

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1409, Decreto Legislativo que promueve la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de febrero de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Burgos Oliveros², Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo³, Tacuri Valdivia, Valer Pinto⁴ y Ventura Angel⁵.

I. SITUACIÓN PROCESAL.

El Decreto Legislativo 1409, Decreto Legislativo que promueve la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 12 de setiembre de 2018.

Mediante el Oficio N° 239-2018-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1409. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 14 de setiembre de 2018.

La constitucionalidad del Decreto Legislativo 1409 fue analizada por el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, el cual en su Novena Sesión Ordinaria realizada el 17 de julio de 2019 aprobó por unanimidad el Informe N° 106/2018-2019, cuya conclusión

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

5 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

recomendaba, a través de una fórmula legal alternativa, la derogatoria del citado decreto legislativo.

Cabe precisar que con fecha 16 de octubre de 2020 el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 0017-2019-PI/TC declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Colegio de Notarios de Lima contra el Decreto Legislativo 1400, Decreto Legislativo que aprueba el Régimen de Garantía Mobiliaria, y contra el Decreto Legislativo 1409, Decreto Legislativo que promociona la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.

Finalmente, mediante el Oficio N° 876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.

El Decreto Legislativo 1409, Decreto Legislativo que promociona la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada, tiene 16 artículos distribuidos en cinco capítulos, así como siete disposiciones complementarias finales.

El capítulo uno contiene las disposiciones generales. Así, el artículo 1 señala que el objeto del mencionado decreto legislativo es “(...) crear y regular un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada para la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa, denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.”

La finalidad de la creación y de la regulación mencionadas es, según el artículo 2, “(...) promover una alternativa de formalización de actividades económicas de las personas naturales e impulsar con ello el desarrollo productivo y empresarial de la micro, pequeña y mediana empresa.”

El artículo 4, al pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del mencionado régimen societario, señala que la Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada —en adelante, SACS—:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

“(…) se constituye por el acuerdo privado de dos (02) o hasta veinte (20) personas naturales, quienes son responsables económicamente hasta por el monto de sus respectivos aportes, salvo en los casos de fraude laboral cometido contra terceros y sin perjuicio de la legislación vigente en materia de obligaciones tributarias.”

Por su parte, el artículo 5 prescribe que la SACS, una vez inscrita en el Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de Registros Públicos — en adelante, SUNARP—, adquiere personalidad jurídica propia. Finalmente, el artículo 3 regula los acrónimos que el articulado del Decreto Legislativo 1409 utiliza.

De otro lado, el capítulo dos contiene los artículos relativos al acto constitutivo de la SACS. Así, el artículo 6 señala que el la SACS se constituye mediante acto jurídico que conste en documento privado que debe consignar, precisando su contenido mínimo.

El documento privado que contiene el acto de constitución de la SACS — prescribe el artículo 7— se genera mediante el uso del Sistema de Intermediación Digital de la SUNARP —en adelante, SID-SUNARP—, suscribiendo dicho acto por medio de la firma digital de los accionistas fundadores conforme a la ley de la materia y al Código Civil.

Finalmente, el artículo 8 indica que los accionistas fundadores de la SACS son responsables de la existencia y veracidad de la información que proporcionan en el documento de constitución. Asimismo, señala que aquellos responden solidariamente por los daños y los perjuicios que pudieran causar por la inexactitud o falsedad de la información, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales a que hubiere lugar.

Por su parte, el capítulo tres abarca los artículos relativos a la inscripción registral de la SACS. Así, el artículo 9 señala que el documento electrónico firmado digitalmente por los accionistas fundadores que contiene los requisitos señalados en el artículo 6 del presente Decreto Legislativo, constituye título suficiente para la calificación y la inscripción de la constitución de la SACS en el registro de Personas Jurídicas de la SUNARP.

