

**COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2016-2017**

OPINIÓN CONSULTIVA N° 001- 2016-2017-CJDHH-CR

SOLICITANTE: CONGRESISTA MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

MATERIA: Opinión Consultiva respecto de la materia específica de los literales a), b) y g) del numeral 2 del artículo 2 y literal a) del numeral 3 del artículo 2 del proyecto de Ley 228/2016-PE, 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.

1. ANTECEDENTES.

Mediante oficio N° 0127-2016-2017-CCR/CR, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento solicita opinión sobre las materias específicas consideradas en las propuestas de enunciados jurídicos considerados en los literales a), b) y g) del numeral 2 y el literal a) del numeral 3) del artículo 2 del Proyecto de legislación ejecutiva delegada presentado por el Poder Ejecutivo.

Literal a) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE:

- a) Establecer precisiones y modificaciones normativas a la legislación penal, procesal penal y de ejecución penal, en particular en lo que respecta a beneficios penitenciarios y acumulación de penas, para contribuir con la lucha contra el crimen organizado, la delincuencia común, la violencia contra las mujeres y hacia los integrantes del grupo familiar y las afectaciones a la infraestructura e instalaciones de hidrocarburos.

Literal b) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE:

- b) Declarar en emergencia y reestructurar el Sistema Nacional Penitenciario en lo que respecta a su organización, infraestructura y administración, incluyendo revisar el marco normativo para la inversión en infraestructura, administración, tratamiento y seguridad penitenciaria; reestructurar la política penitenciaria, optimizar los procedimientos de extradición y traslado de condenados; y modificar las normas sobre tratamiento del adolescente en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general.

Literal g) del numeral 2) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE:

- g) Fortalecer el sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo; especialmente en lo referido al acceso al secreto bancario y la reserva tributaria por parte de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú) contando con autorización judicial; otorgar mayores facultades a la UIF – Perú para compartir los informes de inteligencia financiera con los órganos de inteligencia, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales; compartir información de inteligencia financiera sobre delitos procedentes de lavado de activos con el Ministerio Público, incorporar nuevos sujetos obligados y supervisión de sujetos obligados, modificar la legislación sobre control transfronterizo de dinero en efectivo e instrumentos financieros negociables al portador; modificar la legislación sobre lucha eficaz contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado; modificar la legislación penal contra el financiamiento del terrorismo; incorporar la responsabilidad autónoma de las personas jurídicas involucradas en actos de corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo; creación del Registro de Beneficiarios Finales; y fortalecer la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (CONTRALAFT).

Literal a) del numeral 3) del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE:

- 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; modificando el marco normativo de la actual Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

2. ALCANCES DE LA OPINIÓN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

El artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República señala que las comisiones son grupos de trabajo especializados de Congresistas, a las que les compete, entre otras funciones, la absolución de consultas en los asuntos que son puestos en su conocimiento de acuerdo con su especialidad o la materia. Asimismo, el artículo 77 del Reglamento del Congreso establece que al evaluar los proyectos de ley las comisiones ordinarias deben analizar la compatibilidad constitucional de las iniciativas legislativas.

En ese sentido, ésta Comisión emitirá opinión sobre los aspectos constitucionales vinculados con los literales a), b) y g) del numeral 2 y el literal a) del numeral 3 de Artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, tal como lo solicita la Comisión de Constitución y Reglamento.

3. ANALISIS.

En lo concerniente a la compatibilidad constitucional del contenido de la materia específica incluida en los literales a), b) y g) del numeral 2 y el literal a) del numeral 3) del artículo 2 del Proyecto de Ley de legislación ejecutiva delegada, Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, se expresa lo siguiente:

- Que se «requiere de una ley que fije o determine la materia específica que se autoriza legislar, de manera que no es admisible las delegaciones generales, indefinidas o imprecisas; y, a su vez, que ella precise con exactitud el plazo dentro del cual podrá dictarse la legislación ejecutiva delegada»¹.

Del examen del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, se ha determinado que se establecen, de modo taxativo, las materias sobre las que el Poder Ejecutivo solicita legislar, con lo que el mencionado proyecto de ley cumple con ésta exigencia.

También, indicar que lo establecido en los literales a), b) y g) del numeral 2 del artículo 2 y en el literal a) del numeral 3 del artículo 2 del proyecto de ley, cumplen con señalar que las materias sobre las que pretende regular – reforma de la legislación penal y penitenciaria, lucha contra la violencia contra la mujer, seguridad ciudadana y garantía del derecho al acceso oportuno y transparente de la información pública, protección de la infraestructura e instalaciones de hidrocarburos – armoniza con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución política del Perú y el literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Antes de continuar el análisis, cabe precisar alguna de las materias específicas contenidas en el pedido de legislación ejecutiva delegada:

1. Respecto de la reforma de la legislación penal y penitenciaria y del otorgamiento de nuevas competencias a la Unidad de Inteligencia Financiera, observar que ésta tiene por finalidad combatir las nuevas modalidades de actos delictivos, como el lavado de activos. Y para el ejercicio de algunas de estas competencias se requerirá, previamente, de autorización judicial; toda vez que resulta urgente ésta medida para luchar de modo adecuado y frontal contra la criminalidad.
2. En cuanto a modificar las normas sobre el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley penal y mecanismos alternativos para el cumplimiento de penas en general, indicar que es urgente que los adolescentes cuenten con normas especiales y lugares apropiados que permitan una verdadera resocialización.

