

**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° 1353¹ 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

¹ 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°² 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

² 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 2°, 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 11º, numeral 2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 9º; 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)³. (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 2°, 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.

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)⁴. (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)⁵. (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

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

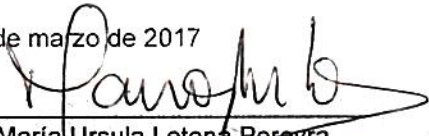
⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N.º 197-2010-PC/TC de fecha 24 de agosto de 2010.

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 refrendado 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).

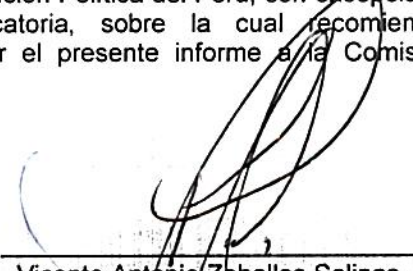
6. **CONCLUSIÓN**

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 Zaballos Salinas
(miembro)

Javier Velázquez Quesquén
(miembro)