Complementariamente, el artículo 10 dispone que la solicitud de inscripción de la SACS, el pago de derechos registrales, las observaciones, subsanaciones y las anotaciones de la inscripción se tramitan a través del SID-SUNARP, mientras

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

que, según el artículo 11, los actos societarios posteriores a la inscripción de la constitución de la SACS se realizan en mérito a las normas generales y a las formalidades de la Ley 26887, Ley General de Sociedades, y a los reglamentos de inscripciones de la SUNARP. Finalmente, de acuerdo con el artículo 12, la SUNARP, una vez producida la inscripción de la SACS, comunica a la Unidad de Inteligencia Financiera —en adelante, UIF— la relación de los accionistas fundadores y el monto aportado como capital social.

De otro lado, el capítulo cuatro contiene otras disposiciones especiales de la SACS. Por ejemplo, el artículo 13 señala que la junta general la convoca el gerente general con una antelación no menor de tres (03) días respecto de la fecha de la celebración de la junta mediante esquelas con cargo de recepción, correo electrónico u otro medio de comunicación previsto en el estatuto que permita obtener la constancia de la recepción.

Otra disposición especial es la regulada en el artículo 14 sobre el derecho de suscripción preferente de las acciones. En efecto, según su redacción, el accionista que se proponga transferir total o parcialmente sus acciones a otro accionista o a terceros debe comunicarlo previamente a la sociedad mediante una carta dirigida al gerente general detallando, de ser el caso, el nombre del potencial comprador, el precio propuesto, la forma de pago y las demás condiciones de la transferencia.

Asimismo, el mismo artículo señala que el accionista puede transferir a terceros las acciones en las condiciones comunicadas a la sociedad, a partir del día siguiente de vencido el plazo, para que los demás accionistas ejerzan su derecho de adquisición preferente, precisándose que en el caso de que no se ejerza el derecho preferente la transferencia de las acciones solo se podrá realizar a personas naturales bajo sanción de la ineficacia de dicha transferencia.

Por su parte, en el capítulo cinco los artículos 15 y 16 regulan la transformación de la SACS en otra forma societaria y el refrendo del Decreto Legislativo 1409 por parte del Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro de la Producción, respectivamente. Finalmente, es preciso subrayar que el análisis de las siete disposiciones complementarias finales se realizará en el acápite correspondiente al control de apreciación.

III. MARCO CONCEPTUAL.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político.

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.⁶

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”⁷

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada y en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁸ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁹

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas¹⁰. Esto es así porque:

“(...) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el

⁶ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

⁷ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

⁸ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁹ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

¹⁰ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”¹¹

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.¹² De ello se sigue que los operadores jurídicos “(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)”.¹³

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”¹⁴, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁵

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las

¹¹ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹³ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹⁴ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹⁵ Ídem.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

facultades legislativas)¹⁶, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹⁷

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹⁸

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁹

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).²⁰

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii)

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁷ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁸ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
 “Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento según la Constitución Política de 1993

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.²¹ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1409.

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos).

²¹ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“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”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el Diario Oficial “El Peruano”, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1409 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el miércoles 12 de setiembre de 2018 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el viernes 14 de setiembre de 2018 mediante el Oficio N° 239-2018-PR. Es decir, dicho decreto legislativo

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la precitada Ley 30823, publicada el 19 de julio de 2018 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 60 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1409 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 12 de setiembre de 2018, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos).

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.²² A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1409 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido.

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

La ley autoritativa en el presente caso es 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, publicada el 19 de julio de 2018.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

De acuerdo con dicha ley, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, en cinco materias: i) tributaria y financiera, ii) gestión económica y competitividad, iii) integridad y lucha contra la corrupción, iv) la modificación de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública, y v) modernización del Estado.

Estas cinco materias mencionadas tienen a su vez autorizaciones concretas, las cuales se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823 (Ley autoritativa)

MATERIA	AUTORIZACIONES GENERALES
1) Tributaria y financiera	a) Modificar la Ley del Impuesto a la Renta, sin que ello implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes domiciliados en el Perú, ni la modificación de la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta que grava las rentas de trabajo de los contribuyentes domiciliados, ni la modificación sobre el tratamiento tributario de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
	b) Modificar la legislación tributaria y financiera
	c) Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto a la renta de las personas naturales y de la contribución al Seguro Social de Salud (EsSalud)
	d) Modificar el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
	e) Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) como mecanismo de control tributario
	f) Modificar y uniformizar la legislación nacional en materia del uso generalizado del comprobante electrónico.
	g) Modificar el Texto Único Ordenado del Código Tributario
	h) Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de la Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión, así como mejorar su marco normativo.
	i) Simplificar la regulación y demás aspectos relativos a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
	j) Modificar el Decreto Legislativo que aprueba la Ley Penal Tributaria y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
2) Gestión económica y competitividad	a) 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

