

**INFORME RECAIDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1510, DECRETO
LEGISLATIVO QUE MODIFICA E
INCORPORA DISPOSICIONES AL
DECRETO DE URGENCIA N° 013-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE
ESTABLECE EL CONTROL PREVIO DE
OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN
EMPRESARIAL.**

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 1510, Decreto Legislativo que modifica e incorpora disposiciones al Decreto de Urgencia N° 013-2019, Decreto de Urgencia que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 11 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento, derivó el Decreto Legislativo 1510 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 1510, Decreto Legislativo que modifica e incorpora disposiciones al Decreto de Urgencia N° 013-2019, Decreto de Urgencia que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial, al amparo de las facultades legislativas de la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

Mediante Oficio 057-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1510 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 14 de mayo de 2020, 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 2020-2021, remitió al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en la Quinta Sesión Extraordinaria, de fecha 14 de diciembre de 2020.

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 1510.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1510 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° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.**

- **Artículo 1.**

Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la presente ley, conforme a lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

- **Artículo 2.**

La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

10) En materia de promoción cultural y de turismo, así como fomento de la libre competencia y el correcto funcionamiento del mercado, la protección del derecho de los consumidores y el sistema concursal, a fin de dictar medidas para amortiguar el impacto y promover la reactivación económica en estas actividades, en el contexto del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19".

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.

En ese sentido, 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.

Por lo que, 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 1510

5.1. Sobre el contenido de las facultades conferidas:

El Decreto Legislativo N° 1510 consta de cuatro (4) artículos, siete (7) Disposiciones Complementarias Finales, tres (3) Disposiciones Complementarias Modificatorias y una (1) Disposición Complementaria Derogatoria.

- El Decreto Legislativo 1510 tiene como objeto modificar e incorporar disposiciones al Decreto Urgencia N°013-2019, Decreto de Urgencia, sobre Control Previo de Operaciones de Concentración Empresarial, para así garantizar la libre competencia y garantizar el funcionamiento de mercado.
- Hace referencia a la modificación del literal d) del numeral 3 del artículo 26, sobre infracciones normativas y las Disposiciones Complementarias Finales Quinta, Séptima, Octava y Decimo Primera del Decreto de Urgencia.
- Hace mención la incorporación del numeral 5.3 al artículo 5, el literal i) del numeral 7.2 del artículo 7, el artículo 21-a, la Décimo Tercera Disposición Complementaria Final y la Segunda Disposición Complementaria Transitoria al Decreto de Urgencia N° 013-2019, Decreto de Urgencia que establece el Control Previo de Operaciones de Concentración Empresarial.

- Hace referencia a la Disposiciones Complementarias Finales, que contiene la Cooperación Interinstitucional, donde señala la cooperación entre Indecopi y otras entidades nacionales o extranjeras. Asimismo, en estas se desarrollan medidas vinculadas al financiamiento de lo dispuesto por el decreto, al uso de saldos de recursos incorporados, la incorporación de saldos de balance, la exoneración para percibir transferencias de recursos con cargo a la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, entre otros.
- Las Disposiciones Complementarias Transitorias, contiene las operaciones de concentración concluidas antes de la vigencia del Decreto de Urgencia; así también estas modifican el Decreto Legislativo N° 1034, Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas, el Decreto Legislativo N° 1033, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones de INDECOPI y el Decreto Legislativo N° 1044, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal.
- La Única Disposición Complementaria Derogatoria, establece la derogación del numeral 4 del artículo 3 y del literal f) del numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto de Urgencia N°13-2019.

En ese sentido, el Decreto Legislativo se avoca al sistema de evaluación previa de operaciones de concentración empresarial, en caso de un inesperado incremento en las operaciones de concentración producto de la crisis económica que vivía el país a causa de la emergencia sanitaria por el COVID-19. Por tanto, establece disposiciones que permiten realizar acciones de control que simplifiquen el procedimiento para aquellas operaciones de concentración que están en menor capacidad de generar riesgo para la economía.

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

El Decreto Legislativo 1510, 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° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19; y a la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1510 fue publicado el 11 de mayo de 2020, y se dio cuenta al Congreso de la República el 14 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 057-2020-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo 1510 se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, de acuerdo con lo establecido en 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 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en cuanto a diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el Covid-19, por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley; consta de 2 artículos y el artículo 2 establece las materias sobre las cuales el Congreso de la República delega facultades al Poder Ejecutivo. Las materias que otorga en delegación son las siguientes:

- a) En materia de salud.
- b) En materia de política fiscal y tributaria.
- c) En materia de promoción de la inversión.
- d) En materia de seguridad ciudadana y orden interno.
- e) En materia de trabajo y promoción del empleo.
- f) En materia de educación.
- g) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad.
- h) En materia de bienes y servicios para la población.
- i) En materia de protección a los sectores productivos.
- j) En materia de protección cultural y de turismo.

En ese contexto, se verifica que las medidas que establece el Decreto Legislativo 1510 cumple con lo dispuesto en la Ley Autoritativa, ya que desarrolla medidas que apuntan a maximizar la predictibilidad del sistema de evaluación previa se evita que este sistema se convierta en una barrera que desincentive la inversión en tiempos de crisis. Y posible crisis vinculadas al financiamiento de lo dispuesto por el decreto, al uso de saldos de recursos incorporados, la incorporación de saldos de balance, la exoneración para percibir transferencias de recursos con cargo a la fuente de financiamiento de recursos ordinarios, entre otros; siendo emitidos dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 10, de la Ley N° 31011.

5.4. *Sobre Análisis de la Ley N° 31011 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1510:*

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 1510, se sustenta en la delegación de facultades en esta materia en el artículo 2 numeral 10, estableciendo lo siguiente:

- *Artículo 2: La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:*

"10) En materia de promoción cultural y de turismo, así como fomento de la libre competencia y el correcto funcionamiento del mercado, la protección del derecho de los consumidores y el sistema concursal, a fin de dictar medidas para amortiguar el impacto y promover la reactivación económica en estas actividades, en el contexto del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19".

b) Sobre el cumplimiento del plazo:

Mediante la Ley 31011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19 en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1510, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 11 de mayo de 2020, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1510, se emitió al Poder Ejecutivo la delegación de facultades de legislativas en diversas materias de las Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, dentro del plazo establecido.

5.5. Sobre conformidad con la Constitución Política:

El Decreto Legislativo 1510, ha sido evaluado y se verifica que las medidas aprobadas están conformes con lo establecido en 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 1510 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 1510, Decreto Legislativo que modifica e incorpora disposiciones al Decreto de Urgencia N° 013-2019, Decreto de Urgencia que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial, **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



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"

las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 10 marzo de 2023.