

**INFORME RECAIDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1364, DECRETO
LEGISLATIVO QUE ESTABLECE
MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA
ASEGURAR LA DISPONIBILIDAD DE LAS
ÁREAS NECESARIAS PARA LOS
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA
AEROPORTUARIA DE PROVINCIAS.**

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, el Decreto Legislativo 1364, Decreto Legislativo que establece medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para los proyectos de infraestructura aeroportuaria de provincias, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 23 de julio de 2018.

La Comisión de Constitución y Reglamento, derivó el Decreto Legislativo 1364 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 Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 10 de marzo de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Alejandro Aguinaga Recuenco, Arturo Alegría García, Luis Aragón Carreño, Lady Camones Soriano, Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Cutipa Ccama, Gladyz Echaíz de Núñez- Izaga, Alex Flores Ramírez, y Martha Moyano Delgado.**

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 prorroga 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 1364, Decreto Legislativo que establece medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para los proyectos de infraestructura aeroportuaria de provincias, 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 148-2018-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1364 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 25 de julio de 2018 y remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2018-2019, remitió al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en la Primera Sesión Ordinaria, de fecha 20 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 que los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento retornarán a la comisión para su evaluación y pronunciamiento, entre ellos el Decreto Legislativo 1364.

Posteriormente a ellos, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1364 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 c).*
"2.2. 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 en materia de reconstrucción, a fin de:

c) Optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo del Estado peruano, así como el desarrollo del catastro urbano y facilitar el saneamiento físico-legal de inmuebles destinados a servicios y otros usos por el Estado, de los bienes inmuebles patrimoniales. Estas medidas no afectarán los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas".

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 Política.

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 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.

En ese sentido, 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 1364:

5.1. Sobre el contenido del Decreto Legislativo 1364:

- El Decreto Legislativo 1364, tiene por objeto establecer medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para la ejecución de proyectos de infraestructura de los aeropuertos concesionados, y cumplir oportunamente con la obligación de entrega de terrenos, asignada al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, según los respectivos Contratos de Concesión.
- Se hace referencia que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones está facultado a implementar y ejecutar las acciones estrictas a identificar al beneficiario; es decir, a quien ocupa precariamente el área requerida identificado por el MTC, previa evaluación técnica; asimismo, lo faculta para obtener la libre disponibilidad físico de las áreas requeridas: y a entregar el Reconocimiento Económico Extraordinario equivalente a 4,9 Unidades Impositivas Tributarios por la entrega voluntaria del área requerida. La relación final de los beneficiarios se emite en un plazo no mayor a 180 días hábiles de entrada en vigencia del Decreto Legislativo. Si el beneficiario no acepta el pago el MTC acciona para recuperar el área requerida, conforme a sus competencias.
- Dispone que las acciones que implemente el Ministerio de Transportes y Comunicaciones se financian con cargo a su

presupuesto institucional, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, y no deberá exceder los S/. 120'000,000.00.

- En las Disposiciones Complementarias Finales, señala la emisión de normas complementarias son viables en un plazo máximo de 30 días hábiles a la segunda entrada en vigencia del Decreto Legislativo. Asimismo, dispone que el presente Decreto Legislativo no afecta las tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, ni los derechos de propiedad o de posesión de las comunidades campesinas y nativas.

En ese contexto, podemos referir que el Decreto Legislativo 1364, establece un conjunto de medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para la ejecución de proyectos de infraestructura de los aeropuertos concesionados al Primer y Segundo Grupo de Aeropuertos de las Provincias de, Anta, Cajamarca, Chachapoyas, Chiclayo, Pisco, Iquitos, Piura, Pucallpa, Talara, Tarapoto, Trujillo, Tumbes, Andahuaylas, Arequipa, Ayacucho, Juliaca, Puerto Maldonado y Tacna, cumpliendo con la obligación de entrega de terrenos, asignada al MTC, según contratos de concesión de acuerdo con el nuevo marco jurídico.

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

El Decreto Legislativo 1364, 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; y a la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1364 fue publicado el 23 de julio de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 25 de julio de 2018, mediante Oficio N° 148-2018-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 por el término de sesenta (60) días calendario, en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios, en adelante Ley Autoritativa. Asimismo, con respecto a la primera materia se determinó que el Poder Ejecutivo con la facultad otorgada, podría aprobar medidas en proceso de reconstrucción, en el marco del Plan de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) tales como, 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 mismo sentido, con respecto a la segunda materia, se determinó que el Poder Ejecutivo podría aprobar medidas tales como establecer disposiciones especiales para atender a la población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable con el Bono Familiar Habitacional (BFH); estableciendo un marco general para impulsar el desarrollo de infraestructura del sistema de drenaje pluvial; optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de los predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales del Estado; establecer disposiciones que fortalezcan las disposiciones que la gestión y prestación de los servicios de saneamientos, excluyendo su privatización, mejoramiento del marco legal de obras por impuestos, entre otros.

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 1364:*

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 1364, se sustenta en la delegación de facultades en esta materia en el artículo 2, numeral 2.2, literal c), estableciendo lo siguiente:

“c) Optimizar el marco institucional y los procesos para la obtención y saneamiento de predios requeridos para la ejecución de proyectos de inversión, que permitan el cierre de brechas de infraestructura y el cumplimiento oportuno de las obligaciones contractuales a cargo del Estado peruano, así como el desarrollo del catastro urbano y facilitar el saneamiento físico-legal de inmuebles destinados a servicios y otros usos por el Estado, de los bienes inmuebles patrimoniales. Estas medidas no afectarán los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas”.

b) Sobre el cumplimiento del plazo:

Mediante la Ley 30776, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 24 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, por un plazo de sesenta (60) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1364 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 23 de julio de 2018, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1364, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2.2, literal c) 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:

El Decreto Legislativo 1364, ha sido evaluado y se verifica que las medidas aprobadas están conformes con lo establecido por 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 considera que el Decreto Legislativo 1364, 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 1364, Decreto Legislativo que establece medidas excepcionales para asegurar la disponibilidad de las áreas necesarias para los proyectos de



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

infraestructura aeroportuaria de provincias, **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, 10 de marzo de 2023.