



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social



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 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social, publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 6 de enero de 2017.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Décima Sexta Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 11 de abril de 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas:

Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Lourdes Alcorta Suero, Héctor Becerril Rodríguez, Úrsula Letona Pereyra, Javier Velásquez Quesquén y Daniel Salaverry Villa, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Modesto Figueroa Minaya, Wuilian Monterola Abregú, Luis Galarreta Velarde y Rolando Reátegui Flores**, miembros accesitarios de la referida Comisión.

Con las abstenciones de los señores Congresistas **Mario José Canzio Álvarez, Zacarías Lapa Inga, Alberto Quintanilla Chacón y Vicente Zeballos Salinas**, miembros titulares de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 11 de enero de 2017, mediante Oficio N° 046-2016-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el Decreto Legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el día 12 de enero de 2017, para el respectivo estudio y dictamen.

Seguidamente, se dispuso el envío del Decreto Legislativo 1334 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.



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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:

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

[...]

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

[...]."

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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 juez¹, magistrado del Tribunal Constitucional², para el que sí se exige ser abogado.

¹ Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

"Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial
Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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 inmediateamente 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].

[...]

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 ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años".*



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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 advierte que no cumplen con los parámetros fijados en la Constitución Política o -en el caso de los decretos legislativos- en la ley autoritativa, es que se produzcan

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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.



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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

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.

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

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".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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 1334 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 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de enero de 2017, 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 1334 se sustenta en el artículo 2, literal c) del numeral 4, 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:

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

[...]

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1334 prevé, sustancialmente, lo siguiente:

- Crea el Fondo de Adelanto Social con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas. Dicho Fondo depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y financiará proyectos de inversión pública a través de programas, proyectos y/o actividades en materia de agua y saneamiento; ambiente; transportes y comunicaciones; electrificación rural; agricultura y riego; infraestructura de salud; e, infraestructura educativa. Asimismo financiará la elaboración de estudios de preinversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión sobre tales materias.
- El Fondo se conformará con donaciones, transferencias financieras de los distintos pliegos, créditos suplementarios y otras fuentes.
- Tendrá un Consejo Directivo (conformado por representantes de los Ministerios involucrados) y una Secretaría Técnica. Los criterios para la intervención en las zonas se identificarán mediante decreto supremo.
- El Fondo destinará los recursos para los estudios de preinversión y a los proyectos de inversión pública al pliego del sector correspondiente.

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 en mayoría, el informe sobre el análisis del Decreto Legislativo 1334. Dicho informe concluye que el mencionado Decreto Legislativo cumple con la Constitución y la Ley Autoritativa.

De otro lado, el informe en minoría recomienda la derogación del Decreto Legislativo 1334, al contener materia presupuestal, afectarse la Ley de Presupuesto y vulnerarse la Ley de delegación de facultades.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

Sobre el particular, debe mencionarse que de acuerdo con la norma en cuestión, el objeto del Decreto Legislativo es crear el Fondo de Adelanto Social, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas sobre agua y saneamiento; ambiente; transportes y comunicaciones; electrificación rural; agricultura y riego; infraestructura de salud; e, infraestructura educativa.

El Decreto Legislativo se enmarca dentro de los alcances y materias específicas establecidas en la Ley Autoritativa, se sustenta en el extremo del artículo 2, numeral 1, literal h), que faculta al Poder Ejecutivo a emitir normas que faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y la prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno.

En ese sentido, se advierte que nos encontramos ante una norma que tiene por objeto facilitar la prestación de servicios sociales, a través del financiamiento de proyectos de inversión pública en materia de agua y saneamiento, ambiente, transportes y comunicaciones, de edificación rural, agricultura y riego, infraestructura de salud, e infraestructura educativa.

No obstante, se advierten diversas normas que no cumplen con la Ley Autoritativa ni con la Constitución como, el artículo 2, numeral 3, del Decreto Legislativo 1334, el cual excede lo mandado por la Ley autoritativa al dejar abierta la posibilidad de que las operaciones y actividades que pueda financiar el fondo podrán ser ampliadas mediante Decreto Supremo, puesto que los programas, proyectos y/o actividades y la elaboración de estudios de preinversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión que se pretende financiar deben estar de forma precisa y exclusivamente vinculados a actividades económicas y servicios que se quiere brindar en el Decreto Legislativo bajo evaluación:

"Artículo 2.- Operación y Financiamiento

(...)

