



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.



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 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de gestión de intereses, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 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, Miguel Castro Grández, Patricia Donayre Pasquel, Marisol Espinoza Cruz, Úrsula Letona Pereyra y Daniel Salaverry Villa**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Karina Beteta Rubín y Modesto Figueroa Minaya**, miembros accesorios de la referida Comisión. Votaron en contra el señor Congresista **Vicente Zeballos Salinas**, miembro titular de la Comisión, y el señor Congresista **Gino Costa Santolalla**, miembro accesorio de dicha Comisión. Asimismo, se abstuvieron los señores Congresistas **Mario José Canzio Álvarez, Zacarías Lapa Inga, Yonhy Lescano Ancieta, Alberto Quintanilla Chacón y Javier Velásquez Quesquén**, miembros titulares de la Comisión.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El 11 de enero de 2017, mediante Oficio 065-2017-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el Decreto Legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el día 12 de enero del referido año, para el respectivo estudio y dictamen.

Seguidamente, se dispuso el envío del Decreto Legislativo 1353 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.

Sobre el particular, es oportuno mencionar que el día 12 de enero de 2017 se publicó en el diario oficial El Peruano una Fe de Erratas al: i) artículo 8 (aplicación de sanciones a servidores públicos); ii) artículo 9, numeral 9.1 (alcances de procedimiento de apelación para entrega de información); iii) primera disposición complementaria modificatoria, en el

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

extremo que modifica el artículo 11 (procedimiento), literales b) y f), del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM; y iv) la tercera disposición complementaria modificatoria, en el extremo que modifica el artículo 15 (flujo transfronterizo de datos personales) de la Ley 29733, Ley de protección de datos personales; del Decreto Legislativo 1353.

## 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".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

## 2.2. Reglamento del Congreso de la República

- **Artículo 90.-** El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el Artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:
  - a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
  - b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
  - c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".

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

- **Artículo 1. Objeto de la Ley**

Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República".
- **Artículo 2. Materia de la delegación de facultades legislativas**

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

[...]

3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:

  - a) Crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el derecho al acceso oportuno y transparente de la información pública, así como la protección de los datos personales; reestructurando y fortaleciendo el marco normativo de la actual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.
  - b) Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona, incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la oportuna y eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos,

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

así como medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos.

[...]

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

### **III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

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

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

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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como el de juez<sup>1</sup>, magistrado del Tribunal Constitucional<sup>2</sup>, para el que sí se exige ser abogado.

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

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

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

<sup>1</sup> Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

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

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

[...]

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

<sup>2</sup> 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 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.

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

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

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

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

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

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

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

Y es que, en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más bien la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

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

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

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

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

#### *a) La ley autoritativa como parámetro de control*

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

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

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

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

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. **Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas.** El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se delega 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

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

*b) La Constitución Política como parámetro de control*

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

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

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

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

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

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

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

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

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

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

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

En esa dirección, se debe considerar que es deber de las entidades públicas salvaguardar y optimizar el principio de seguridad jurídica, por lo que resultaría contrario a dicho principio que el Poder Legislativo, pese a haber concluido a nivel del control parlamentario que un decreto legislativo se encuentra viciado de inconstitucionalidad por contravenir la ley autoritativa y/o directamente la norma constitucional, de manera que se recomienda

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

expresamente su derogación; decida que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento tenga un mero carácter informativo y que se debe esperar que se presente y tramite una iniciativa legislativa que tenga por objeto derogar aquel decreto cuya inconstitucionalidad formal o material ya ha sido identificada.

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

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

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

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

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

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

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

Adicionalmente, se considera preciso atender a lo siguiente:

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

proyectos, así como un mayor periodo de tiempo para el debate, en el cual se podrán recibir opiniones no solo del Poder Ejecutivo sino también de especialistas sobre la materia regulada por el decreto legislativo que se pretende modificar.

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

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

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.

<sup>3</sup> 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 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

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

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

Sobre el particular, es importante resaltar que solo en estos casos no se hace necesario recurrir al trámite ordinario del procedimiento de las iniciativas legislativas ni tampoco se requerirá necesariamente la opinión de las demás Comisiones del Congreso de la República, no solo porque se trata de una norma que surgiría como consecuencia de un procedimiento de control parlamentario que se realiza, precisamente, tomando como parámetros la Constitución Política y la ley autoritativa, sino sobre todo porque el sustento de la modificación es eminentemente constitucional y lo que se pretende es optimizar los principios de conservación de la ley y de interpretación conforme a la Constitución, de manera que así como los jueces emiten sentencias interpretativo-manipulativas como consecuencia del control constitucional de las normas, que suponen recurrir a las técnicas de la ablación y reconstrucción, esta Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra 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. Sobre el análisis del Decreto Legislativo 1353

#### 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 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de enero de 2017, es decir, a 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.



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

b) *Materia específica y conformidad con la Constitución Política*

El Decreto Legislativo 1353 se sustenta en el artículo 2, numeral 3, literales a) y b), de la Ley 30506, que establecen lo siguiente:

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

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

[...]

3) Legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:

a) **Crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el derecho al acceso oportuno y transparente de la información pública, así como la protección de los datos personales;** reestructurando y fortaleciendo el marco normativo de la actual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

b) **Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona,** incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la oportuna y eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, **medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos,** así como medidas para restringir la posibilidad de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos" (Las negritas son nuestras).

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1353 prevé, sustancialmente, lo siguiente:

- *Artículo 3 (Naturaleza jurídica y competencias de la Autoridad):* Establece que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- *Artículo 4 (Funciones de la Autoridad):* entre las que destacan: a) proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública; b) emitir directivas; c) absolver consultas; d) supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública; y e) elaborar y presentar al Congreso de la República el informe anual sobre los pedidos de acceso a la información pública.
- *Artículo 5 (Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de la información):* Los sectores vinculados a las excepciones al acceso a la información pública deberán elaborar de forma conjunta con la Autoridad, los lineamientos para la clasificación y desclasificación de información confidencial, secreta o reservada.
- *Artículo 6 (Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública):* Se establece que el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como un órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública.
- *Artículo 7 (Funciones del Tribunal):* Se prevén las de a) resolver los recursos de apelación contra las decisiones de las entidades comprendidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, agotando la vía



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

administrativa; b) dirimir mediante opinión técnica vinculante los casos en los que se presente conflicto entre la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; c) custodiar las declaraciones de conflictos de intereses; d) establecer precedentes vinculantes; y e) resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública.

- *Artículo 8 (Aplicación de sanciones a servidores públicos):* Se precisa que la entidad está obligada a cumplir la decisión del Tribunal de Transparencia, respecto de las apelaciones interpuestas contra las decisiones adoptadas por la referida entidad en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, precisa que la entidad no podrá acudir a la vía contencioso-administrativa para cuestionarla. Asimismo, precisa que en caso la sanción impuesta por la entidad sea la destitución o inhabilitación, corresponderá al Tribunal de Transparencia emitir un informe, el cual constituye prueba pre-constituida y será remitido al Tribunal del Servicio Civil, quien será el que resuelva la apelación.
- *Artículo 9 (Alcances del procedimiento de apelación para entrega de información):* Establece que como consecuencia de la apelación, el Tribunal de Transparencia, pese a haber requerido y contar con la información sobre la cual versa la apelación; en caso que se declare fundada la apelación, ordenará a la entidad a que entregue la misma [entiéndase, la información].
- *Artículo 10 (De la confidencialidad de la información):* Establece que el deber de confidencialidad se extiende por cinco (5) años posteriores al cese en el puesto o el tiempo que la información mantenga la condición de secreta, reservada o confidencial.
- *Artículo 11 (Conformación del Tribunal):* Precisa que estará compuesto por tres (3) vocales, los que son designados por un periodo de 4 años, previo concurso público, siendo que al menos uno de los vocales deberá ser abogado.
- *Artículo 12 (Requisitos para ser Vocal del Tribunal):* Establece como tales, entre otros, la edad mínima de 35 años y contar con título profesional o grado de bachiller con maestría.

El citado Decreto Legislativo modifica también el artículo 11 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, referido al procedimiento que siguen las solicitudes de acceso a la información pública: a) precisando que las dependencias de la entidad tienen la obligación de encausar las solicitudes al funcionario encargado; b) ampliando el plazo ordinario para la entrega de la información de siete (7) a diez (10) días hábiles; c) reduciendo el plazo adicional y excepcional para la entrega de información de cinco (5) a dos (2) días hábiles; d) establece la obligación de la entidad que recibe un pedido de información de reencausarla a la entidad que sí tenga la información solicitada, en vez de limitarse a poner en conocimiento del administrado del lugar en el que se encuentra la información que solicitó; y e) establece que el solicitante deberá interponer recurso de apelación, en un plazo de 15 días calendario, cuando se deniegue el pedido de información o este no sea respondido dentro del plazo.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

Además, se incorpora el Título V – Régimen Sancionador, al Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableciéndose lo siguiente:

- *Artículo 35 (Clases de sanciones):* Contempla como sanciones pasibles de imponerse las de amonestación escrita, suspensión sin goce de haber, multa, destitución e inhabilitación.
- *Artículo 36 (Tipificación de infracciones):* establece que estas se clasifican en leves, graves y muy graves, y son tipificadas vía reglamentaria.
- *Artículo 37 (Responsabilidad):* se establece que la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones derivadas sobre transparencia y acceso de la información pública, es subjetiva.