	<p>b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE), así como facilitar el proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.</p> <p>c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, así como promover la formalización laboral.</p> <p>d) Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.</p> <p>e) Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades, y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.</p> <p>f) 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.</p> <p>g) Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, con el objeto 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.</p> <p>h) Optimizar la regulación del transporte en todas sus modalidades, facilitando el cabotaje nacional e internacional de carga y pasajeros.</p>
3) Integridad y lucha contra la corrupción	<p>a) Modificar el Código Penal a fin de impedir que las personas condenadas por los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento del terrorismo puedan prestar servicios al Estado bajo cualquier modalidad.</p> <p>b) Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado, relacionadas con los registros preventivos, las agendas oficiales de funcionarios y los registros de visitas.</p> <p>c) Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.</p> <p>d) Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.</p> <p>e) Facilitar la administración, por parte del Estado, de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.</p> <p>f) 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.</p> <p>g) Modificar las atribuciones de fiscalización de la Administración Tributaria y Aduanera a fin de combatir la informalidad y la evasión tributaria que se produce en la importación de mercancías.</p>
4) Modificación de la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública	<p>a) Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a las personas en situación de pobreza o pobreza extrema.</p> <p>b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, acoso, feminicidio y otros, así como crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e integrantes del Grupo Familiar.</p> <p>c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en</p>

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

	condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.
5) Modernización del Estado	a) Modernizar los sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas.
	b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
	c) Perfeccionar la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, del Decreto Legislativo 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y otras normas con rango de ley, con el fin de simplificar trámites administrativos.
	d) 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 públicas bajo criterios que prioricen eficiencia, productividad, oportunidad y mejora de servicios para el ciudadano y la empresa, o a terceros, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.
	e) Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de la precisión de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sin afectar la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
	f) Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
	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, así como 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.

A partir del contenido de la mencionada Ley 30823 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1409 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, como ya hemos mencionado el objeto del Decreto Legislativo 1409 es “(...) crear y regular un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada para la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa, denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.”²³

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

Asimismo, se advierte que el contenido del presente decreto legislativo se enmarca en la facultad delegada establecida en el literal c) del numeral 2 del artículo 2 de la Ley 30823. En efecto, los referidos literales señalan lo siguiente:

"Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas 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:

(...)

2) En materia de gestión económica y competitividad, a fin de:

(...)

c) Impulsar el desarrollo productivo y empresarial de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional, mejorando el financiamiento y otorgamiento de garantías y similares, así como estableciendo una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, promover la formalización laboral. Estas disposiciones no implicarán restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE)."

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1409 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación.

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.²⁴

²⁴

Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1409 observa los mencionados requisitos. Así, corresponde describir los dos principales problemas públicos identificados por dicho decreto legislativo y posteriormente realizar el control de apreciación respecto de su articulado.

**b.1) Sobre los antecedentes y el problema público identificado según la
Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1409**

De acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1409, las micro y las pequeñas empresas —en adelante, Mypes— constituyen un eje central de crecimiento del país, pues aportan anualmente cerca del 28.9% del valor agregado nacional, siendo su importancia mayor en los sectores como el comercio, los servicios y la manufactura.²⁵ Sin embargo, las Mypes presentan bajos niveles de productividad.