El FAS realiza las operaciones y actividades siguientes:

(...)

3. Otras que se determine por Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro del sector correspondiente."

De modo que establecer a futuro que se podrán incluir otras materias según la decisión de ese entonces, excede lo que ordena la Ley autoritativa. En buena cuenta, se estaría pretendiendo agregar otras actividades no amparadas por la Ley autoritativa a futuro sin que el control político del Parlamento pueda ejercerse para ese entonces tal como ocurre ahora con el control que se viene realizando sobre los decretos legislativos. En caso de ampliar las actividades del Fondo, corresponderá plantear un proyecto de Ley que así lo disponga y no utilizar la vía de la delegación de facultades para dejar absoluta discrecionalidad al momento de considerar las actividades que el fondo irá incorporando. En tal sentido, debe derogarse el numeral 3 del artículo 2 del Decreto Legislativo.



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

Del mismo modo, el artículo 3, numerales 2 y 3, disponen lo siguiente:

"Artículo 3.- Fuentes del FAS

Las fuentes de recursos del FAS se conforman por:

(...)

2. Transferencias financieras de los distintos pliegos presupuestales, que se aprueban mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y del Presidente del Consejo de Ministros.

3. Créditos suplementarios aprobados de conformidad con la normatividad vigente.

(...)"

Al respecto debe señalarse que se ha considerado como fuentes de recursos del fondo las "transferencias financieras de los distintos pliegos presupuestales mediante decreto supremo", vulnerándose abiertamente el artículo 80 de la Constitución, el Reglamento del Congreso y la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, los cuales disponen que las transferencias presupuestarias se aprueban mediante Ley del Congreso de la República.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 80 de la Constitución establece que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto, siendo que durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente:

"Artículo 80.-

[...]

Los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario, se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros."

Dicha norma guarda concordancia con lo previsto en el artículo 39 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, que establece lo siguiente:

"Artículo 39.- Modificaciones Presupuestarias en el Nivel Institucional

39.1 Constituyen modificaciones presupuestarias en el Nivel Institucional: los Créditos Suplementarios y las Transferencias de Partidas, los que son aprobados mediante Ley:

a) Los Créditos Suplementarios, constituyen incrementos en los créditos presupuestarios autorizados, provenientes de mayores recursos respecto de los montos establecidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público; y,

b) Las Transferencias de Partidas, constituyen traslados de créditos presupuestarios entre pliegos.

39.2 En el caso de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los Créditos Suplementarios de los fondos públicos administrados por dichos niveles de gobierno

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

se aprueban por Acuerdo del Consejo Regional o Concejo Municipal según sea el caso." (negritas nuestras)

Al respecto debe advertirse que la Ley autoritativa no delegó facultades para legislar en materia presupuestal, concretamente respecto a la transferencia de recursos de partidas tal como es el caso de la transferencia financiera de recursos de un ministerio, los cuales fueron autorizados por la Ley de Presupuesto. La transferencia de partidas presupuestarias tienen un procedimiento especial establecido en el artículo 80° de la Constitución antes señalado y en los literales c) y d) del artículo 81° del Reglamento del Congreso de la República⁴.

⁴ "Artículo 81.

[...]

c) Ley de Presupuesto; dentro de las 48 horas de presentados al Congreso los proyectos de Ley de Presupuesto, de Endeudamiento y Ley de Equilibrio Financiero, el Presidente del Congreso convoca a una sesión extraordinaria destinada a la sustentación de las referidas iniciativas por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

La exposición, que no excederá de 60 minutos, debe referirse fundamentalmente a las prioridades del gasto y las fuentes de financiamiento.

Dicha presentación es seguida de un debate, con intervención de los voceros de grupos parlamentarios por un periodo no mayor de 20 minutos cada uno.

Concluido el debate a que se refiere el párrafo tercero precedente, los referidos proyectos son publicados en el Diario Oficial El Peruano y derivados a la Comisión de Presupuesto, la cual los analiza en sesiones públicas.

El Presidente de la Comisión de Presupuesto sustentará el dictamen de la misma. Dicho dictamen debe necesariamente precisar con claridad las prioridades asignadas al gasto público en términos generales y en cada sector.