El Decreto Legislativo 1353 modifica también diversos artículos de la Ley 29733, Ley de protección de datos personales, como se revela a continuación:

- *Artículo 2 (Definiciones):* a) precisa que los días se computan en días hábiles; b) establece que dentro de la definición de "encargado de tratamiento de datos personales" también se encuentra comprendido a quien realice el tratamiento sin la existencia de un banco de datos personales; y que alude a la vinculación jurídica que vincula al encargado con el titular del banco de datos personales; y c) incluye la definición de "encargo de tratamiento", que consiste en la entrega por parte del titular del banco de datos personales a un encargado de tratamiento de datos personales en virtud de una relación jurídica que los vincula. Dicha relación jurídica delimita el ámbito de actuación del encargado de tratamiento de los datos personales.
- *Artículo 14 (Limitaciones al consentimiento para el tratamiento de datos personales):* Se precisa que no se requiere consentimiento del titular para el tratamiento de datos personales, cuando estos sean necesarios para la preparación y celebración de una relación contractual. Asimismo, incluye como otros supuestos adicionales en los cuales no se requiere el consentimiento del titular de datos personales: a) Cuando el tratamiento sea para fines vinculados al sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo u otros que respondan a un mandato legal; b) En el caso de grupos económicos conformados por empresas que son consideradas sujetos obligados a informar, conforme a las normas que regulan a la Unidad de Inteligencia Financiera, que éstas puedan compartir información entre sí de sus respectivos clientes para fines de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como otros de cumplimiento regulatorio, estableciendo las salvaguardas adecuadas sobre la confidencialidad y uso de la información intercambiada; y c) Cuando el tratamiento se realiza en ejercicio constitucionalmente válido del derecho fundamental a la libertad de información.
- *Artículo 18 (Derecho de información del titular de datos personales):* Se precisa que en caso que el titular del banco de datos establezca vinculación con un encargado de tratamiento de la información de manera posterior al consentimiento, el accionar del encargado queda bajo responsabilidad del Titular del Banco de Datos. Asimismo, indica que si con posterioridad al consentimiento del titular de los datos personales, se



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

produce la transferencia de dichos datos, el nuevo titular del banco de datos debe establecer un mecanismo de información eficaz para el titular de los datos personales.

- *Artículo 34 (Registro Nacional de Protección de Datos Personales)*: Establece que en el citado Registro nacional se inscriben las comunicaciones de flujo transfronterizo de datos personales; y elimina con relación a la norma primigenia, la inscripción de las autorizaciones y los códigos de conducta de las entidades representativas de los titulares o encargados de los datos personales de administración privada.
- *Artículo 38 (Tipificación de infracciones)*: Deriva la tipificación de las infracciones a la norma reglamentaria, suprimiéndose el listado de infracciones leves, graves y muy graves que se encontraban en la regulación previa a la dación del Decreto Legislativo 1353.

El Decreto Legislativo 1353 modifica también el artículo 12 del Decreto Legislativo 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional, reemplazando el carácter secreto pleno de los acuerdos, actas, grabaciones, transcripciones y, en general, toda información que se genere en el ámbito de los asuntos referidos a la Seguridad y Defensa Nacional; por la referencia a que dichos documentos se rigen, en cuando a su difusión, acceso público y excepciones, a lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, el Decreto Legislativo 1353 modifica la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, estableciendo lo siguiente:

- *Artículo 1 (Objeto y fines)*: Define la gestión de intereses en el ámbito de la Administración Pública como "una actividad lícita de promoción de intereses legítimos propios o de terceros, sea de carácter individual, sectorial o institucional en el proceso de toma de decisiones públicas".
- *Artículo 7 (Gestor de intereses)*: Elimina la referencia a la inscripción en el registro correspondiente para ser considerado como tal.
- *Artículo 10 (Registro de Visitas)*: Reemplaza el artículo que antes se denominaba "De las obligaciones de los funcionarios públicos", que implicaba un Registro Público de Gestión de Intereses; por la obligación de que las entidades cuenten con un registro de visitas en formatos electrónicos, así como la obligación de que este registro y la agenda oficial de cada funcionario público previsto en dicha Ley se publique en el portal web de la entidad.

Finalmente, el Decreto Legislativo 1353 deroga diversos artículos de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública:

- *Artículo 8 (De las clases de gestores de intereses)*: Dicho artículo regulaba las clases de gestores (de interés propio o los que representan intereses de terceros).
- *Artículo 10 (De los deberes del gestor de intereses)*: El literal e) derogado, regulaba el deber de presentar informes semestrales ante el Registro Público de Gestión de Intereses sobre sus actividades.
- *Artículo 11 (Del registro público de gestión de intereses)*: Se elimina el Registro Público de Gestión de Intereses que estaba a cargo de SUNARP.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

- *Artículo 12 (De la inscripción y registro de actos):* Se elimina la obligación de inscribirse en el Registro de Gestión de Intereses para que se puedan ejercer dichos actos de gestión.
- *Artículo 13 (De la información contenida en el Registro):* Al no existir el Registro, se elimina aquello que debería inscribirse en aquel.
- *Artículo 14 (de los informes del gestor profesional):* Se elimina la obligación de remitir informes semestrales sobre los actos de gestión de intereses.
- *Artículo 15 (De las obligaciones de SUNARP y las zonas registrales):* Se elimina la obligación de la SUNARP, al haberse eliminado la exigencia y existencia del Registro Público de Gestión de Intereses.
- *Artículo 19 (De las sanciones a los gestores de intereses):* Se elimina el catálogo de sanciones aplicables a los gestores de intereses por la infracción a la Ley.
- *Artículo 20 (Del Tribunal Administrativo Especial):* Se suprime el Tribunal Administrativo Especial.
- *Artículo 21 (Potestad sancionadora):* Al haberse eliminado el artículo sobre las sanciones aplicables, se elimina también el artículo que alude a los órganos competentes para imponerlas.