¹ Tribunal Constitucional, Ob. cit., Fj. 12 c); <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf> (Visitada por última vez el 14 de setiembre de 2016).

3. Con relación a las afectaciones a la infraestructura e instalaciones de hidrocarburos, señalar que sería necesario sancionar todo acto delincuencia que persiga la perforación de oleoductos o tuberías, tanques o depósitos de almacenamiento de hidrocarburos, incluyendo la posesión de instrumentos especiales para desarrollar dicha actividad delictiva.
- Además, tanto el Tribunal Constitucional como el Reglamento del Congreso de la República, establecen que la materia específica de toda legislación ejecutiva delegada no puede comprender «la reforma constitucional, la aprobación de tratados que requieran de habilitación legislativa, leyes orgánicas, la Ley del Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República»².

Del estudio del presente Proyecto de Ley se aprecia que el pedido de delegación de facultades legislativas no trata sobre reforma constitucional alguna ni sobre la aprobación de tratados que necesiten habilitación legislativa ni sobre leyes orgánicas ni sobre la Ley de Presupuesto ni la ley de la Cuenta General de la República; conforme al artículo 104 de la Constitución política del Perú al literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

Por otra parte, indicar que el análisis antes realizado tiene relación directa con otras exigencias establecidas en el ordenamiento jurídico peruano, que es necesario mencionar:

- «Sólo puede tener como destinatario al Poder Ejecutivo, quedando excluido la posibilidad de que tal habilitación pueda realizarse a favor de otros poderes del Estado u órganos constitucionales»³.

Del examen del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE, se observa que el mismo tiene como destinatario el Poder Ejecutivo, conforme a lo establecido Artículo 1 de la propuesta legislativa.

- «Tiene que ser aprobarse por una ley en sentido formal, es decir, a través de una ley ordinaria, aprobada y sancionada por el Parlamento o, en su caso, por su Comisión Permanente»⁴.

De los documentos analizados se deduce que el trámite seguido para el presente Proyecto de Ley es el establecido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el literal e) del artículo 72 del Reglamento del Congreso de la república; es decir, se ha seguido el procedimiento legislativo para la aprobación de leyes en sentido formal.

A estas exigencias el Tribunal Constitucional establece dos más:

- «Límites temporales, de modo que la legislación delegada habrá de dictarse dentro del plazo con que se cuenta con habilitación para legislar»⁵.

Aun cuando no es objeto de lo solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento, se observa que el Proyecto de Ley N° 228/2016-PE establece un límite temporal para el ejercicio de la autorización para legislar otorgada por el Congreso de la República. Dicho término es por ciento veinte (120) días; conforme al artículo 104 de la Constitución política del Perú y el literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

- «Límites materiales, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar cumplidamente las materias identificadas en la ley autoritativa»⁶.

Esta exigencia impone al Poder Ejecutivo la obligación de legislar sólo y únicamente sobre aquellas materias objeto de la delegación legislativa. Esta exigencia podrá ser objeto de un control posterior – luego de otorgada la ley autoritativa – por parte del Congreso de la República, de acuerdo con el artículo 104 de la Constitución política del Perú y al artículo 5 y 90 del Reglamento del Congreso de la República, respecto a la Función de Control Político y procedimiento de control sobre la legislación delegada respectivamente.

² Tribunal Constitucional, Ob. cit., Fj. 12 d); <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf> (Visitada por última vez el 14 de setiembre de 2016).

³ Tribunal Constitucional, STC N° 00022-2011-AI, Fj. 12 a); <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf> (Visitada por última vez el 14 de setiembre de 2016).

⁴ Tribunal Constitucional, Ob. cit., Fj. 12 b); <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf> (Visitada por última vez el 14 de setiembre de 2016).

⁵ Tribunal Constitucional, Ob. cit., Fj. 13 a); <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf> (Visitada por última vez el 14 de setiembre de 2016).

⁶ Tribunal Constitucional, Ob. cit., Fj. 13 b); <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf> (Visitada por última vez el 14 de setiembre de 2016).

4. CONCLUSIONES.

De lo expuesto y respecto de lo solicitado por la Comisión de Constitución y Reglamento, esta Comisión opina que los contenidos propuestos como materia específica en los enunciados jurídicos incluidos en los literales a), b) y g) del numeral 2 del artículo 2 y literal a) del numeral 3 del artículo 2 del Proyecto de Ley N° 228/2016-PE cumplen con las exigencias establecidas en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 72 y en el literal d) del numeral 1) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.

La presente Opinión Consultiva fue aprobada por (Mayoría/Unanimidad), en la Primera Sesión Extraordinaria de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, llevada a cabo el 19 de setiembre de 2016, con los votos a favor de los señores Congresistas: Salvador Heresi Chicoma; y ...; miembros titulares de la Comisión, con los votos en contra de los señores Congresistas:, miembros titulares de la Comisión y ; con las abstenciones de los señores Congresistas:

Dese cuenta
Salvo mejor parecer.
Sala de Comisiones.

Lima, 19 de septiembre de 2016.

SALVADOR HERESI CHICOMA
Presidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

FRANCISCO VILLAVICENCIO CÁRDENAS
Vicepresidente
Comisión de Justicia y Derechos Humanos

TANIA PARIONA TARQUI
Secretaria
Comisión de Justicia y Derechos Humanos