El debate de la ley de presupuesto se inicia el 15 de noviembre y debe ser aprobada con el voto favorable de por lo menos la mitad más uno del número de los Congresistas presentes, y enviada al Poder Ejecutivo, de lo contrario entrará en vigencia el proyecto enviado por el Presidente de la República, quien lo promulgará mediante decreto legislativo.

En la sesión del Pleno destinada a debatir y sustentar el Presupuesto, se seguirá el procedimiento siguiente:

- El Presidente dará la palabra en primer término al Presidente del Consejo de Ministros quien artículos del 64 al 95 115 manifestará sus puntos de vista respecto del dictamen de la Comisión de Presupuesto;

- Intervendrá luego el Ministro de Economía y Finanzas para sustentar el pliego de ingresos; y

- Harán uso de la palabra cada uno de los Ministros para que sustenten los pliegos de egresos de su sector; previamente sustentan los resultados y metas de la ejecución del presupuesto del año anterior y los avances en la ejecución del presupuesto del año en curso. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación, el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones y el Defensor del Pueblo sustentan los pliegos correspondientes a cada institución.

Las intervenciones no excederán de treinta minutos por orador.

- Concluida la sustentación, intervendrán los voceros de los grupos parlamentarios conforme a las reglas definidas por el Consejo Directivo.

Al concluir el debate, el Presidente del Consejo de Ministros manifiesta en representación del Poder Ejecutivo su aceptación o disconformidad con el proyecto de Ley de Presupuesto.

Luego de dicha intervención, se procede a votar el proyecto.

d) Leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas; deben tramitarse como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario las aprueba la Comisión Permanente, con el voto favorable de por lo menos los tres quintos del número legal de sus miembros.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

Por su parte, la Décima Tercera Disposición Transitoria del Texto Único Ordenado de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto dispone lo siguiente:

"Décima Tercera.- Las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional que se requieran realizar como consecuencia de la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos y comisiones, así como las transferencias de funciones que se efectúen entre entidades del Poder Ejecutivo como parte de la reforma de la estructura del Estado, de acuerdo con la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el ministro del sector correspondiente y el Ministro de Economía y Finanzas."(subrayado agregado)

La norma bajo comentario no dispone la fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos y comisiones, tampoco dispone las transferencias de funciones de manera que dicha norma tampoco resulta aplicable. Más aún, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017 no cuenta con una norma que habilite la transferencia de partidas de un ministerio a un fondo por lo que dicho artículo 3, numeral 2, tampoco guarda concordancia con las normas legales presupuestarias.

Por tanto, existe una reserva de ley respecto a las transferencias de recursos, por lo que no resulta admisible que se autoricen dichas transferencias mediante decreto supremo y que dicha autorización esté amparada en un decreto legislativo. De manera que a fin de que el Fondo cuente con el financiamiento adecuado para el cumplimiento de sus fines, deberá modificarse dicha norma a fin de que las transferencias financieras de los distintos pliegos presupuestales, se aprueben mediante ley aprobada por el Congreso de la República. En el mismo sentido, los créditos suplementarios deberán ser aprobados mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Por su parte, el artículo 7 del Decreto Legislativo dispone que los recursos del fondo sean transferidos a los sectores (incorporándolos a sus presupuestos) para que sean utilizados:

"Artículo 7.- Transferencia de recursos

Una vez aprobada la priorización del FAS por el Consejo Directivo, mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanza y del Presidente del Consejo de Ministros y el sector del proyecto correspondiente, se transferirán los montos de inversión vinculados a los estudios de preinversión y/o a los proyectos de inversión pública correspondientes, al pliego del sector correspondiente para su ejecución."

De la lectura de dicha norma se evidencia nuevamente una violación a la Constitución y normas con rango de Ley sobre materia presupuestaria puesto que se realizan transferencias sin una Ley del Congreso de la República. En tal sentido corresponde modificar dicho artículo a fin de que una vez aprobada la priorización del FAS por el

[...]"

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

Consejo Directivo, los fondos sean transferidos al pliego del sector correspondiente para su ejecución mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

Finalmente, la Única Disposición Complementaria Transitoria dispone lo siguiente:

"Única.- De las transferencias durante el ejercicio presupuestal 2017.

