

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto Legislativo N° 1429, Decreto Legislativo que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP).

## INFORME N° 67/2018-2019

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

#### SEÑORA 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 **Decreto Legislativo N° 1429, Decreto Legislativo que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)**, publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **MAYORÍA**, en la quinta sesión ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 29 de noviembre del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén**; y con la **ABSTENCIÓN** del congresista **Gilbert Violeta López**.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1429, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 18 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 261-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1429, mediante Oficio N° 087-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1429 se recibió en el Grupo de Trabajo el 21 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la quinta sesión ordinaria de fecha 29 de noviembre del 2018.

## II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 101, numeral 4, y artículo 104.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.
- 2.3. Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

## III. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO

### 3.1 El control constitucional de los Decretos Legislativo

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo en materia específica y por un plazo determinado, los que deben establecerse en la ley autoritativa. Dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Así, se debe tener presente que el artículo 101, numeral 4, del Texto constitucional señala que son materias indelegables a la Comisión Permanente las "*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*".

Finalmente, el referido artículo 104 de la Constitución señala que los decretos legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, 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; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días,

precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

En tal sentido, el Grupo de Trabajo utiliza como parámetro de control del Decreto Legislativo lo siguiente:

- **La Ley autoritativa**

Tal como señala la Constitución, la delegación se realiza en materia específica y en un plazo determinado. Se debe recordar que el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC, ha señalado que dentro de los límites de la delegación se encuentra: *"la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"* (Fundamento Jurídico 20). en el control del Decreto Legislativo se debe cautelar que la materia regulada por el Decreto Legislativo se encuentra dentro de la delegación realizada por la Ley autoritativa y que este es emitido dentro del plazo concedido.

- **La Constitución Política**

Tal como dispone el artículo 51 de la Constitución, esta *"prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*. En ese sentido, los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la delegación de facultades también deben adecuarse a los principios y normas constitucionales; y es el Congreso de la República el que debe cautelar su Constitucionalidad en aplicación del artículo 102, inciso 2, de la Constitución que dispone que una de sus funciones consiste en *"velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

Asimismo, se debe cautelar que el Decreto Legislativo cumpla con los requisitos formales exigidos por la Constitución. Así, no se debe olvidar que el artículo 125 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativo; en el mismo sentido, el artículo 123 establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos; y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo exige que, además de los requisitos anteriores, el Decreto Legislativo sea refrendado por el Ministro del sector competente.

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la Ley autoritativa y a la Constitución Política del Perú.

### 3.2 Contenido de la Ley autoritativa

La Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: **(i)** tributaria y financiera; **(ii)** gestión económica y competitividad; **(iii)** integridad y lucha contra la corrupción; **(iv)** facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y **(v)** modernización del Estado.

La ley N° 30823 precisó en cada casa los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la **materia tributaria y financiera**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos; ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad; e

incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.

- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de deducciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

En el caso de la materia de **gestión económica y competitividad**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
- Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Impulsar el desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional. En este punto, la legislación debe apuntar a mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías; así como establecer una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, deberá promover la formalización laboral, lo que no implicará restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
- Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.
- Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

- Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

En el caso de la materia de **integridad y lucha contra la corrupción**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar el Código Penal para ampliar la pena de inhabilitación principal por la comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado.
- Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.
- Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.
- Facilitar la administración de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.
- Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.
- Modificar las atribuciones de fiscalización con las que cuenta la Administración Tributaria y Aduanera, para combatir la informalidad y la evasión tributaria.

En el caso de la **modificación de la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad** contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, y para la protección de víctimas de delitos relacionados a la libertad sexual.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar en materia de **modernización del Estado** a fin de:

- Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control; sin restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control.
- Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
- Perfeccionar la Ley 27444 y el Decreto Legislativo 1310 con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:
- Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas para delegar la

gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.

- Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.
- Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
- Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

La legislación delegada que se expida en las materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1429.