Así, por ejemplo, “(...) un trabajador de una empresa mediana y grande es cerca de 2 veces más productivo que el de una pequeña empresa”²⁶, siendo paradójico además que “(...) [sean] precisamente los sectores en los que las Mypes se encuentran concentradas en su mayoría (comercio, servicios y manufactura) los que menores niveles de valor agregado aportan a nuestra economía.”²⁷

Se añade que la baja productividad de las Mypes se encuentra vinculada a la atomización de la estructura empresarial peruana, así como la alta informalidad tributaria y laboral de este segmento.²⁸ Asimismo, se tiene que los niveles de informalidad alcanzado por las Mypes, respecto de la región y del mundo, son alarmantes, por lo que:

“(...) cualquier intento de formalización en el ámbito laboral requiere y necesita que vaya acompañado de la promoción de la formalización de las empresas informales que albergan a su vez al empleo informal;

²⁵ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p.1.

²⁶ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 1.

²⁷ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 1.

²⁸ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 2.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

pues poco sirve promover la formalización de los trabajadores que los cobija y contra se mantiene en la informalidad.”²⁹

En así que por parte del Estado “(...) desde el año 2011 se articularon esfuerzos por impulsar la constitución de empresas en línea en coordinación con la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico de la PCM.”³⁰

Sin embargo, sólo a partir del año 2013 dicho sistema, hoy llamado SID-SUNARP, entró en funcionamiento.³¹ De ahí que resulta necesario “(...) aprovechar lo avanzado en [cuanto a la] constitución de empresas en línea a través del SID de SUNARP, pero incorporando en nuestro ordenamiento aquellas condiciones en el marco legal que (...) permitan reducir barreras existentes para la constitución de las personas jurídicas como para su operación y registro.”³²

De otro lado, se tiene que el Perú se encuentra en el puesto 114 de 190 países en el *ranking* de apertura de negocios realizado por *Doing Business* en el año 2018. Según esta clasificación, la constitución de empresas en el Perú toma en promedio 26,5 días y con un costo *circa* de S/. 1000 (un mil y 00/100 nuevos soles), mientras que en Nueva Zelanda, el número 1 de la dicha clasificación, hacer lo mismo toma medio día a un costo prácticamente cero.

Cabe resaltar que esta demora en el caso peruano sucede a pesar de que en el año 2014 la SUNARP asumió la administración de la constitución de empresas en línea a través del SID-SUNARP a fin de beneficiar a los usuarios y “lograr la constitución de empresas en tan solo 24 horas”³³, para lo cual desde ese mismo año esta institución “[fue] implementando gradualmente el uso de la plataforma electrónica a nivel nacional de ciertos registros, para la simplificación y mejora de sus trámites, regulando la presentación electrónica del parte notarial con firma digital (...)”.³⁴

Asimismo, la SUNARP ha implementado gradualmente desde ese mismo año “el uso de la plataforma electrónica a nivel nacional de ciertos registros, para la simplificación y mejora de sus trámites (...)”³⁵, medidas que “(...) debían impactar

²⁹ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 3.

³⁰ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 4.

³¹ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p.4.

³² Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 4.

³³ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 5.

³⁴ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 5.

³⁵ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 5.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

positivamente en el número de constituciones en línea; sin embargo, ello [en términos generales] no ha sido así.”³⁶

De otro lado, debe considerarse que, si bien los “costos de una constitución de empresa en línea son mucho menores y se han reducido los costos con formatos de constitución, (...) dicha información no le está llegando al usuario por parte de las notarías; [por el contrario,] sigue prevaleciendo el empleo de [la] constitución de empresas tradicional que requiere de minuta y de la escritura pública, aún cuando es más costosa e implica mayores tiempos de espera en números de días (...)”.³⁷

A ello se suma el hecho de que “(...) en las oficinas de los notarios no se brinda información clara y pública sobre los honorarios notariales por servicios de constitución de empresas, tal como lo requiere el Código de Protección y Defensa del Consumidor.”³⁸

Finalmente, recogiendo los resultados positivos de las experiencias semejantes en Colombia, Chile, México y Argentina, la exposición de motivos señala que la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de su Comité Jurídico Interamericano, realizó “(...) un análisis jurídico y económico de las ventajas de adoptar dicha reforma para los países miembros, aprobando una Ley modelo sobre Sociedad de Acciones Simplificada (...)”.³⁹

En ese sentido, “(...) el 20 de junio de 2017 la Asamblea General de la OEA adoptó una resolución respecto a dicha Ley Modelo que invita a los Estados Miembros de la OEA a que adopten aquellos aspectos de la Ley Modelo de SASA que sean de su interés, de conformidad con su legislación y normatividad interna.”⁴⁰

b.2) Sobre el articulado del Decreto Legislativo 1409, Decreto Legislativo que promueve la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.

