna otra norma de rango de ley.

VI. ANÁLISIS DE LAS OPINIONES E INFORMACIÓN SOLICITADA

Finalmente, es importante resaltar los valiosos aportes de los doctores Jorge Campana Ríos y César Delgado Guembes, con relación a la propuesta de ley en estudio.

El doctor Jorge Campana Ríos señaló que no sólo considera viable sino recomendable modificar el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para incorporar una norma expresa que señala que cuando la comisión informante presenta dictamen, debe colocar un texto normativo, sea para la modificación o derogación del decreto legislativo controlado. Además señalo que no era recomendable establecer un plazo específico para el ejercicio del control parlamentario de la legislación delegada, y que, en todo caso, si hubiera que hacerlo, debería ser de 30 días útiles, con la posibilidad de ampliar el plazo.

Con relación a la propuesta de que tenga preferencia en la agenda del pleno los dictámenes que propongan derogación o modificación de los decretos legislativos, señaló estar de acuerdo, ya que ello aceleraría el ejercicio del control político posterior, cuando el Congreso ya decidió ejercer dicho control sobre la legislación delegada.

Culminó señalando que por razones de coherencia normativa se debe establecer que quien promulga sea el Presidente del Congreso, de manera similar a lo que se establece para los decretos de urgencia y los tratados ejecutivos internacionales.

Por su parte, el doctor César Delgado Guembes, expresa su concordancia con el objeto y con el sentido de la propuesta en cuanto se refiere a la pertinencia de la promulgación de la derogación y modificación que debe realizar el Presidente del Congreso; aunque señala que sí cabría una afectación al régimen político si es que el Presidente de la República no hubiera participado en el proceso de diseño, elaboración de la norma o si no hubiera tenido oportunidad de definir el contenido de la ley. Sin embargo, señala no estar de acuerdo con que la Comisión Permanente pueda ejercer el control de las facultades delegadas, por tratarse de un órgano políticamente disminuido o subsidiario.

Al respecto, considerando justamente las observaciones presentadas por ambos especialistas, se ha tomado en cuenta sus recomendaciones sobre la necesidad de priorizar su debate en la agenda del Pleno o de la Comisión Permanente, así como establecer que para los casos que se proponga la derogatoria de un decreto legislativo por la vía del control parlamentario, el Presidente del Congreso los promulga como ley; y en caso que lo que se recomiende sea su modificación, sea enviada al Presidente de la República, para que promulgue la ley.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Entre los beneficios del texto normativo que se propone aprobar, se encuentran los siguientes:

Sujeto	Beneficio
Congreso de la República	• Fortalece el control parlamentario de la función legislativa, que no ha sido ejercida de manera óptima, entre otras razones, por la ausencia de precisiones en el artículo 90 del Reglamento del Congreso • Fortalece y mejora el control de la calidad de las leyes que aprueba y de la legislación de la que es responsable directo como titular de la función legislativa.
Tribunal Constitucional	• Al realizarse un control más efectivo de la constitucionalidad de los decretos legislativos, las impugnaciones de estas normas por inconstitucionales se reducirán, de manera que el Tribunal Constitucional podrá centrar su trabajo en resolver otros procesos como los de amparo o hábeas corpus.

Población en General	• Al mejorar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que consolidan un mejor sistema de pesos y contrapesos, así como de colaboración entre poderes, mejorará su percepción respecto a la eficacia del Estado.

Entre los costos de que propuesta de ley podemos mencionar los siguientes

Sujeto	Costo
Poder Ejecutivo	• Al mejorar el proceso de control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo, se limitan las posibilidades de que pueda abusar o hacer un uso excesivo de las facultades legislativas delegadas.
Congreso de la República	• Al fortalecer la función de control parlamentario, el Congreso tendrá mayor carga laboral a fin de poder desarrollar un exhaustivo control de cada uno de los decretos legislativos que emita el Poder Ejecutivo.

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b del Artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda su aprobación del Proyecto de Ley 1150/2016-CR, con el siguiente texto sustitutorio:

RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 90 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, CON LA FINALIDAD DE FORTALECER EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA LEGISLACIÓN DELEGADA

Artículo Único. Modificación del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República

Modifícase el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, conforme al texto siguiente:

"**Procedimiento de control sobre la legislación delegada**

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:

[...]

c) La Comisión informante presenta **dictamen** 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 total o parcial, o su modificación, consignando, en ambos casos, un texto normativo;** sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros. **El dictamen aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento es puesto a debate y votación en la siguiente sesión del Pleno, o de la Comisión Permanente en caso de receso parlamentario.**

d) El texto normativo que deroga total o parcialmente un decreto legislativo, una vez aprobado por el Pleno o la Comisión Permanente, es promulgado por el Presidente del Congreso de la República, como ley. El que modifica un decreto legislativo es enviado al Presidente de la República, para su promulgación".

Salvo mejor parecer,
Sala de Comisiones
02 de mayo 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

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

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

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

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

Relación de Asistencia de la Décima Octava Sesión Ordinaria

Lima, Martes 02 de Mayo 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
.....

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: .....

35

Relación de Asistencia de la Décima Octava Sesión Ordinaria

Lima, Martes 02 de Mayo de 2017
Hora 9:29 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. **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	.....

36

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

Relación de Asistencia de la Décima Octava Sesión Ordinaria

Lima, Martes 02 de Mayo 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	.....
	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	.....

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

37

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

Relación de Asistencia de la Décima Octava Sesión Ordinaria

Lima, Martes 02 de Mayo 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
.....

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

38

Relación de Asistencia de la Décima Octava Sesión Ordinaria

Lima, Martes 02 de Mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	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 .....

Relación de Asistencia de la Décima Octava Sesión Ordinaria

Lima, Martes 02 de Mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

40