

**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° 1333, Decreto Legislativo para la simplificación del acceso de predios para proyectos de inversión priorizados.

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

1. BASE LEGAL:

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

2. ANTECEDENTES:

- 2.1. Mediante Ley N° 30506, de fecha 09 de octubre de 2016, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., por el término de noventa (90) días.
- 2.2. Dicha Ley Autoritativa dispone –entre otros- la potestad del Poder Ejecutivo de legislar en materia de reactivación económica y formalización a fin de legislar para reestructurar la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) con el fin de afianzar su rol y mejorar su eficiencia, así como la calidad y agilidad de los proyectos de asociaciones público privadas a su cargo; estableciendo medidas para mejorar la calidad y agilidad de los proyectos asociaciones público privadas en los tres niveles de gobierno, favoreciendo la descentralización¹; así como, simplificar, optimizar y eliminar procedimientos administrativos, así como emitir normas que regulen o faciliten el desarrollo de actividades económicas, comerciales y prestación de servicios sociales en los tres niveles de gobierno, entre otros².
- 2.3. Bajo dicho escenario, con fecha 06 de enero de 2017 se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1333, Decreto Legislativo para la simplificación del acceso de predios para proyectos de inversión priorizados.

¹ Artículo 2°, numeral 1, literal f).

² Artículo 2°, numeral 1, literal h).

3. SOBRE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

De conformidad con el artículo 104³ de la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República sobre cada Decreto Legislativo, debiendo este ser emitido sobre la materia específica y por el plazo determinado mediante Ley Autoritativa.

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

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

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

“(..) la regulación a través de este tipo normativo, el decreto legislativo, está limitada directamente por la Constitución y también por la ley autoritativa. Podía darse el caso de que el Congreso de la República delegue una materia prohibida, con lo cual no 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 104º 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 establece, principalmente, lo siguiente:

- **Objeto (artículo 1º):** se establecen disposiciones para facilitar la ejecución de obras de infraestructura de interés nacional y de gran envergadura priorizados por Decreto Supremo del Ministro de Economía y Finanzas y el titular del sector competente.
- **Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados - APIP (artículo 2º):** se crea como proyecto especial de PROINVERSION con una vigencia de tres (03) años que puede ser extendida por Resolución Ministerial.
- **Funciones del Proyecto Especial del APIP (artículo 3º):** se establece que sus funciones serán (i) formular, aprobar y ejecutar un programa diagnóstico de saneamiento físico – legal; (ii) identificar las distintas formas de ejecución; (iii) identificar los terrenos de propiedad privada y estatal, procediendo a formalizar los derechos de

³ Artículo 104º.- 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.

propiedad en el último caso; (iv) elaborar o rectificar los planos aprobados u otorgados; (v) asumir de manera exclusiva las competencias correspondientes al saneamiento físico – legal y el procedimiento de adquisición de los predios comprendidos en los proyectos priorizados; entre otras.

- **Protección de funcionarios (artículo 7°):** cuando se formulen denuncias penales contra los servidores públicos del APIP o de las entidades que intervengan, antes de su calificación e investigación preliminar por el Ministerio Público o la Policía Nacional se requiere opinión fundamentada de APIP, quien la expedirá en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Fiscal deberá merituar tal opinión para determinar si considera procedente o no la denuncia y el juez correspondiente también deberá considerar dicha opinión al momento de expedir la resolución que corresponda.
- **Contrataciones (artículo 8°):** no aplica al APIP lo dispuesto en la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado para las contrataciones de servicios.
- **Creación de la unidad ejecutora (artículo 9°):** se crea la unidad ejecutora denominada Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados en el pliego de PROINVERSION para los fines del Proyecto Especial, sujeto al presupuesto institucional, y se exceptúa del monto del presupuesto anual por toda fuente de financiamiento establecido en el artículo 58° de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

5. CALIFICACIÓN

El Decreto Legislativo N° 1333, Decreto Legislativo para la simplificación del acceso de predios para proyectos de inversión priorizados 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 1, literales f) y h); y (ii) no transgrede la Constitución Política del Perú; con excepción del artículo 3 y el numeral 7.1 del artículo 7° que contraviene el inciso 4 del artículo 159° de la Constitución Política del Perú.

5.1 Sobre el artículo 3°

El artículo 3 del presente Decreto Legislativo establece las funciones del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados y está referido al saneamiento de predios requeridos para la ejecución de los proyectos de inversión priorizados.

Ahora bien, a fin de menguar la afectación que podría generar esta norma respecto al derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales, se propone incorporar una referencia sobre la protección garantizada por el artículo 14 del Convenio 169 de la OIT, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 14.