Sobre el particular, se coincide con el análisis desarrollado por el Informe del Grupo de Trabajo, en el extremo que el contenido regulado por el Decreto Legislativo 1353 se enmarca dentro de la materia específica delegada contenida en el artículo 2, numeral 3, literales a) y b), de la Ley Autoritativa.

#### *c) Conformidad con la Constitución Política*

De la revisión del Decreto Legislativo 1353, la Comisión de Constitución y Reglamento coincide con la conclusión a la que arriba el Grupo de Trabajo respecto a que resulta necesaria la modificación de la incorporación del artículo 36 al Texto Único Ordenado de la Ley 27086, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, ello a efectos de su adecuación a los parámetros constitucionales y se cautele el respeto de los principios de legalidad y tipicidad.

Al respecto, cabe mencionar que el artículo 23 del Decreto Legislativo establece lo siguiente:

**"Segunda.- Incorporación del Título V a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM**

*Incorpórese el Título V a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, en los siguientes términos:*

(...)

**Artículo 36.- Tipificación de infracciones**

*Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, las cuales son tipificadas vía reglamentaria, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N°*

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

27444, Ley del Procedimiento Administrativo general, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las sanciones que en el marco de su competencia impongan las autoridades competentes, pueden ordenar la implementación de una o más medidas correctivas, con el objetivo de corregir o revertir los efectos que la conducta infractora hubiere ocasionado o evitar que ésta se produzca nuevamente.  
(...)"

Al respecto, resulta oportuno indicar que la propia sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 197-2010-PA/TC distingue también entre los principios de legalidad y taxatividad o tipicidad, como se revela a continuación:

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

5. **Sin embargo, no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad**. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, **no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos**.

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

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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

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

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

En el presente caso, se tiene que el incorporado artículo 36 del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, se remite a lo previsto en el artículo 230, numeral 4, de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por el Decreto Legislativo 1272, que establece lo siguiente:

**"Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...]

**4. Tipicidad.-** *Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.*

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras" (Las cursivas son nuestras).

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

En atención a lo expuesto, y a efectos de evitar que puedan tipificarse a nivel reglamentario infracciones que no tengan un sustento directo en una norma con rango de ley o que, bajo una cláusula de remisión legal, se tipifiquen infracciones que constituyan una distorsión de la finalidad y contenido normativo de la ley habilitante; resulta necesario consignar expresamente que dicha labor de tipificación a través de reglamentos no puede distorsionar o desnaturalizar la ley, lo que a juicio de la Comisión de Constitución y Reglamento se logra con la remisión al numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política<sup>4</sup>.

Por otro lado, con relación a la única disposición derogatoria del Decreto Legislativo 1353, que, valga la redundancia, deroga diversos artículos de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, es preciso recordar que el decreto legislativo se sustenta en el extremo de la Ley Autoritativa que faculta al Poder Ejecutivo a "aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona" (artículo 2, numeral 3, literal b).

La exposición de motivos del Decreto Legislativo 1353 sustenta dicha derogación, fundamentalmente, en lo siguiente:

"Debido a la alta tasa de incumplimiento de las normas sobre registro de intereses en nuestro país, se considera necesario la eliminación de un mecanismo ineficiente de control y generar una fórmula a través de la cual se puede lograr una efectiva transparencia. Ello en atención a que desde la entrada en vigencia de la norma tan solo seis (6) gestores se encuentran formalmente inscritos en el registro de gestores de acuerdo a la propia web de SUNARP" (El subrayado es nuestro).

Bajo ese marco, es preciso recordar que la delegación de facultades tuvo por objeto permitir que el Poder Ejecutivo adopte medidas que refuercen, optimicen, fortalezcan e impulsen la lucha contra la corrupción, a través de medidas que también estén destinadas a dotar de transparencia la gestión pública y la actuación de los servidores y funcionarios públicos, de manera que a través de la transparencia se favorezca el surgimiento de un proceso constante de vigilancia ciudadana y no solo desde el propio Estado, respecto al proceder de los funcionarios y servidores públicos, así como de los participantes en procesos de selección y de contrataciones públicas en general.

En ese orden de ideas, no se corresponde y, en consecuencia, excede los alcances, parámetros y materias específicas delegadas, la derogación de normas que tiene por finalidad, precisamente, luchar contra la corrupción proveniente de cualquier persona (y, desde luego, funcionario público).

<sup>4</sup> Constitución Política de 1993

"**Artículo 118.**- Corresponde al Presidente de la República:

[...]

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones".