### 3.4 Análisis del Decreto Legislativo

#### (i) Materia delegada

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1429 tiene como objeto actualizar y fortalecer la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el literal g) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823, que establecen lo siguiente:

**“Artículo 2.** 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 legislar sobre las siguientes materias:

[...]

5) En materia de modernización del Estado, a fin de:

[...]

g) Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

Actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los Tribunales Administrativos y los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización.

[...]”

**[Resaltado es nuestro]**

El Decreto Legislativo 1429 fue emitido el día 16 de setiembre del 2018 e introduce modificaciones a diversos artículos de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana que consisten, fundamentalmente, en lo siguiente:

- Precisa que el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana es un organismo técnico especializado con personería jurídica de derecho público **(artículo 1)**.
- Establece la estructura orgánica básica del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana: alta dirección, órganos de línea, órganos de asesoría, órganos de apoyo y órgano de control institucional **(artículo 9)**.
- Establece que el Consejo Directivo, que es el órgano máximo de decisión del Instituto, esté integrado por ocho (8) miembros designados por resolución suprema: un representante del Ministerio del Ambiente (preside y tiene voto dirimente); un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica; un representante del Ministerio de Agricultura y Riego; un representante del Ministerio de la Producción; un representante del Ministerio de Cultura; un representante de las universidades interculturales constituidas en los departamentos con territorio amazónico; un representante de las universidades públicas y privadas, no consideradas como interculturales, constituidas en los departamentos con territorio amazónico; y un representante de los Gobiernos Regionales del Consejo Interregional Amazónico - CIAM **(artículo 10)**.
- Se precisa que los miembros del Consejo Directivo tiene un plazo de duración de 5 años **(artículo 10)**.
- Se precisa que la Comisión de Asesoría es un órgano consultivo que está conformado por un equipo colegiado de expertos **(artículo 19)**.
- Se establece que la aplicación del decreto legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, sin demandar recursos adicionales.
- Se establece que el monto y número máximo de dietas de los miembros del Consejo Directivo son aprobados, a propuesta del Ministerio del Ambiente, por decreto supremo refrendado por el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Se dispone que las instituciones que integran el Consejo Directivo propongan a sus representantes para la conformación de un Consejo Directivo Transitorio en un plazo de 10 días hábiles, contados desde la publicación del decreto legislativo.
- Se derogan los artículos 11 y 12 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, que regulaba el Directorio de dicha institución.

Al respecto, es preciso indicar que el Proyecto de Ley 2791/2017-PE, en virtud del cual se emitió la Ley Autoritativa que sustenta el decreto legislativo materia de análisis, sostiene en su exposición de motivos lo siguiente:

**"Se han identificado un conjunto de inconsistencias y vacíos en la asignación de competencias y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo. Esto se ha producido a lo largo de los años por la creación de nuevas entidades para las que**



**se reasignan competencias y funciones** o porque en algunos casos, la necesidad parte de la aparición de nuevas formas de producción, nuevos mercados, y en general, del desarrollo y el cambio tecnológico o en el conocimiento, **e incluso, debido a una descentralización inadecuadamente implementada**. Esta situación genera problemas en la atención de las necesidades de la población y también en la regulación que afecta los mercados y las actividades sociales y económicas".

[Resaltado es nuestro]

Por su parte, se tiene que el Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento recaído en el Proyecto de Ley 2791/2017-PE, que propone la Ley que delega en el Poder ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria y financiera, de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, indica respecto de la redacción originaria de dicha iniciativa legislativa, lo siguiente:

"Ahora bien, respecto a la facultad para reorganizar y delimitar competencias y regulaciones entre entidades públicas del gobierno nacional y gobiernos regionales y/o locales, debe considerarse que la reorganización de estas entidades públicas debe efectuarse considerando a la Descentralización como Política Permanente de Estado, ello a efectos de superar las inconsistencias y vacíos identificados en la asignación de competencias y funciones de las entidades del Poder Ejecutivo. De esa forma, toda precisión conducente a la reorganización y delimitación de competencias debe respetar este proceso, favoreciendo el empoderamiento de los gobiernos regionales y locales, no propiciando lo contrario, conforme el artículo 188 de la Constitución Política del Perú vigente".