Como hemos señalado *supra*, el artículo 1 del citado Decreto Legislativo 1409 señala que su objeto es “(...) crear y regular un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada para la formalización y dinamización de la micro,

³⁶ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 5.

³⁷ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 8.

³⁸ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p. 8.

³⁹ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p.10.

⁴⁰ Decreto Legislativo 1409, Exposición de Motivos, p.10.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

pequeña y mediana empresa, denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.” De acuerdo con el artículo 2, su finalidad es “(...) promover una alternativa de formalización de actividades económicas de las personas naturales e impulsar con ello el desarrollo productivo y empresarial de la micro, pequeña y mediana empresa.”

El artículo 3 regula los acrónimos que el articulado del Decreto Legislativo 1409 utiliza, conforme a la siguiente redacción:

“Artículo 3. Acrónimos

En el presente Decreto Legislativo se utilizan los siguientes acrónimos:

1. LGS: Ley N° 26887, Ley General de Sociedades.
2. RUC: Registro Único de Contribuyentes.
3. SACS: Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.
4. SID-SUNARP: Sistema de Intermediación Digital de SUNARP.
5. SUNARP: Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.
6. SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
7. UIF: Unidad de Inteligencia Financiera – Perú.”

El artículo 4, al pronunciarse sobre la naturaleza jurídica del mencionado régimen societario, señala que:

“Artículo 4. Naturaleza jurídica

La SACS se constituye por el acuerdo privado de dos (02) o hasta veinte (20) personas naturales, quienes son responsables económicamente hasta por el monto de sus respectivos aportes, salvo en los casos de fraude laboral cometido contra terceros y sin perjuicio de la legislación vigente en materia de obligaciones tributarias.”

Finalmente, el artículo 5 prescribe que la SACS, una vez inscrita en el Registro de Personas Jurídicas de la SUNARP, adquiere personalidad jurídica propia.

De otro lado, el capítulo dos contiene los artículos relativos al acto constitutivo de la SACS. Así, el artículo 6 señala que la SACS se constituye mediante un acto jurídico que conste en documento privado, el cual debe consignar lo siguiente:

“Artículo 6. Contenido del documento de constitución

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

La SACS se constituye mediante acto jurídico que conste en documento privado que debe consignar, cuando menos, la siguiente información:

1. Nombre, documento de identidad y domicilio de los accionistas fundadores.
2. La denominación social que debe incluir la indicación “Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada” o la sigla S.A.C.S.
3. El domicilio principal de la sociedad y el de las distintas sucursales que se establezcan en el mismo acto de constitución.
4. El plazo de duración de la sociedad. Si éste no ha sido expresado, se entiende que la sociedad se constituye por término indefinido.
5. El objeto social.
6. El monto del capital suscrito y pagado totalmente; así como el número y valor nominal de las acciones representativas del capital.
7. Los aportes de cada accionista, que pueden ser únicamente dinerarios o bienes muebles no registrables, o de ambos y su equivalente porcentual en el capital social.
8. La designación de los primeros administradores, sus nombres, sus documentos de identidad y sus facultades.
9. Una declaración jurada sobre la existencia y veracidad de la información proporcionada, así como de la procedencia legal de los fondos aportados al capital social por los accionistas fundadores.”

De otro lado, el documento privado que contiene el acto de constitución de la SACS —dispone el artículo 7— se genera mediante el uso del SID-SUNARP, suscribiéndose dicho acto por medio de la firma digital de los accionistas fundadores conforme a lo dispuesto en la ley de la materia y en el Código Civil.

Finalmente, el artículo 8 indica que los accionistas fundadores de la SACS son responsables de la existencia y de la veracidad de la información que proporcionan en el documento de constitución. Asimismo, se señala que aquellos responden solidariamente por los daños y los perjuicios que pudieran causar por la inexactitud o la falsedad de la información, sin perjuicio de las sanciones administrativas o penales a que hubiere lugar.