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

Y es que una norma que tiene por objeto combatir la corrupción y transparentar la gestión pública que sea identificada como ineficaz, por tener un alto grado de incumplimiento; antes que derogada, corresponde que sea modificada o complementada con otras normas que permitan asegurar, precisamente, su eficacia o, por lo menos, la eficacia de la finalidad que esta persigue. Si lo que se pretende con la regulación de la gestión de intereses es asegurar la transparencia en las acciones del Estado, no corresponde que se eliminen infracciones y sanciones ni los procedimientos administrativos conducentes a la imposición de estas últimas; asimismo, no corresponde que se eliminen obligaciones de los gestores de intereses relacionadas con la publicidad de sus actos en un registro único y centralizado. Lo que correspondería es complementar dichas medidas con otras como la identificación y registro de oficio de dichos gestores y de sus actuaciones; de la centralización y administración de una base de datos que permita identificarlos a los gestores, sus actos y sus vinculaciones con la Administración Pública, entre otros.

Así, pues, se considera que el relajamiento o derogación de mecanismos que tenían por objeto transparentar los actos y proceso de toma de decisiones al interior del Estado, en el marco de la lucha contra la corrupción, desde el establecimiento de obligaciones hasta la tipificación de infracciones y sanciones, excede los alcances de la Ley Autoritativa, la cual facultó al Poder Ejecutivo para adoptar medidas conducentes, precisamente, para luchar contra la corrupción, no para derogar sin una norma que la sustituya, reemplace o complemente, leyes tenían precisamente dicha finalidad: la transparencia y el combate de la corrupción.

Ahora bien, es preciso mencionar que dicha derogación se encuentra asociada también con la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, ya que modifica preceptos normativos contenidos en la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, como se revela a continuación:

<b>Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública</b>	<b>Decreto Legislativo 1353</b>
<p><b>Artículo 1.- Objeto y fines</b> La presente Ley regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, para asegurar la transparencia en las acciones del Estado. Para los fines de la presente Ley, se entiende por administración pública a las entidades a las que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General; incluyendo las empresas comprendidas en la gestión empresarial del Estado. La presente Ley no comprende las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial, de los organismos constitucionales autónomos y de las</p>	<p><b>Artículo 1.- Objeto y fines</b> La presente Ley regula la gestión de intereses en el ámbito de la administración pública, <u>entendida como una actividad lícita de promoción de intereses legítimos propios o de terceros, sea de carácter individual, sectorial o institucional en el proceso de toma de decisiones públicas</u>, con la finalidad de asegurar la transparencia en las acciones del Estado. Para los fines de la presente Ley, se entiende por administración pública a las entidades a las que se refiere el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General;</p>



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

<p>autoridades y tribunales ante los que se sigue procesos administrativos. El derecho de petición se regula según lo establecido en su normatividad específica.</p>	<p>incluyendo las empresas comprendidas en la gestión empresarial del Estado. La presente Ley no comprende las funciones jurisdiccionales del Poder Judicial, de los organismos constitucionalmente autónomos y de las autoridades y tribunales ante los que se sigue procesos administrativos. El derecho de petición se regula según lo establecido en su normatividad específica.</p>
<p><b>Artículo 7.- Del gestor de intereses</b> Se define como gestor de intereses a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, <u>debidamente inscrita en el registro correspondiente</u>, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 5 de la presente Ley.</p>	<p><b>Artículo 7.- Del gestor de intereses</b> Se define como gestor de intereses a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 5 de la presente Ley.</p>
<p><b>Artículo 16.- De las obligaciones de los funcionarios públicos</b> Los funcionarios de la administración pública a que se refiere el artículo 5 de la presente ley que hayan sido contactados por un gestor de intereses, tienen las siguientes obligaciones: a) <u>Remitir al Registro Público de Gestión de Intereses una síntesis de la información y documentación que les haya sido proporcionada en el marco de la gestión de intereses;</u> y b) <u>Llenar y remitir el formato que para los casos de gestión haya elaborado la SUNARP.</u></p>	<p><b>Artículo 16.- Del Registro de Visitas</b> Las entidades públicas previstas en el artículo 1 llevan Registros de Visitas en formatos electrónicos en los que se consigna información sobre las personas que asisten a reuniones o audiencias con un funcionario o servidor público. La información que brinde el visitante a la entidad pública para el Registro de Visitas tiene carácter de Declaración Jurada. La información contenida en el Registro de Visitas y en la Agenda Oficial de cada funcionario público previsto en el artículo 5 de la presente Ley, deberá publicarse en el portal web de cada entidad. Los funcionarios o servidores públicos, a que se refiere el artículo 5 de la Ley, que detecten una acción de gestión de intereses por parte de una persona que no haya consignado dicho asunto en el Registro de Visitas, tienen el deber de registrar dicha omisión en el Registro.</p>

Como puede advertirse, las normas de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, modificadas por el Decreto Legislativo 1353, guardan relación con los preceptos normativos de la referida ley, derogados también por el citado decreto legislativo. Y es que ambas aluden al Registro Público de Gestión de Intereses.

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

En ese sentido, a efectos de guardar coherencia en la regulación normativa, dotar de eficacia al control parlamentario del presente decreto legislativo, y evitar que exista incertidumbre respecto a la restitución de la vigencia de las normas de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, derogadas por el Decreto Legislativo 1353; se estima conveniente que se disponga, también, la derogación de la sexta disposición complementaria modificatoria.

#### IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el cual se analiza el contenido del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

En atención a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Decreto Legislativo estudiado **HA CUMPLIDO** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30506, salvo en los casos de lo previsto en la incorporación del artículo 36 a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, cuya redacción amerita ser complementada para su adecuación al ordenamiento constitucional vigente y optimización de los principios de legalidad y tipicidad; la única disposición complementaria derogatoria, siendo que corresponde recomendar la restitución de los artículos de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, derogados por dicha disposición del Decreto Legislativo 1353; y la sexta disposición complementaria modificatoria, que para efectos de salvaguardar la coherencia de la normativa sobre la gestión de intereses en la Administración Pública, amerita ser derogada.

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 de la segunda disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, en el extremo que incorpora el artículo 36 a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM; y la restitución de los artículos de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, derogados por la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1353; asimismo, recomienda la derogación de la sexta disposición

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

complementaria modificatoria del citado decreto legislativo, con el texto normativo siguiente:

**LEY QUE MODIFICA LA SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA DEL DECRETO LEGISLATIVO 1353, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA LA AUTORIDAD NACIONAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, FORTALECE EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA REGULACIÓN DE LA GESTIÓN DE INTERESES; Y DEROGA SU SEXTA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA**

**Artículo 1. Modificación de la segunda disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses**

Modifícase la segunda disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, en el extremo que incorpora el artículo 36 a la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM, conforme al texto normativo siguiente:

**"Segunda.- Incorporación del Título V a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM**

Incorpórese el Título V a la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM, en los siguientes términos:

[...]

**Artículo 36.- Tipificación de infracciones**

Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, las cuales son tipificadas vía reglamentaria, **conforme al numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política** y de acuerdo a lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo general, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sin perjuicio de las sanciones que en el marco de su competencia impongan las autoridades competentes, pueden ordenar la implementación de una o más medidas correctivas, con el objetivo de corregir o revertir los efectos que la conducta infractora hubiere ocasionado o evitar que ésta se produzca nuevamente.

[...].

**Artículo 2. Derogación de la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses**

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

Derógase la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

**Artículo 3. Restitución de los artículos 1, 7 y 16 de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, modificados por la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.**

Restitúyase la vigencia de los artículos 1, 7 y 16 de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública, vigentes hasta la dación de la sexta disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

**Artículo 4. Restitución de las normas derogadas por la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.**

Restitúyese la vigencia de los artículos 8, literal e) del artículo 10, 11, 12, 13, 14, 15, 19, 20 y 21 de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública; vigentes hasta la dación de la única disposición complementaria derogatoria del Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

Asimismo, restitúyase la vigencia de las demás normas derogadas o modificadas en forma tácita por el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses, relacionadas con las materias reguladas por los artículos de la Ley 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la Administración Pública, mencionados en el párrafo precedente.

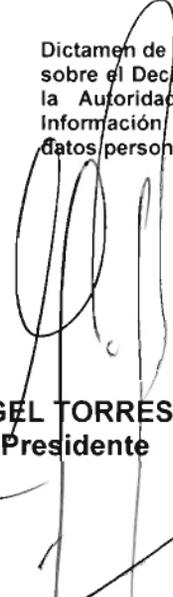
Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 11 de abril de 2017.



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

  
MIGUEL ANGEL TORRES MORALES  
Presidente

  
MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ  
Vicepresidente

  
GILMER TRUJILLO ZEGARRA  
Secretario

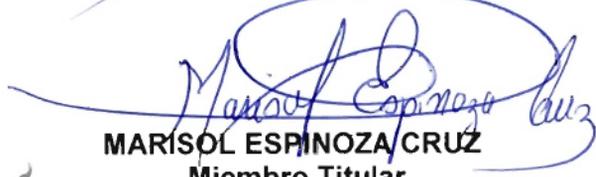
  
LOURDES ALCORTA SUERO  
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA  
Miembro Titular

  
HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ  
Miembro Titular

  
MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ  
Miembro Titular

  
PATRICIA DONAYRE PASQUEL  
Miembro Titular

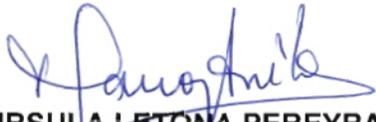
  
MARISOL ESPINOZA CRUZ  
Miembro Titular

Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.