Adicionando a ello, y tomando como referencia un documento complementario proporcionado por el Poder Ejecutivo, lo siguiente:

"En el Informe D000005-2018-PCM-SGP, el Poder Ejecutivo señala que la reorganización y delimitación de competencias y regulaciones de entidades, tienen relación con: 'El funcionamiento de los tribunales administrativos y de los **órganos resolutivos de los organismos públicos se ve afectado en tanto la normativa que los regula no les permite atender de manera oportuna y eficiente la carga procesal que tienen**, afectando los derechos de personas naturales y jurídicas y generando impactos económicos innecesarios. (...)'. "

Por lo que, advirtiendo que lo precisado por el proponente afecta los intereses de ciudadanía en general, resulta necesario actualizar el marco normativo y fortalecer la gestión institucional de los Tribunales Administrativos **y los órganos colegiados de los organismos públicos, con el fin de aligerar la carga procesal y/o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia, en el marco de un proceso de modernización"**.

[Resaltado es nuestro]

En la medida que los artículos 9 y 10 regulan la conformación de órganos colegiados (el Consejo Directivo, antes Consejo Superior) de un organismo público (el Instituto de Investigaciones de la Amazonía

Peruana); resulta válido concluir que dichos preceptos normativos sí se enmarcan dentro de la materia delegada.

Por su parte, se tiene que si bien la modificación del artículo 1 no regula las competencias o estructuras de un órgano colegiado, dicho precepto normativo se circunscriben a precisar la terminología o tipo de entidad pública que es el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.

Por otro lado, la derogación de los artículos 11 y 12 también se enmarca dentro de las materias delegadas, habida cuenta que inciden en un cuerpo delegado (el Directorio, órgano suprimido porque ahora existirá un Consejo Directivo).

Con relación a la modificación del artículo 19, también se enmarca dentro de la materia delegada, debido a que precisa que el órgano de asesoría es un órgano colegiado.

Lo antes descrito permite concluir que lo regulado por el Decreto Legislativo 1429 materia de análisis sí se enmarca dentro de las materias delegadas a través de la Ley Autoritativa.

Sin perjuicio de lo expuesto, es preciso recordar que la función del Grupo de Trabajo es la de control constitucional, que se circunscribe a dilucidar si se encuentra o no el decreto legislativo dentro de la materia delegada; no la conveniencia, utilidad o eficiencia del decreto legislativo para cumplir la finalidad que pretende alcanzar o por la que se pidió la delegación de facultades.

## **(ii) Conformidad con la Constitución Política del Perú**

Asimismo, de la evaluación del Decreto Legislativo 1429, se verifica que las medidas aprobadas, a excepción del extremo que modifica el artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifican Leyes Orgánicas, ni establecen disposiciones que corresponderían a Leyes especiales, tales como la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, y que no afectan la Ley que crea el Sistema Nacional de Control.

Efectivamente, en lo que se refiere al control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1429, corresponde observar el extremo que modifica el artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, habida cuenta que excluye del Consejo Directivo (antes Consejo Superior) de un representante de las comunidades

nativas. Recuérdese que entre las funciones del citado Instituto (artículo 3), se encuentran:

- Estudiar la problemática amazónica en sus aspectos antropológicos, biológicos, sociales, culturales y económicos, y desarrollar una tecnología adecuada a las condiciones ecológicas como a los requerimientos prioritarios del desarrollo. Realizar dichos estudios en coordinación con las Universidades, principalmente de la Amazonía, e instituciones científicas, nacionales o extranjeras, así como con los organismos mundiales de desarrollo.
- Promover la aplicación de los resultados de la investigación científica y tecnológica, normando el buen uso de los recursos naturales mediante su racional explotación.

