



Informe del Decreto Legislativo 1370, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1370, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 27269, LEY DE FIRMAS Y CERTIFICADOS DIGITALES Y EL DECRETO LEY N° 25632, LEY MARCO DE COMPROBANTES DE PAGO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2021-2022

Señora Presidenta:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, en adelante, Grupo de Trabajo, el Decreto Legislativo 1370, que modifica la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales y el Decreto Ley N° 25632, Ley Marco de Comprobantes de Pago.

Con fecha 16 de setiembre de 2021, fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 161- 2021-2022-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, en atención a la normativa ejecutiva pendiente de ser dictaminada durante los periodos anteriores (2016-2019 y 2020-2021) y en cumplimiento del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, el cual señala que el Congreso de la República debe continuar con el trámite procesal parlamentario de control sobre las normas y tratados recibidos durante el periodo parlamentario anterior.

En ese sentido, el presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Extraordinaria del Grupo de Trabajo del 22 de diciembre de 2021, por los señores congresistas **Adriana Josefina Tudela Gutiérrez, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios** presentes en la sesión virtual. Se dio cuenta de la licencia presentada por el Congresista **Eduardo Salhuana Cavides**.

I. ANTECEDENTES

El Decreto Legislativo 1370 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de agosto de 2018 e ingresó al área de Trámite Documentario del Congreso de la República con fecha 3 de agosto de 2018, mediante Oficio N° 163-2018-PR; y, el mismo día, remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento de conformidad a lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Por ello, con fecha 29 de marzo de 2021, el Grupo de Trabajo del periodo parlamentario 2020-2021, aprobó por unanimidad el informe que establecía que el Decreto Legislativo 1370 cumplía con lo dispuesto en el artículo 104 y el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la

República; sin embargo, no fue dictaminado por la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República de dicho periodo parlamentario.

En ese contexto, al encontrarse pendiente de aprobación el informe sobre el Decreto Legislativo 1370 con fecha 16 de setiembre de 2021, la actual Comisión de Constitución y Reglamento remite al Grupo de Trabajo el Oficio N° 161-2021-2022-CCR-CR para la emisión del informe correspondiente.

II. MARCO NORMATIVO

2.1.- Constitución Política del Perú, artículos 101 numeral 4 y 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. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS

3.1 Respecto a la facultad delegada al Poder Ejecutivo para legislar

Si bien el monopolio de la legislación corresponde al Congreso de la República, en tanto, el poder constituyente ha dispuesto que la legislación sea competencia básica de la asamblea de representantes elegidos por el pueblo para ejercer dicha función; subsidiariamente, el Congreso puede delegar una parte de su competencia legislativa al Poder Ejecutivo en la materia y plazo definidos en la ley autoritativa, según los artículos 104 y 101, inciso 4, de la Constitución¹ y en cumplimiento del principio de colaboración de poderes, siguiendo lo desarrollado por el Tribunal Constitucional. Sin embargo, como anota el especialista Cesar Landa:

«Sin embargo, la separación de poderes que configura nuestra Constitución no es absoluta, porque de la estructura y funciones de los Poderes del Estado regulados por la Norma Suprema, también se desprende el principio de colaboración de poderes. **Al respecto, encontramos una colaboración de poderes cuando el artículo 104° de la Constitución establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa**”². (el resaltado es nuestro)

Al respecto, nuestra Constitución faculta al Congreso de la República para realizar control posterior de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo. Es decir, ejerce un escrutinio dada su calidad de titular de la potestad legislativa³ tal como se encuentra desarrollado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso en cumplimiento de su rol constitucional.

¹ Cfr. Landa, Cesar. (2003) Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo. Programa de Fortalecimiento Legislativo del Congreso de la República. University of Nueva York y USAID.

² Sentencia de Tribunal Constitucional Peruano. (2004) Expediente N° 0004-2004-CC/TC

³ Cfr. Rubio Correa, Mario. (1999). Estudio de la Constitución Política de 1993 (Vol. 4). Lima: PUCP. Citado en: Villavicencio, Mónica (2018) Informe de Investigación: Procedimiento de Control sobre la Legislación Delegada. Naturaleza y Antecedentes. Departamento de Investigación y Documentación Parlamentario del Congreso de la República.

Por tanto, la revisión parlamentaria de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo es la constatación del cumplimiento de un mandato expreso y auditable ex post por parte del Congreso de la República, según lo establecido en la Constitución⁴.

3.2 Respecto al control parlamentario sobre los Decretos Legislativos

En atención al artículo 104 de la Constitución Política del Perú se establece que el Congreso de la República puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo, mediante una ley autoritativa que establezca la materia específica y plazo determinado. Asimismo, dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables de la Comisión Permanente, como reformas constitucionales, aprobación de los tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República, en concordancia con el artículo 101, numeral 4 de la Constitución.