ZACARÍAS LAPA INGA  
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA  
Miembro Titular



ÚRSULA LETONA PEREYRA  
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN  
Miembro Titular



DANIEL SALAVERRY VILLA  
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ  
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN  
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ  
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS  
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ  
Miembro Accesitario



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

**MARCO ARANA ZEGARRA**  
Miembro Accesitario

  
**KARINA BETETA RUBÍN**  
Miembro Accesitario

**GINO COSTA SANTOLALLA**  
Miembro Accesitario

**ALBERTO DE BELAUDE 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



Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, recaído sobre el Decreto Legislativo 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

**INDIRA HUILCA FLORES**  
Miembro Accesitario

**LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA**  
Miembro Accesitario

**MARÍA MELGAREJO PÁUCAR**  
Miembro Accesitario

**WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ**  
Miembro Accesitario

**MAURICIO MULDER BEDOYA**  
Miembro Accesitario

**ROLANDO REÁTEGUI FLORES**  
Miembro Accesitario

**LUZ SALGADO RUBIANES**  
Miembro Accesitario

**OCTAVIO SALAZAR MIRANDA**  
Miembro Accesitario

**EDWIN VERGARA PINTO**  
Miembro Accesitario

Decreto Legislativo N° 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de datos personas y la Regulación de la gestión de intereses

## **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° 1353<sup>1</sup> que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de datos personas y la Regulación de la gestión de Intereses.**

El presente informe se aprobó por unanimidad 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: María Ursula Letona Pereyra (Coordinadora), Vicente Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén.

### **1. BASE LEGAL:**

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

### **2. ANTECEDENTES:**

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de lucha contra la corrupción a fin de:
  - Crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que garantice el derecho al acceso oportuno y transparente de la información pública, así como la protección de los datos personales; reestructurando y fortaleciendo el marco normativo de la actual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.
  - Aprobar medidas orientadas a la lucha contra la corrupción proveniente de cualquier persona, incluyendo medidas para facilitar la participación de los ciudadanos mediante mecanismos que permitan la oportuna y eficaz recepción de denuncias sobre actos de corrupción, mecanismos para incentivar la probidad en el ejercicio de la abogacía, medidas para fortalecer la transparencia en el acceso a cargos públicos, así como medidas para restringir la posibilidad

<sup>1</sup> Mediante Fe de Erratas de fecha 12 de enero se incorporaron precisiones materiales sobre el texto del Decreto Legislativo.

de que las personas condenadas por delitos contra la administración pública trabajen como funcionarios públicos.

- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 07 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1353, que tiene por objeto crear la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalecer el Régimen de Protección de Datos personales y la regulación de la gestión de intereses.

### 3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104<sup>o2</sup> 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, 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 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 3° al 14°); cuyas competencias están referidas a proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública; emitir directivas y

<sup>2</sup> 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

lineamientos, supervisar el cumplimiento de normas en materia de transparencia, entre otros.

- El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es el órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional.
- Los funcionarios o servidores públicos sancionados por el incumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública podrán interponer recursos de apelación, siendo el Tribunal el órgano a cargo de su resolución.

Cabe precisar que la entidad (sancionadora) está obligada a cumplir la decisión del Tribunal, no pudiendo acudir a la vía contencioso-administrativa para cuestionarla.

- Se incorporan modificaciones sobre la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: con la finalidad de uniformizar el tratamiento normativo respecto de las competencias del Tribunal.
- Finalmente, se incorpora el Régimen Sancionador de Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículos 34° a 37°).

## 5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de datos personas y la Regulación de la gestión de intereses, se enmarca en lo establecido en el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, en tanto: (i) ha sido emitido en el marco de la Ley Autoritativa N° 30506 – artículo 2°, numeral 3 literal c); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, sobre la cual recomienda su modificación de acuerdo a lo siguiente:

Incorporación del Régimen Sancionador Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

De acuerdo al artículo 36° incorporado por el Decreto Legislativo N° 1352, se dispone lo siguiente:

*“Artículo 36.- Tipificación de infracciones*

*Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, las cuales son tipificadas vía reglamentaria, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.”*

Advertimos que dicha disposición no establece de manera expresa, clara e inequívoca cuáles son las conductas por las que un administrado será pasible de la imposición de una sanción, sino que habilita que el reglamento establezca las sanciones de tales conductas sin que siquiera, en la ley, se establezcan los criterios esenciales que delimiten la tipificación reglamentaria.

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

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

*"Artículo 2.- Toda persona tiene derecho a:*

*(...)*

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

*(...)*

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

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

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

*45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)<sup>3</sup>. (Énfasis agregado).*

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

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

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

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC de fecha 03 de enero de 2003.

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

5. Este Colegiado también ha establecido que: "(...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el ordinal "d" del inciso 24) del artículo 2º de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta (...)" (Exp. N.º 2050-2002-AA/TC-Fundamento Jurídico N.º 9)<sup>4</sup>. (Énfasis agregado).

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

"4. Se ha establecido, además, que "Dicho principio comprende una doble garantía; la primera, de orden material y alcance absoluto, tanto referida al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica en dichos campos limitativos y supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (*lex praevia*) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la aneja responsabilidad y a la eventual sanción; **la segunda, de carácter formal, relativa a la exigencia y existencia de una norma de adecuado rango y que este Tribunal ha identificado como ley o norma con rango de ley**". (Cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional español N.º 61/1990)<sup>5</sup>. (Énfasis agregado).

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

En consecuencia, observamos que las disposiciones en cuestión del presente Decreto Legislativo contravienen el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución Política del Perú, por lo que corresponde disponer su modificación a efectos de que se ajuste a los mencionados parámetros constitucionales y se delimiten los criterios esenciales que permitirían que vía reglamentaria se tipifiquen las infracciones graves y leves.