1. **Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.**

(...)”

En tal sentido, a efectos de conservar la constitucionalidad del artículo 3° del Decreto Legislativo bajo análisis se propone **incorporar un párrafo final** sobre dicha disposición a fin de dejar constancia que la protección del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y tribales no será intervenido:

"Artículo 3. De las funciones del Proyecto Especial de Acceso a Predios para Proyectos de Inversión Priorizados.

(...)

Las funciones del Proyecto Especial no podrán interferir, bajo ningún supuesto, con el derecho a la propiedad y/o posesión de tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas u originarios amparados en el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 26253."

5.2 Sobre numeral 7.1 del artículo 7° del presente Decreto Legislativo, que establece lo siguiente:

"Artículo 7.- Normas de protección de funcionarios

7.1 Cuando se formulen denuncias penales contra los servidores civiles de APIP o de las entidades que intervengan en los procesos de saneamiento u obtención de predios, relacionadas con dichos procesos, antes de su calificación e investigación preliminar por los órganos competentes del Ministerio Público o de la Policía Nacional del Perú, se requiere de la opinión fundamentada de APIP sobre si se ha infringido la legislación de la materia

Dicha opinión es emitida por APIP en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Fiscal deberá merituar la referida opinión para decidir si estima o no procedente la denuncia, de conformidad con las normas aplicables. De igual manera, el Juez o la Sala deberá tener en cuenta, dicha opinión, al momento de expedir la resolución que corresponda".

En los procesos penales en trámite por las denuncias a las que se refiere el presente artículo, el Juez requerirá de inmediato, opinión fundamentada de APIP. La Autoridad Judicial, una vez recibida la opinión, podrá sobreseer definitivamente el proceso".

Como vemos, dicho dispositivo normativo establece que el fiscal, antes de calificar e investigar la denuncia interpuesta contra los funcionarios del APIP, requerirá la opinión del APIP donde precise si se ha infringido la legislación de la materia.

Es decir, la labor investigativa del fiscal se encontrará detenida hasta por el plazo de treinta (30) días, plazo máximo que tiene el APIP para emitir el mencionado informe.

Ahora bien, esta situación evidencia una expresa contravención a lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 159° de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 159°.- Corresponde al Ministerio Público:

(...)

***4. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Con tal propósito, la Policía Nacional está obligada a cumplir los mandatos del Ministerio Público en el ámbito de su función"* (Énfasis agregado)**

A decir del texto constitucional, el fiscal tiene competencia para conducir la investigación del delito desde su inicio, es decir desde que la propia denuncia es interpuesta, por lo que su actuar no puede verse detenido por la emisión de un informe por parte de un órgano administrativo, tal como lo dispone el presente Decreto Legislativo.

En tal sentido, a efectos de conservar la constitucionalidad del referido numeral 7.1 del artículo 7° del Decreto Legislativo bajo análisis se propone el siguiente texto modificatorio:

"Artículo 7.- Normas de protección de funcionarios

7.1 Cuando se formulen denuncias penales contra los servidores civiles de APIP o de las entidades que intervengan en los procesos de saneamiento u obtención de predios, relacionadas con dichos procesos, la calificación e investigación preliminar por los órganos competentes del Ministerio Público o de la Policía Nacional del Perú deberá contar con la opinión fundamentada de APIP sobre si se ha infringido la legislación de la materia.

Dicha opinión es emitida por APIP en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Fiscal deberá merituar la referida opinión para decidir si estima o no procedente la denuncia, de conformidad con las normas aplicables. De igual manera, el Juez o la Sala deberá tener en cuenta, dicha opinión, al momento de expedir la resolución que corresponda".

En los procesos penales en trámite por las denuncias a las que se refiere el presente artículo, el Juez requerirá de inmediato, opinión fundamentada de APIP. La Autoridad Judicial, una vez recibida la opinión, podrá sobreseer definitivamente el proceso".

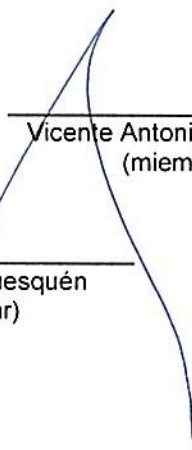
6. CONCLUSIÓN

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° 1333, Decreto Legislativo para la simplificación del acceso de predios para proyectos de inversión priorizados, considera que éste ha cumplido con lo dispuesto por el artículo 104° de la Constitución Política del Perú, con excepción del artículo 3° y el numeral 7.1 del artículo 7° sobre los cuales se 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 Zaballos Salinas
(miembro titular)



Javier Velásquez Quesquén
(miembro titular)