Asimismo, corresponde indicar que el artículo 4 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, dispone que *“El Instituto tiene como jurisdicción el ámbito que corresponde geográficamente a la Cuenta Amazónica, departamento de Loreto, Ucayali, Madre de Dios, San Martín y zonas de la ceja de selva, selva alta y llano amazónico de los demás departamentos”*.

Respecto a la modificación del artículo 10, el Poder Ejecutivo, en su exposición de motivos del Decreto Legislativo 1429 objeto de estudio, puesto a conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 261-2018-PR de 17 de setiembre de 2018, sostiene lo siguiente:

“3. Si bien resulta importante tomar en consideración los aportes que pudieran efectuar diversas instituciones en el quehacer del IIAP, la misión de algunas de estas que tienen representación en el Consejo Superior, **no está directamente vinculada con la finalidad de la IIAP**, siendo el caso de la Confederación de Instituciones de Profesionales Universitarios Liberales (CIPUL), organizaciones laborales, **comunidades nativas** y la Iglesia Católica”.

[Resaltado es nuestro]

Considerando que el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo dispone que los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de **afectarles directamente**; y a que el Decreto Legislativo 1429 elimina expresamente un representante directo de las comunidades nativas y pueblos originarios, ya que se prevé un representante de universidades interculturales (que, en estricto, es una representación de las instituciones educativas, no así de los pueblos originarios); se concluye que ello debió ser sometido a una consulta previa.

En la medida que no se evidencia que no se ha evidenciado que se haya efectuado un procedimiento de consulta previa para excluir del Consejo Directivo a un representante de las comunidades nativas y pueblos originarios del Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana; corresponde **OBSERVAR** la modificación del artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana; y **RECOMENDAR** su modificación con la finalidad de incluir a un representante de las comunidades nativas y pueblos originarios dentro de los integrantes del citado Consejo, lo que elevará de ocho a nueve (9) los integrantes del citado Consejo.

Sin perjuicio de lo expuesto, corresponde reconocer que la creación del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana se sustentó en el artículo 120 de la Constitución Política de 1979, que disponía lo siguiente:

**"Artículo 120. El Estado impulsa el desarrollo de la Amazonía.**

Le otorga regímenes especiales cuando así se requiere. Una institución técnica y autónoma tiene a su cargo el inventario, la investigación, la evaluación y el control de dichos recursos".

Tan es así que la redacción originaria del artículo 1 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, modificado por el Decreto Legislativo 1429 materia de análisis, establecía que "*El Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, **creado por el Artículo 120 de la Constitución**, tiene personería jurídica de derecho público interno y autonomía económica y administrativa*".

Sin embargo, debe indicarse que la Constitución Política de 1993 vigente no consagra al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana como un organismo constitucional autónomo. En ese sentido, con la entrada en vigencia de la referida Constitución de 1993, cuya décimo sexta disposición final y transitoria establece que "Promulgada la presente Constitución, sustituye a la del año 1979", el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana perdió su condición de organismo constitucional autónomo y, en consecuencia, la Ley 23374, su condición de Ley Orgánica.

Si bien es cierto que las normas con rango de ley emitidas al amparo de una Constitución no quedan automáticamente derogadas por la entrada en vigencia de una nueva Constitución Política; su contenido debe adecuarse al contenido, reglas y previstas en dicha nueva Constitución, más aún cuando se trata de la parte orgánica de la misma, por lo que, dependiendo de cada caso concreto (entiéndase, de cada ley o, para ser más precisos, de cada precepto normativo contenido en



una norma con rango de ley o reglamentario), podría haberse producido una derogación tácita.

En ese sentido, al carecer la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, la condición de ley materialmente orgánica; no resulta oponible al Decreto Legislativo 1429 materia de análisis, el límite previsto en el artículo 104 de la Constitución Política de 1993 vigente, la cual se remite a lo previsto en el numeral 4 del artículo 101 de dicha Norma Fundamental.