Por su parte, el capítulo tres abarca los artículos relativos a la inscripción registral de la SACS. Así, el artículo 9 señala que el documento electrónico firmado digitalmente por los accionistas fundadores que contiene los requisitos señalados en el artículo 6 del presente Decreto Legislativo es título suficiente

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

para la calificación y la inscripción de la constitución de la SACS en el Registro de Personas Jurídicas de la SUNARP.

Complementariamente, el artículo 10 dispone que la solicitud de inscripción de la SACS, el pago de derechos registrales, las observaciones, las subsanaciones y las anotaciones de la inscripción se tramitan a través del SID-SUNARP, mientras que, según el artículo 11, los actos societarios posteriores a la inscripción de la constitución de la SACS se realizan en mérito a las normas generales y a las formalidades de la referida Ley General de Sociedades y a los reglamentos de inscripciones de la SUNARP. Finalmente, de acuerdo con el artículo 12 del Decreto Legislativo 1409, la SUNARP, una vez producida la inscripción de la SACS, comunica a la UIF la relación de los accionistas fundadores y el monto aportado como capital social.

De otro lado, el capítulo cuatro contiene otras disposiciones especiales relativas a la SACS. Por ejemplo, el artículo 13 señala que la junta general es convocada por el gerente general con una antelación no menor de tres (03) días a la fecha de la celebración de la junta mediante esquelos con cargo de recepción, correo electrónico u otro medio de comunicación previsto en el estatuto que permita obtener la constancia de su recepción. Añade dicho artículo que la convocatoria no es necesaria cuando se reúna la junta general con la presencia de la totalidad de los accionistas y estos aprueben el tema de agenda.

Otra disposición especial es la regulada en el artículo 14 sobre el derecho de suscripción preferente de las acciones. En efecto, según su redacción, el accionista que se proponga transferir total o parcialmente sus acciones a otro accionista o a terceros debe comunicarlo previamente a la sociedad mediante una carta dirigida al gerente general detallando, de ser el caso, el nombre del potencial comprador, el precio propuesto, la forma de pago y las demás condiciones de transferencia.

Asimismo, se señala que el accionista puede transferir a terceros las acciones en las condiciones comunicadas a la sociedad, a partir del día siguiente de vencido el plazo, para que los demás accionistas ejerzan su derecho de adquisición preferente, precisándose que en caso de que no se ejerza el derecho preferente la transferencia de las acciones solo se puede realizar personas naturales bajo sanción de la ineficacia de dicha transferencia.

A continuación, se presenta *in extenso* el contenido del referido artículo 14:

“Artículo 14. Derecho de suscripción preferente de acciones

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

14.1 El accionista que se proponga transferir total o parcialmente sus acciones a otro accionista o a terceros debe comunicarlo previamente a la sociedad mediante carta dirigida al gerente general detallando, de ser el caso, el nombre del potencial comprador, el precio propuesto, forma de pago y demás condiciones de transferencia. El gerente general hará de conocimiento de los demás accionistas dicha carta dentro de los tres (03) días hábiles siguientes, para que dentro del plazo de siete (07) días hábiles siguientes de conocida, puedan ejercer el derecho de adquisición preferente a prorrata de su participación en el capital.

14.2 El accionista puede transferir a terceros las acciones en las condiciones comunicadas a la sociedad, a partir del día siguiente de vencido el plazo, para que los demás accionistas ejerzan su derecho de adquisición preferente. En caso que no se ejerza el derecho preferente, la transferencia de acciones solo se puede realizar a persona natural bajo sanción de ineficacia de la transferencia.”

Por su parte, en el capítulo cinco los artículos 15 y 16 regulan la transformación de la SACS en otra forma societaria y la exigencia de que el Decreto Legislativo 1409 sea refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, por el Ministro de Economía y Finanzas, por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y por el Ministro de la Producción, respectivamente.

b.3) Análisis de las disposiciones complementarias finales

La Primera Disposición Complementaria Final establece que el reglamento del Decreto Legislativo 1409 deberá ser emitido en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario contados a partir del día siguiente de su publicación, a propuesta del Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, y con el refrendo del Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos y el Ministro de la Producción.

