

**INFORME RECAIDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1356, DECRETO
LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY
GENERAL DE DRENAJE PLUVIAL.**

**SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023**

Señor presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo 1356, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Drenaje Pluvial, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de julio de 2018.

La Comisión de Constitución y Reglamento, derivó el Decreto Legislativo 1356 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio N°867-2022-2023-CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 15 de febrero de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios, José Jeri Ore, Lady Camones Soriano, Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Cutipa Ccama, Gladyz Echaíz de Núñez- Izaga, Hamlet Echevarría Rodríguez, Alex Flores Ramírez, Ruth Luque Ibarra y Alex Paredes Gonzales.**

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Mediante Resolución Legislativa N°004-2022-2023-CR, publicado con fecha 16 de noviembre de 2022, se modifica el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República y se incorporara el artículo 92-A, donde mediante la única Disposición Complementaria Final se establece que *"La Subcomisión de Control Político, es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o proroga regímenes de excepción. (...)"*

Conforme al artículo 90 del Reglamento del Congreso, relativo al procedimiento de control sobre la legislación delegada, el Presidente de la República expide Decretos Legislativos, de acuerdo con las reglas que establece el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

En ese contexto, la Subcomisión de Control Político se instaló el día 11 de enero de 2023 y aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria, a los 20 días del mismo mes.

II. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1356, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Drenaje Pluvial, aplicable a todo el Territorio Nacional, por los tres niveles de gobierno, referente a las intervenciones de drenaje pluvial, al amparo de las facultades legislativas de la Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios.

Mediante Oficio 140-2018-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1356 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 25 de julio de 2018 y remitido ese mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2018-2019, remitió el Oficio N°060-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en su Sesión de instalación, de fecha 11 de setiembre de 2018.

Sin embargo, mediante Oficio Circular N° 050-2021-2022-ADP-CD/CR, del periodo parlamentario 2021-2022, el Consejo Directivo del Congreso, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, donde dispuso la tramitación de instrumentos procesales de control parlamentario sobre los actos del Presidente de la República, entre ellos el Decreto Legislativo 1356.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1356 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

- "Artículo 101°, numeral 4.
(...) Son atribuciones de la Comisión Permanente:
4.- Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República (...)"
- "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".

3.2. Reglamento del Congreso

- *Artículo 90°. "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.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".

3.3. Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios.

- *Artículo 1.*
Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de sesenta (60) días calendario en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

- *Artículo 2, numeral 2.2, literal b).*
"2.2. En el marco de la delegación de facultades a lo que se refiere el artículo I de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, a fin de:

b) Establecer el marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial para la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales, a fin de evitar inundaciones".

IV. CONTROL PARLAMENTARIO

4.1. Facultad delegada al Poder Ejecutivo para legislar.

El Parlamento es el órgano representativo de la Nación, encargado de la elaboración de leyes, así como el de ejercer control político a las acciones del Poder Ejecutivo; sin embargo, se otorga competencias legislativas al Presidente de la República en materia específica, y plazos definidos en la Ley Autoritativa, tal como lo dispone el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de nuestra Constitución, y en cumplimiento del principio de colaboración de poderes.

Asimismo, establece mecanismos de control posterior, que le otorga la facultad al Congreso de la República, la potestad legislativa para ejercer el desarrollo, análisis e investigación, cumpliendo con su rol constitucional sometiendo la promulgación, publicación, vigencia y efectos de la legislación delegada, al control parlamentario. Así como lo regula el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Por lo que, las facultades delegadas al Poder Ejecutivo, son fiscalizadas, sometiéndose a la revisión parlamentaria la constatación del cumplimiento de un mandato expreso por parte del Congreso de la República, conforme a lo establecido por nuestra Constitución.

4.2. *Control parlamentario sobre los Decretos Legislativos*

Según lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo, mediante decretos legislativos, sobre materia específica y dentro de un plazo determinado rigiéndose a la Ley Autoritativa. Asimismo, en relación al mencionado artículo, establece que son materias indelegables a la Comisión Permanente, como reformas constitucionales, aprobación de los tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República, en lo dispuesto con el artículo 101, numeral 4 de la Constitución.

En ese sentido, los Decretos Legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la Ley, en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. Además, el artículo 123 de la Constitución establece que 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 Magna.

En ese contexto, 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, es remitido 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.

4.3. *Parámetro de control parlamentario de los Decretos Legislativos*

En atención al artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, prescribe 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 para subsanar el exceso o la contravención.

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

a) Constitución Política

Es necesario que el Parlamento realice un escrupuloso control de actos normativos, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso el cual corresponde que los controles parlamentarios del Decreto Legislativo prevalezcan 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, tal como lo dispone el artículo 51 de nuestra Constitución, donde señala que, "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, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos con la Ley Autoritativa, que dispone que éste debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse 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 Constitucional.

b) Ley Autoritativa:

Al respecto, la Constitución Política del Perú señala que la delegación de facultades legislativas se realiza en atención a la materia específica y plazo determinado. Por tanto, dentro de los límites de la delegación, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N°00022-2011-PI/TC, en el fundamento 20, ha desarrollado lo siguiente:

"20. 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 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". (el resaltado es nuestro)

En ese contexto, 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 correspondiente.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1356

5.1. Sobre el contenido de las facultades conferidas:

El Decreto Legislativo 1356 aprueba un nuevo marco legal de inversiones que sirvan para la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales. Dicho marco legal establece fundamentalmente lo siguiente:

- Define que, su ámbito de aplicación es de alcance nacional y de cumplimiento para los tres niveles de gobierno. Asimismo, dispone que también es de alcance a las intervenciones a las que se refiere la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del gobierno nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios y su modificatoria.
- De igual manera, el Decreto Legislativo 1356 no es de aplicación a las obras de drenaje superficial de la infraestructura vial.
- El Decreto Legislativo 1356 incorpora dos definiciones: cuenca hidrográfica y drenaje pluvial.
- Establece que toda habilitación urbana o edificación, en los términos establecidos en el Reglamento Nacional de Edificaciones, debe contar con infraestructura de drenaje pluvial. Dicha infraestructura debe estar acorde con los planes de desarrollo con enfoque de gestión de riesgo de desastres; y debe estar en la capacidad de asegurar el escurrimiento de las aguas pluviales a fin de que se eviten las inundaciones. Esta obligación será supervisada por los gobiernos locales.
- Se dispone que las inversiones en infraestructura de drenaje pluvial deben constituir soluciones integrales para la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación pluvial en los centros poblados.
- El Decreto Legislativo establece que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el responsable de regular lo concerniente a la infraestructura de drenaje pluvial. Así, es el responsable de definir las intervenciones de los gobiernos regionales y locales.
- Se establece que la operación y el mantenimiento de los drenajes pluviales está a cargo de los gobiernos locales.
- Se establece la implementación progresiva del decreto legislativo, en función a la disponibilidad presupuesta de las entidades.

En ese contexto, se verifica que los artículos que incorpora el Decreto Legislativo N° 1358 han sido emitidos dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2.2, de la Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos.

5.2. *Sobre cumplimiento de requisitos formales de promulgación y control parlamentario:*

El Decreto Legislativo 1356, promulgado por el Poder Ejecutivo, será materia de análisis de control político, para verificar, si actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República, conforme a lo que establece la Constitución Política.

En ese contexto, la Constitución Política del Perú en el artículo 104, señala que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante Decretos Legislativos en materia específica y por un plazo determinado establecidos en la Ley Autoritativa.

Asimismo, el artículo 90 del Reglamento del Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República, utilizando como parámetro de control a la Ley Autoritativa, que corresponde a Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios públicos; y a la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1356 fue publicado el 21 de julio de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 25 de julio de 2018, mediante Oficio N° 140-2018-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.

5.3. *Sobre análisis de la observancia de la Ley Autoritativa:*

A través de la Ley N° 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, en adelante Ley Autoritativa, se delegó 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, Asimismo, con respecto a la primera materia se determinó que el Poder Ejecutivo podría aprobar medidas tales como: simplificar el ciclo de inversión de los Proyectos aprobados por el Plan de Reconstrucción con Cambios [PIRCC), crear un proceso especial abreviado de contratación pública, ampliar las modalidades de contratación para las inversiones, autorizar la ejecución descentralizada de las intervenciones a través de la modalidad de administración directa y núcleos ejecutores, entre otras.

En ese contexto, contenida en el marco general para impulsar desarrollo de infraestructura del drenaje pluvial para la recolección de transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales, a fin de evitar inundaciones.

En ese sentido, la Ley Autoritativa autorizó al Poder Ejecutivo modificar las siguientes leyes: Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la

Reconstrucción con Cambios; Ley N° 29090, Ley de regulación de habilitaciones urbanas y de edificaciones; Ley N° 30458, Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública en apoyo de Gobiernos Regionales y Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales; Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado; Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; Ley N° 30225. Ley de Contrataciones del Estado; y el Decreto Legislativo N° 1252, que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley de Sistema Nacional de Inversión Pública.

5.4. *Sobre Análisis de la Ley N° 30776 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1356.*

En referencia, para el correcto análisis de la Ley Autoritativa, se evalúa específicamente un control de naturaleza formal: materia específica y plazo, siendo estos los límites de referencia.

a) *Sobre el cumplimiento de materia específica:*

El Decreto Legislativo 1356, se sustenta en la delegación de facultades en esta materia en el artículo 2, numeral 2.2, literal b), de la Ley 30776 que establece lo siguiente:

"2.2. En el marco de la delegación de facultades a lo que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, a fin de:

b) Establecer el marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial para la recolección, transporte, almacenamiento y evacuación de las aguas pluviales, a fin de evitar inundaciones".

En ese orden de ideas, se debe tener presente que la delegación de facultades en esta materia estableció expresamente en el último párrafo del artículo 2.1 de la Ley N° 30776 que:

"2.1. Las medidas que se dicten en el marco de lo señalado en los literales precedentes no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica y deben comprender el fortalecimiento del seguimiento y vigilancia de la ejecución y cumplimiento del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), así como el deber de priorización de las obras de reconstrucción bajo responsabilidad de los titulares de las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local involucradas".

b) *Sobre el cumplimiento del plazo:*

Mediante la Ley 30776, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 23 de mayo de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1356 fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de julio de 2018 y dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, el Decreto Legislativo 1356, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal b) del inciso 2.2 del artículo 2 de la Ley 30776, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, en el plazo de sesenta (60) días calendario.

5.5. *Sobre conformidad con la Constitución Política:*

De la evaluación del Decreto Legislativo 1356, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifica Leyes Orgánicas, ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, 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 1356 cumple con lo dispuesto, y no transgrede la Constitución Política del Perú.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, considera que el Decreto Legislativo 1356, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Drenaje Pluvial, promulgado al amparo de facultades delegadas, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 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 30776, , y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 15 de febrero de 2023.