### (iii) Plazo

Al evaluar el cumplimiento del requisito del plazo en el cual deben emitirse los decretos legislativos, corresponde **OBSERVAR** la fe de erratas publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2018, que incide en la modificación del artículo 10 de la 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, como se evidencia a continuación:

Decreto Legislativo 1429	Fe de erratas publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2018
<p><b>Artículo 10.-</b> El Consejo Directivo es el máximo órgano de decisión del Instituto, responsable de definir la política institucional, en concordancia con las políticas y planes del sector. Está integrado por <b>siete (7)</b> miembros designados mediante resolución suprema, cuya composición es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un/una representante del Ministerio del Ambiente, quien lo preside y tiene voto dirimente;</li> <li>- Un/una representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Agricultura y Riego;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de la Producción;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Cultura;</li> <li>- Un/una representante de las universidades interculturales constituidas en los departamentos con territorio amazónico; y</li> <li>- Un/una representante de las universidades públicas y privadas, no consideradas como interculturales,</li> </ul>	<p><b>Artículo 10.-</b> El Consejo Directivo es el máximo órgano de decisión del Instituto, responsable de definir la política institucional, en concordancia con las políticas y planes del sector. Está integrado por <b>trece (13)</b> miembros designados mediante resolución suprema, cuya composición es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un/una representante del Ministerio del Ambiente, quien lo preside y tiene voto dirimente;</li> <li>- Un/una representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Agricultura y Riego;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de la Producción;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Cultura;</li> <li>- Un/una representante de las universidades interculturales constituidas en los departamentos con territorio amazónico; y</li> <li>- Un/una representante de las universidades públicas y privadas, no consideradas como interculturales,</li> </ul>

<p>constituidas en los departamentos con territorio amazónico.</p> <p>- Un representante de los Gobiernos Regionales del Consejo Interregional Amazónico – CIAM.</p> <p>Los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo, así como las causales para su remoción se establecen en el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto.</p> <p>La designación de los miembros del Consejo Directivo tiene un plazo de duración de cinco (5) años.</p> <p>El/La Presidente/a Ejecutivo/a desempeña el cargo a tiempo completo y a dedicación exclusiva, salvo el ejercicio de la docencia. Su designación puede ser renovada por única vez y por el mismo periodo.</p>	<p>constituidas en los departamentos con territorio amazónico.</p> <p>- Un/<b>una</b> representante <b>de cada uno</b> de los Gobiernos Regionales del Consejo Interregional Amazónico – CIAM.</p> <p>Los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo, así como las causales para su remoción se establecen en el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto.</p> <p>La designación de los miembros del Consejo Directivo tiene un plazo de duración de cinco (5) años.</p> <p>El/La Presidente/a Ejecutivo/a desempeña el cargo a tiempo completo y a dedicación exclusiva, salvo el ejercicio de la docencia. Su designación puede ser renovada por única vez y por el mismo periodo.</p>
---	---

Al respecto, es preciso recordar que la Ley 30823, que otorgó al Poder Ejecutivo facultades para legislar, entre otras, en materia de actualización del marco normativo y fortalecimiento de la gestión institucional de los Tribunales Administrativos y los órganos colegiados de los organismos públicos con el fin de aligerar la carga procesal o procedimientos a su cargo y mejorar su eficiencia, en el marco del proceso de modernización, fue publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2018; siendo que se delegaron dichas facultades legislativas por un plazo de sesenta (60) días calendario.

Lo expuesto implica que el referido plazo venció el 17 de setiembre de 2018, siendo que la referida "fe de erratas" fue publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2018, es decir, a los sesenta y nueve (69) días calendario después.

Sobre el particular, es preciso mencionar que el artículo 6 de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, establece sobre la fe de erratas lo siguiente:

**"Artículo 6.- FE DE ERRATAS**

6.1 Las Leyes y normas de menor jerarquía publicadas en el Diario Oficial que contengan errores materiales deben ser objeto de rectificación mediante fe de erratas. Las erratas en que incurra el Diario Oficial son corregidas por éste, bajo responsabilidad, dentro de los diez días útiles siguientes. [...]"