En ese sentido, los Decretos Legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley, en cuanto a su publicación, vigencia, efectos. Además, en atención al artículo 123 de la Constitución es potestad del Presidente del Consejo de Ministros refrendar los Decretos Legislativos y ser aprobados por el Consejo de Ministros en atención al artículo 125 de la Carta Constitucional.

En ese orden de ideas, el procedimiento de Control parlamentario 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 de la República o a la Comisión Permanente de la normativa expedida en el marco de las facultades legislativas; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de 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.

3.3 Respecto al parámetro de control parlamentario de los Decretos Legislativos

En atención al artículo 90, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que, en el caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En consecuencia, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y; b) la Constitución Política.

a) Ley Autoritativa.

Al respecto, la Constitución Política del Perú señala que la delegación de facultades

⁴ Cfr. Delgado Guembes, Cesar. (2012) Manual del Parlamento. Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú, pág. 538.

legislativas se realiza en atención a la materia específica y plazo determinado. Por tanto, dentro de los límites de la delegación, el Tribunal Constitucional ha desarrollado lo siguiente:

“Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega (una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se 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 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.”⁵.

En ese sentido, el control parlamentario del Decreto Legislativo debe cautelar que la materia regulada se encuentre dentro de la delegación realizada por la Ley Autoritativa y sea emitido dentro del plazo concedido.

b) Constitución Política

Por otro lado, corresponde que el control parlamentario del Decreto Legislativo tenga en cuenta los principios de presunción de constitucionalidad y conservación de la ley. De manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

En ese sentido, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, éste debe ser riguroso y estricto, mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar “la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado” como lo ha señalado el Tribunal Constitucional⁶.

IV. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1370

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo 1370, vía facultades delegadas, actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República, en cumplimiento del mandato constitucional.

4.1 Cumplimiento de requisitos formales de promulgación y control parlamentario

⁵ Tribunal Constitucional. (2015) Sentencia del Expediente N° 0022-2011-PI/TC, fundamento 20.

⁶ Tribunal Constitucional (2008) Sentencia del Expediente N° 0033- 2007-PI/TC, fundamento 4.

El Decreto Legislativo 1370 ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros; y, el Ministro de Economía y Finanzas, en armonía con lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política; y, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros en cumplimiento del numeral 2 del artículo 125 de la mencionada Constitución.

Por su parte el artículo 90 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente: “El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas: a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación. (...)”.

Al respecto, se puede apreciar del expediente del Decreto Legislativo que este fue publicado el 2 de agosto de 2018 y se dio cuenta al Congreso de la República el 3 de agosto de 2018, mediante Oficio N° 163-2018-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se contrae el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

4.1.1 Análisis de la observancia de la Ley Autoritativa

A través de 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, en adelante ley autoritativa, se otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada norma.

El literal f) del numeral 1) del artículo 2 del citado dispositivo legal establece que el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia tributaria y financiera, a fin de 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, incluyendo aquella relacionada con certificados digitales.

En ese contexto, se expide el Decreto Legislativo 1370, que tiene como objeto modificar la Ley N° 27269, Ley de firmas y certificados digitales; y, el Decreto Ley N° 25632, Ley Marco de comprobantes de pago.

La referida norma consta de tres (3) artículos; y, una (1) Disposición Complementaria Final.

4.1.1 Análisis de la Ley N° 30823 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1370

Al respecto, cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa estamos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo, siendo estos los límites de referencia.

a) Respecto al cumplimiento de materia específica

El Decreto Legislativo 1370, se sustenta en el literal f) del numeral 1) del artículo 2 de la Ley N° 30823, que señala la facultad de: “f) 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, incluyendo aquella relacionada con certificados digitales; adecuar la normativa a los sistemas electrónicos empleados por los contribuyentes para la emisión de comprobantes de pago y llevado de libros o registros; y establecer la aplicación del Código Tributario a infracciones, sanciones y procedimientos de cobranza a los operadores de servicios electrónicos.”.

b) Respecto al cumplimiento del plazo:

Mediante la Ley 30823, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1370 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 2 de agosto de 2018 y dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1370, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal f) del numeral 1) del artículo 2 de la Ley 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, en el plazo de sesenta (60) días calendario.

IV.2 Conformidad con la Constitución Política

De la evaluación del Decreto Legislativo 1370, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, ni modifican leyes orgánicas y tampoco se encuentran referidas a la Ley de Presupuesto ni a la Cuenta General de la República.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1370 cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

V. 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; concluye que el Decreto Legislativo 1370, promulgado al amparo de facultades delegadas, CUMPLE con lo dispuesto en el artículo 104 y el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la

República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 22 de diciembre de 2021