A modo de referencia, se propone el siguiente texto modificatorio:

#### "Artículo 36.- Tipificación de infracciones

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 2192-2004-AA/TC de fecha 11 de octubre de 2004.

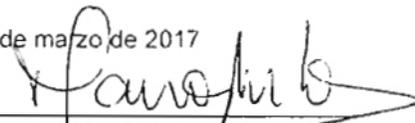
<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010.

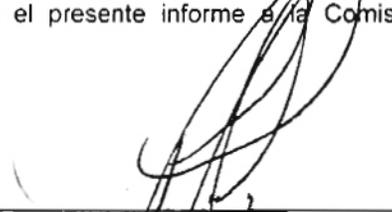
Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves, las cuales son tipificadas vía reglamentaria, de acuerdo a lo establecido en el numeral 4) del artículo 230 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, mediante Decreto Supremo refundado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dentro de los límites previstos por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política." (Énfasis agregado).

6. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del contenido del Decreto Legislativo N° 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de datos personas y la Regulación de la gestión de intereses, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú; con excepción de la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria, sobre la cual recomienda su modificación; y, por lo tanto, ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 07 de marzo de 2017

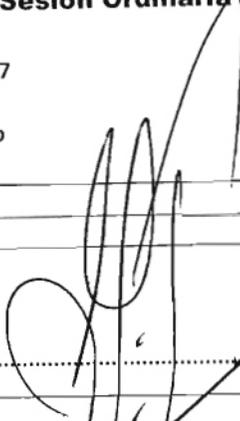
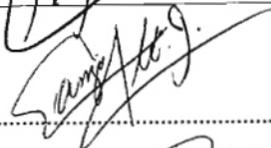
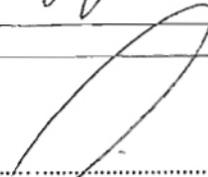
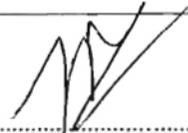
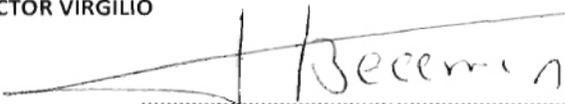
  
\_\_\_\_\_  
María Ursula Letona Pereyra  
(coordinadora)

  
\_\_\_\_\_  
Vicente Antonio Zeballos Salinas  
(miembro)

\_\_\_\_\_  
Javier Velázquez Quesquén  
(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

<hr/>	
	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 

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

	15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS Fuerza Popular <p style="text-align: right;"><i>LICENCIA</i></p>
---	---

	16. VELÁSQUEZ QUESQUEN, ANGEL JAVIER Célula Parlamentaria Aprista <p style="text-align: right;"><i>[Handwritten signature]</i></p>
---	--

	17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX Peruanos Por El Kambio <p style="text-align: right;"><i>LICENCIA</i></p>
--	---

	18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO Peruanos Por El Kambio <p style="text-align: right;"><i>[Handwritten signature]</i></p>
---	---

**MIEMBROS ACCESITARIOS**

	19. ACUÑA NÚÑEZ RICHARD Alianza Para El Progreso <p style="text-align: right;">.....</p>
---	--

	20. ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad. <p style="text-align: right;">.....</p>
---	---

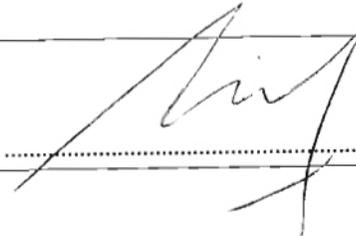
	21. BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA Fuerza Popular <p style="text-align: right;"><i>[Handwritten signature]</i></p>
---	---

**Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria**

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



22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO  
Peruanos por el Cambio



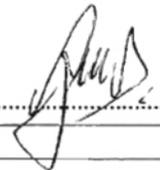
23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO  
Peruanos por el Cambio



24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO  
Fuerza Popular



25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO  
Fuerza Popular



26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO  
Fuerza Popular



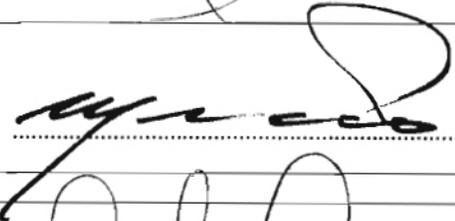
27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS  
Acción Popular



28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE  
Fuerza Popular

**Relación de Asistencia de la Décima Sexta Sesión Ordinaria**

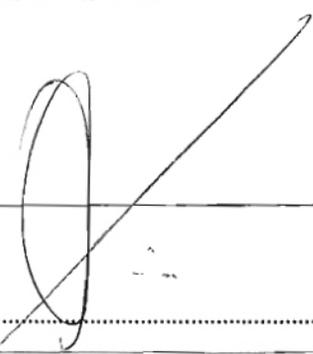
Lima, martes 11 de abril de 2017  
Hora 8:59 am.  
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	<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. <b>SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO</b> Fuerza Popular	
---	---	---

	38. <b>VERGARA PINTO, EDWIN</b> Fuerza Popular	
---	---	--