**[Resaltado es nuestro]**

Adicionalmente, corresponde indicar que ni en la fórmula normativa ni exposición de motivos puesta en conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio 261-2018-PR de 17 de setiembre de 2018, se propone o justifique que el Consejo Directivo del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana esté integrada por trece (13) y no por ocho (8) miembros; ni que cada Gobierno Regional del Consejo Interregional Amazónico – CIAM cuente con un representante en el citado Consejo Directivo.

Efectivamente, en el extremo que justifica la modificación del artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, luego de dar cuenta de entidades que ya se encuentran extinguidas y la necesidad de que el Consejo Directivo cuente con representantes de entidades del Poder Ejecutivo (Ministerio del Ambiente, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de la Producción y Ministerio de Cultura), se indica lo siguiente:

"3. Si bien resulta importante tomar en consideración los aportes que pudieran efectuar diversas instituciones en el quehacer del IIAP, la misión de algunas de estas que tienen representación en el Consejo Superior, no está directamente vinculada con la finalidad del IIAP, siendo el caso de la Confederación de Instituciones de Profesionales Universitarios Liberales (CIPUL), organizaciones laborales, comunidades nativas y la Iglesia Católica.

Por lo expuesto, resulta necesario reconfigurar el Consejo Directivo (antes Consejo Superior) a efectos de contar con la participación de instituciones directamente vinculadas con la finalidad del IIAP.

Asimismo, se debe asegurar que los estudios e investigaciones que se desarrollen estén articulados con las políticas sectoriales involucradas en las actividades del IIAP.

De este modo, con un Consejo Directivo integrado por instituciones directamente vinculadas con el quehacer del IIAP, se logrará contar con una política institucional e instrumentos de planeamiento que incluyan procesos que contribuyan con el cierre brechas identificadas en las políticas sectoriales, a través de procesos que generen resultados e impactos positivos para el ciudadano".

En ese contexto, corresponde resaltar también que la redacción originaria del artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, no contemplaba que cada departamento contara con un representante en el Consejo Directivo, ya que aludía al "*Presidente o un representante de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo con jurisdicción amazónica*".

En adición a lo expuesto, corresponde indicar que la modificación del artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, efectuada mediante el Decreto Legislativo 1429

materia de análisis, ya había sido materia de una primera "fe de erratas" publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2018.

Decreto Legislativo 1429	Fe de erratas publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2018
<p><b>Artículo 10.-</b> El Consejo Directivo es el máximo órgano de decisión del Instituto, responsable de definir la política institucional, en concordancia con las políticas y planes del sector. Está integrado por <b>siete (7)</b> miembros designados mediante resolución suprema, cuya composición es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un/una representante del Ministerio del Ambiente, quien lo preside y tiene voto dirimente;</li> <li>- Un/una representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Agricultura y Riego;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de la Producción;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Cultura;</li> <li>- Un/una representante de las universidades interculturales constituidas en los departamentos con territorio amazónico; y</li> <li>- Un/una representante de las universidades públicas y privadas, no consideradas como interculturales, constituidas en los departamentos con territorio amazónico.</li> <li>- Un representante de los Gobiernos Regionales del Consejo Interregional Amazónico – CIAM.</li> </ul> <p>[...]</p>	<p><b>Artículo 10.-</b> El Consejo Directivo es el máximo órgano de decisión del Instituto, responsable de definir la política institucional, en concordancia con las políticas y planes del sector. Está integrado por <b>ocho (8)</b> miembros designados mediante resolución suprema, cuya composición es la siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un/una representante del Ministerio del Ambiente, quien lo preside y tiene voto dirimente;</li> <li>- Un/una representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Agricultura y Riego;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de la Producción;</li> <li>- Un/una representante del Ministerio de Cultura;</li> <li>- Un/una representante de las universidades interculturales constituidas en los departamentos con territorio amazónico; y</li> <li>- Un/una representante de las universidades públicas y privadas, no consideradas como interculturales, constituidas en los departamentos con territorio amazónico.</li> <li>- Un representante de los Gobiernos Regionales del Consejo Interregional Amazónico – CIAM.</li> </ul> <p>[...]</p>

Como puede advertirse, la primera "fe de erratas" sí tuvo por objeto corregir un "error material", habida cuenta que de la redacción originaria del Decreto Legislativo 1429 se podía advertir que el número de miembros del Consejo Directivo era de "ocho" y no así de "siete", ya que bastaba contar el número de representantes consignados en el listado para verificar ello.