Durante el ejercicio presupuestal 2017, los distintos pliegos presupuestales podrán efectuar transferencias de recursos al Fondo de Adelanto Social mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas y el sector correspondiente."

Como se aprecia, durante el año 2017 los distintos pliegos transferirán recursos al fondo mediante decreto supremo, lo cual constituye nuevamente una violación al artículo 80 de la Constitución, el Reglamento del Congreso y la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, los cuales disponen que las transferencias se aprueban mediante Ley del Congreso de la República. En tal sentido, dicha disposición complementaria transitoria debe ser modificada a fin de que durante el ejercicio presupuestal 2017, los distintos pliegos presupuestales podrán efectuar transferencias de recursos al Fondo de Adelanto Social mediante ley aprobada por el Congreso de la República.

IV. CONCLUSIÓN

Atendiendo a lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir los informes, en mayoría y minoría, provenientes del 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 los cuales se analiza el contenido del Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social.

El informe en mayoría concluye que el Decreto Legislativo estudiado ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú; mientras que el informe en minoría señala que el Decreto Legislativo no ha cumplido con el artículo 104 de la Constitución y no ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2, numeral 1, literal h).

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 Decreto Legislativo 1334, Decreto Legislativo que crea el Fondo de Adelanto Social, con el siguiente texto legal:

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3, 7, Y ÚNICA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA, Y DEROGA PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1334, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL FONDO DE ADELANTO SOCIAL

Artículo 1. Modificación de los artículos 3, 7 y Única disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1334, Decreto Legislativo que aprueba el Fondo de Adelanto Social

Modifícanse los artículos 3, 7 y Única disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo 1334, Decreto Legislativo que aprueba el Fondo de Adelanto Social, en los términos siguientes:

"Artículo 3.- Fuentes del FAS

Las fuentes de recursos del FAS se conforman por:

(...)

2. Transferencias financieras de los distintos pliegos presupuestales, que se aprueban mediante **ley aprobada por el Congreso de la República.**

3. Créditos suplementarios aprobados mediante **ley aprobada por el Congreso de la República.**

(...)

Artículo 7.- Transferencia de recursos

Una vez aprobada la priorización del FAS por el Consejo Directivo, los montos de inversión vinculados a los estudios de preinversión y/o a los proyectos de inversión pública correspondientes se transferirán al pliego del sector correspondiente para su ejecución mediante **ley aprobada por el Congreso de la República.**

DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

Única.- De las transferencias durante el ejercicio presupuestal 2017.

Durante el ejercicio presupuestal 2017, los distintos pliegos presupuestales podrán efectuar transferencias de recursos al Fondo de Adelanto Social mediante **ley aprobada por el Congreso de la República.**"

Artículo 2. Derogación del numeral 3 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1334, Decreto Legislativo que aprueba el Fondo de Adelanto Social

Derógase el numeral 3 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1334, Decreto Legislativo que aprueba el Fondo de Adelanto Social.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 11 de abril de 2017.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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

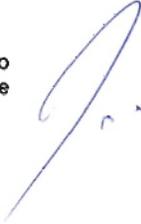
YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular



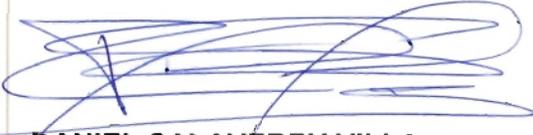
Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social



ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular



ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular



DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesorio

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesorio

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesorio



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1334, que crea el Fondo de Adelanto Social

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesorio

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesorio

ROLANDO REATEGUI FLORES
Miembro Accesorio

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesorio

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesorio

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesorio

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesorio

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

SEÑOR PRESIDENTE:

El presente documento constituye **Informe en Minoría** de la Congresista María Úrsula Letona Pereyra, cuyo contenido discrepa del Informe en Mayoría de los Congresistas Vicente Antonio Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén, respecto a:

Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social.

1. BASE LEGAL:

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

2. ANTECEDENTES:

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

permitan la eliminación de barreras burocráticas en los tres niveles de gobierno; autorizar la transferencia de programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano.

- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1334, mediante el cual se crea el Fondo de Adelanto Social.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104^{o1} de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

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

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

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

"(...) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no solo 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 incorpora –principalmente- disposiciones relativas a:

- **Creación del Fondo de Adelanto Social (FAS):** dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM con la finalidad de financiar programas proyectos y/o

¹ Artículo 104^o.- 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

actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas.

- **Recursos del FAS:** serán destinados a financiar proyectos de inversión pública a través de programas, proyectos, y/o actividades en materia de agua y saneamiento, ambiente, transportes y comunicaciones, electrificación rural, agricultura y riego, infraestructura de salud, e infraestructura educativa que atiendan brechas sociales de las poblaciones en zonas consideradas prioritarias.

Además, el FAS financia estudios de pre inversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión, así como la reposición y mantenimiento de los programas, proyectos y/o actividades señaladas en el párrafo anterior.

Cabe precisar que los recursos del FAS podrán también ser destinados a otras actividades determinadas por Decreto Supremo.

- **Transferencias financieras:** correspondiente a los distintos pliegos presupuestales, serán aprobados por Decreto Supremo.

Durante el ejercicio presupuestal 2017 los distintos pliegos presupuestales podrán efectuar transferencias de recursos al FAS mediante Decreto Supremo.

- **Consejo Directivo:** podrá incorporar a otros sectores e instituciones, mediante Decreto Supremo.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social no se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: no ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2°, numeral 1, literal h).

En primer término, cabe indicar que el literal pertinente de la ley autoritativa señala lo siguiente:

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

Como se puede observar, no forma parte de las facultades delegadas la creación de Fondos Públicos destinados a financiar actividades que involucren a todos los sectores del Poder Ejecutivo, dejando a discrecionalidad de la Presidencia de Consejo de Ministros: (i) el destino de los recursos del fondo; (ii) la realización de transferencias financieras a nivel

presupuestal: (iii) la composición del Consejo Directivo a cargo de la gestión del fondo, entre otros.

Cabe advertir que el apartado introductorio del referido Decreto Legislativo señala que el fondo creado servirá para financiar programas en **espacios geográficos** donde se desarrollarán diversas actividades económicas, esto es, no se define *a priori* el sector que se verá beneficiado con los recursos que sean recaudados por el fondo.

En términos prácticos, el Fondo de Adelanto Social será financiado por todos los sectores del Poder Ejecutivo a través de transferencias de los distintos pliegos presupuestales y, de la misma manera, sujeto a la decisión de su Consejo Directivo, destinará sus fondos a los respectivos pliegos para la realización de inversiones, programas, proyectos.

Lo antes mencionado desnaturaliza el objeto de los fondos públicos, que son creados por ley a fin de priorizar un sector específico que requiere de mayores recursos a fin de atender una situación de relevancia social, siempre que ello no fuera previsto por la Ley N° 30518, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2017.

Nótese que la Ley de Presupuesto Anual tiene a su cargo la asignación de recursos, siendo que las modificaciones relativas al aumento o reducción del presupuesto de un sector específico (transferencias financieras) deben realizarse mediante Ley (norma del mismo rango), y no a través de un Decreto Supremo como lo señala el Decreto Legislativo N° 1334.

En ese sentido, las características del Fondo de Adelanto Social no coinciden con las facultades expresamente delegadas al Poder Ejecutivo, siendo cuestionable la discrecionalidad para determinar el destino de sus recursos.

Sin perjuicio de lo antes mencionado, resaltamos que el artículo 104° de la Constitución Política del Perú establece que **no pueden delegarse al Poder Ejecutivo** las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Por su parte, el artículo 101° establece:

“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”.*

Sobre el particular, advertimos que el Decreto Legislativo N° 1334 contiene disposiciones que están referidas a transferencias presupuestales, las mismas que afectarán los recursos que fueran designados por la Ley de Presupuesto que, como lo señala la disposición antes citada, no constituye materia delegable al Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, se recomienda la derogación del Decreto Legislativo N° 1334, dejando la potestad del Poder Ejecutivo de presentar el respectivo Proyecto de Ley.