Cuestión distinta ocurre con la segunda "fe de erratas", ya que a través de aquella se pretende, no corregir, sino "incrementar" el número de representantes del Consejo Directivo. Es decir, en estricto la segunda "fe

de erratas" publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2018 es una modificación, siendo esta extemporánea.

Por lo expuesto, corresponde dejar sin efecto, por extemporánea, la modificación efectuada el 26 de setiembre de 2018 y que pretendió ser introducida mediante la modalidad de "fe de erratas".

#### **(iv) Refrendación.**

Finalmente, se verifica que el Decreto Legislativo fue aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros, y fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, César Villanueva Arévalo, así como por la Ministra del sector competente: la Ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz Dodero.

#### **IV. 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 Decreto Legislativo N° 1429, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 6 de setiembre del 2018, considera que este **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso; **CON EXCEPCIÓN** del extremo que modifica el artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, por lo que **RECOMIENDA** la aprobación de la fórmula normativa siguiente:

#### **LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO LEGISLATIVO 1429, DECRETO LEGISLATIVO QUE ACTUALIZA Y FORTALECE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA (IIAP)**

#### **Artículo Único. Modificación del artículo 2 del Decreto Legislativo 1429, Decreto Legislativo que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)**

Modifícase el artículo 2 del Decreto Legislativo 1429, Decreto Legislativo que actualiza y fortalece la gestión institucional de los órganos colegiados del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), en el extremo que modifica el artículo 10 de la Ley 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, conforme al texto siguiente:

#### **"Artículo 2.- Modificación de los artículos 1, 9, 10 y 19 de la Ley N° 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana**

Modifícanse los artículos 1, 9, 10 y 19 de la Ley N° 23374, Ley del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, en los siguientes términos:

(...)

**Artículo 10.** El Consejo Directivo es el máximo órgano de decisión del Instituto, responsable de definir la política institucional, en concordancia con las políticas y planes del sector. Está integrado por **nueve (9)** miembros designados mediante resolución suprema, cuya composición es la siguiente:

- Un/una representante del Ministerio del Ambiente, quien lo preside y tiene voto dirimente;
- Un/una representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnología;
- Un/una representante del Ministerio de Agricultura y Riego;
- Un/una representante del Ministerio de Agricultura y Riego;
- Un/una representante del Ministerio de la Producción;
- Un/una representante del Ministerio de Cultura;
- Un/una representante de las universidades interculturales constituidas en los departamentos con territorio amazónico; y
- Un/una representante de las universidades públicas y privadas, no consideradas como interculturales, constituidas en los departamentos con territorio amazónico.
- **Un representante de los Gobiernos Regionales del Consejo Interregional Amazónico – CIAM.**
- **Un representante de las comunidades nativas y pueblos originarios que ocupen territorio amazónico.**

Los requisitos para ser miembro del Consejo Directivo, así como las causales para su remoción se establecen en el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto.

La designación de los miembros del Consejo Directivo tiene un plazo de durante de cinco (5) años.

El/La Presidente/a Ejecutivo/a desempeña el cargo a tiempo completo y a dedicación exclusiva, salvo el ejercicio de la docencia. Su designación puede ser renovada por única vez y por el mismo periodo´

(...)"

Asimismo, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 29 de noviembre del 2018



**MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES**  
Coordinador

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro

**GILBERT VIOLETA LÓPEZ**  
Miembro