5.1. **CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social recomendando su derogación; y, por lo tanto; remito el presente Informe en Minoría a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 08 de marzo de 2017



María Ursula Letona Pefeyra

Lima 09 de Marzo del 2017

Oficio N° 733 - 01/2016-2017/DP-VZS-CR

Señor:

Miguel Ángel Torres Morales

Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento

Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre – Pasaje Simón Rodríguez s/n

Lima – Perú

Presente.-

De mi especial consideración:

Me es grato dirigirme a usted, para expresarle mis cordiales saludos, asimismo entregarle los siguientes documentos de interés.

- 1.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1267
- 2.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1325
- 3.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1299
- 4.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1334
- 5.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1348
- 6.- Informe en Mayoría del Decreto Legislativo N° 1323
- 7.- Informe en Mayoría de los Decretos Legislativos N° 1344 y 1345

Sin otro en particular

Atentamente.



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Congresista de la República

**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° 1299, que transfiere el sistema de reinserción social del adolescente en conflicto con la ley penal al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

El presente informe se aprobó por mayoría de los presentes en la Décimo Cuarta Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo, realizada el 07 de marzo de 2017, contando con los votos a favor de los señores congresistas: Vicente Zeballos Salinas (Miembro) y Javier Velásquez Quesquén (Miembro).

1. BASE LEGAL:

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

2. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de:

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

programas sociales mediante decreto supremo; y dictar medidas para la optimización de servicios en las entidades públicas del Estado, coadyuvando al fortalecimiento institucional y la calidad en el servicio al ciudadano."

2.3 Bajo dicho escenario, con fecha 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1334, mediante el cual se crea el Fondo de Adelanto Social.

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104¹ de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

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

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

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

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

Como resultado de este análisis, se emitirá el dictamen en mayoría 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 establece principalmente lo siguiente:

- **Creación del Fondo de Adelanto Social (FAS):** dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM con la finalidad de financiar programas, proyectos y/o

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

actividades orientados a cerrar o reducir brechas sociales en espacios geográficos donde se desarrollarán diversas actividades económicas.

- **Recursos del FAS:** serán destinados a financiar proyectos de inversión pública a través de programas, proyectos, y/o actividades en materia de agua y saneamiento, ambiente, transportes y comunicaciones, electrificación rural, agricultura y riego, infraestructura de salud, e infraestructura educativa que atiendan brechas sociales de las poblaciones en zonas consideradas prioritarias.

Además, el FAS financia estudios de pre inversión, expediente técnico y ejecución de proyectos de inversión, así como la reposición y mantenimiento de los programas, proyectos y/o actividades señaladas en el párrafo anterior.

- **Transferencias financieras:** correspondiente a los distintos pliegos presupuestales, serán aprobados por Decreto Supremo.

Durante el ejercicio presupuestal 2017 los distintos pliegos presupuestales podrán efectuar transferencias de recursos al FAS mediante Decreto Supremo.

- **Consejo Directivo:** podrá incorporar a otros sectores e instituciones, mediante Decreto Supremo.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1334 que crea el Fondo de Adelanto Social, se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506; y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú.

No obstante, la Secretaría Técnica sostiene que el mismo debe ser derogado debido a que no cumple con lo dispuesto en el artículo 80° de la Constitución Política en tanto el mismo contiene disposiciones que están referidas a transferencias presupuestales, las mismas que afectarán los recursos que fueran designados por la Ley de Presupuesto que, como lo señala la disposición antes citada, no constituye materia delegable al Poder Ejecutivo.

No obstante, la opinión en mayoría disiente de lo sostenido por la Secretaría Técnica por las siguientes razones:

- Un fondo público implica la colocación de recursos públicos fuera del presupuesto público, por lo cual no están sujetos a las reglas del Sistema Nacional de Presupuesto aplicables a dichos recursos. Así, por ejemplo, los recursos de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, que no han sido ejecutados, revierten al Fondo de Estabilización Fiscal; situación que no se presenta cuando tales recursos se encuentran en un fondo público. Asimismo, los recursos en un fondo público no están sujetos al Principio de Anualidad, por lo que no se sujeta a reglas de gasto dentro de un determinado año fiscal.
- Por ello, la creación de fondos públicos que no generan gastos al erario nacional está permitida en el artículo 62 de la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto².

² "Artículo 62.- Prohibición de Fondos o similares

62.1 Queda prohibida la creación o existencia de fondos u otros que conlleven gastos que no se encuentren enmarcados dentro de las disposiciones de la presente Ley.

62.2 Los Fondos existentes se sujetan a las disposiciones establecidas en la Ley General y demás normas en materia presupuestaria, en concordancia con los fines y la naturaleza de sus recursos contemplados en sus

- Los fondos públicos no tienen naturaleza presupuestaria pues, por el contrario, implican la separación de recursos del Presupuesto Público; además, a los recursos previstos en un fondo público no se les aplica las normas del Sistema Nacional de Presupuesto. Desde este punto de vista, en estricto, los fondos públicos no constituyen una modificación al Presupuesto Público.
- Más bien, los recursos de fondos públicos pueden ser posteriormente incorporados en los pliegos correspondientes mediante mecanismos presupuestarios, a fin que tales pliegos puedan ejecutar gasto (dentro del Sistema Nacional de Presupuesto) con cargo a dichos recursos. Sin embargo, como ya se ha mencionado, la sola creación del fondo público o la permanencia de recursos en dicho fondo, no implica materia presupuestaria y menos una modificación al Presupuesto Público.
- El numeral 62.2 del artículo 62 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, dispone que los fondos creados se sujetan a la Ley de Presupuesto, las demás normas presupuestarias y la naturaleza de sus recursos contemplados en sus leyes de creación. Es decir, la ley que regula el Sistema Nacional de Presupuesto expresamente reconoce que otra ley - entendida como cualquier norma con rango de ley - puede crear fondos públicos. Es el caso de un Decreto Legislativo, que tiene rango de ley.
- Asimismo, de una interpretación sistemática del artículo 104³ y 101⁴ de la Constitución se desprende que los decretos legislativos puedan contener materia presupuestaria, lo que prohíbe es que vía Decreto Legislativo se apruebe la Ley de Presupuesto. Ello, atendiendo también a que constituyen mecanismos necesarios para que las materias delegadas puedan implementarse sin inconvenientes en cuanto a su financiamiento.

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1344, que crea el Fondo de Adelanto Social, el presente Informe en Mayoría considera que el referido decreto legislativo ha cumplido en su totalidad con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú y; por lo tanto; ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

leyes de creación; así como a la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958.

(...)"

³ 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.

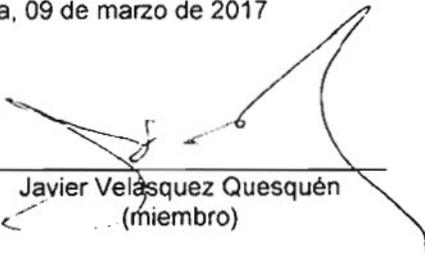
El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo."

⁴ 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.

(...)

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."

Lima, 09 de marzo de 2017



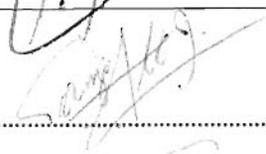
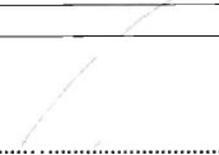
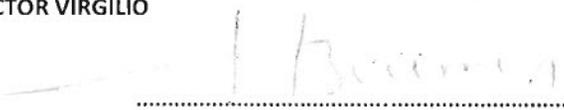
Javier Velásquez Quesquén
(miembro)



Vicente Antonio Zaballos Salinas
(miembro)

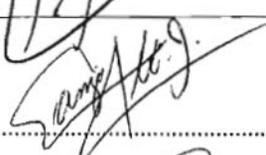
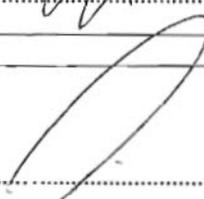
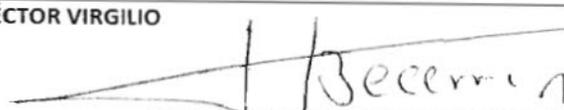
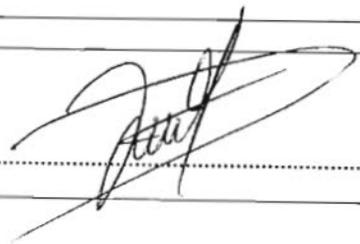
Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria

Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria

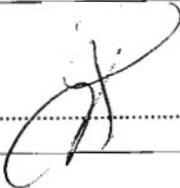
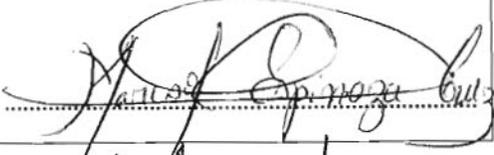
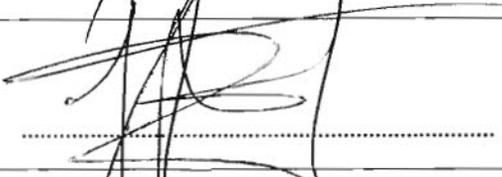
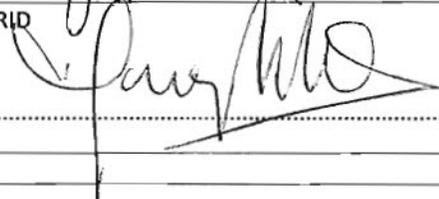
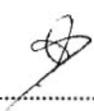
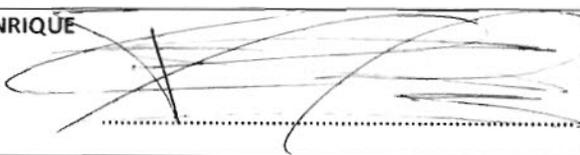
Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

Hora de inicio: Hora de término:

Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria

Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	8. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH Fuerza Popular	
	9. ESPINOZA CRUZ, MARISOL Alianza Para El Progreso	
	10. 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 Décima Sexta Sesión Ordinaria

Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<p>15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS Fuerza Popular</p> <p style="text-align: right;"><i>LICENCIA</i></p>
	<p>16. VELÁSQUEZ QUESQUEN, ANGEL JAVIER Célula Parlamentaria Aprista</p>
	<p>17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX Peruanos Por El Kambio</p> <p style="text-align: right;"><i>LICENCIA</i></p>
	<p>18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO Peruanos Por El Kambio</p>
MIEMBROS ACCESITARIOS	
	<p>19. ACUÑA NÚÑEZ RICHARD Alianza Para El Progreso</p>
	<p>20. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad.</p>
	<p>21. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA Fuerza Popular</p> <p style="text-align: right;"><i>Karina</i></p>

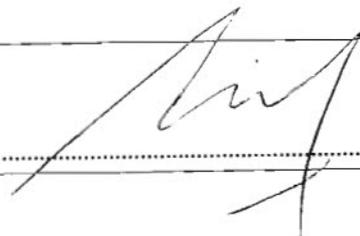
Hora de inicio: Hora de término:

Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria

Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo



22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
Peruanos por el Cambio



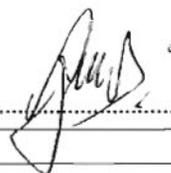
23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
Peruanos por el Cambio



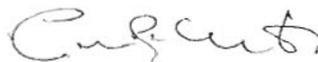
24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO
Fuerza Popular



25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Fuerza Popular



26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
Fuerza Popular



27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
Acción Popular

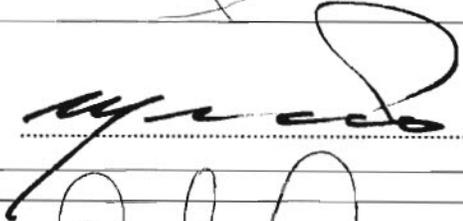
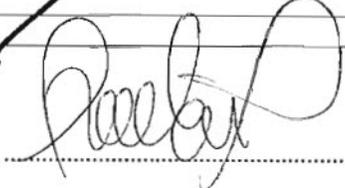


28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE
Fuerza Popular

Hora de inicio: Hora de término:

Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria

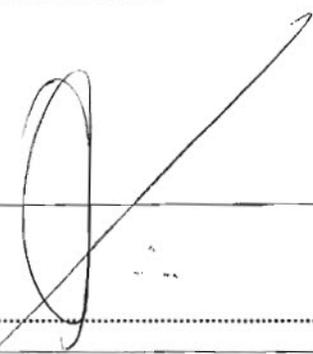
Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

Hora de inicio: Hora de término:

Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria

Lima, martes 11 de abril de 2017
Hora 8:59 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

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

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