Por su parte, la Segunda Disposición Complementaria Final señala que la SUNARP, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde la publicación del mencionado reglamento debe aprobar los formatos estandarizados y adecuar los aspectos técnicos del SID-SUNARP para la constitución de la SACS atendiendo las disposiciones establecidas en la referida Ley General de Sociedades.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

Asimismo, dispone que, dentro del plazo antes señalado, mediante resolución de superintendencia, se fija la fecha de la entrada de operaciones en el SID-SUNARP para tramitar la constitución de la SACS, precisando que los mecanismos o los dispositivos para el uso de la firma digital se establecen en el citado reglamento, el que se ajusta a lo previsto en la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y en su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 052-2008-PCM y sus modificatorias.

De otro lado, la tercera, la cuarta y la quinta disposiciones complementarias finales señalan que la implementación del presente decreto legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de la SUNARP, sin que ello demande recursos adicionales al Tesoro Público; se autoriza la asignación del número del Registro Único de Contribuyentes (RUC) de la SUNAT con la inscripción de la constitución de la SACS en el Registro de Personas Jurídicas de SUNARP; y, que, a partir del día hábil siguiente de la entrada en operación del SID-SUNARP para tramitar la constitución de la SACS, son aplicables y exigibles las disposiciones del Decreto Legislativo 1409 y su reglamento.

Seguidamente, la Sexta Disposición Complementaria Final prescribe que la adopción y la implementación de las tecnologías digitales, de la identidad digital, del servicio digital, de los datos, de la seguridad digital y de la arquitectura digital, así como el uso de los datos georreferenciados, de los portales de uso ciudadano y la interoperabilidad entre las entidades de la administración pública, entre otros, se realiza observando los lineamientos que emita al respecto la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, y dentro del marco de la Ley 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y su correspondiente reglamento.

Finalmente, de acuerdo con la Séptima Disposición Complementaria Final, el régimen la SACS creado por el Decreto Legislativo 1409 se rige supletoriamente por las disposiciones generales de la citada Ley General de Sociedades, así como por las disposiciones específicas que regulan a la Sociedad Anónima Cerrada del mismo cuerpo legal.

En consecuencia, teniendo en consideración las disposiciones complementarias analizadas, esta subcomisión concluye que aquellas se realizaron como parte del ejercicio de la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, enmarcándose en la orientación normativa señalada por la correspondiente ley autoritativa.

c) Control de evidencia.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA SIMPLIFICADA.

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”⁴¹

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”⁴²

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.⁴³ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.⁴⁴

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1409 es “(...) crear y regular un régimen societario alternativo de responsabilidad limitada para la formalización y dinamización de la micro, pequeña y mediana empresa, denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada.”

⁴¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

⁴² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

⁴³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

⁴⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**

La vinculación del objeto antes descrito con el texto constitucional se verifica si se tiene en consideración que la Constitución en su Título III prescribe que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado⁴⁵, que le corresponde al Estado estimular la creación de riqueza, así como garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.⁴⁶

Asimismo, el texto constitucional establece que el Estado tiene la obligación de facilitar y vigilar la libre competencia⁴⁷; y que la inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones.⁴⁸

Por lo tanto, el objeto del Decreto Legislativo 1409 no sólo no contraviene la Constitución, sino que ha sido promulgado en concordancia con ella.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1409, Decreto Legislativo que promociona la formalización y dinamización de micro, pequeña y mediana empresa mediante el régimen societario alternativo denominado Sociedad por Acciones Cerrada Simplificada, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en 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, 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, y, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 21 de febrero de 2024.

⁴⁵ Constitución, artículo 58.

⁴⁶ Constitución, artículo 59.

⁴⁷ Constitución, artículo 61.

⁴⁸ Constitución, artículo 63.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1409, DECRETO LEGISLATIVO QUE PROMOCIONA LA
FORMALIZACIÓN Y DINAMIZACIÓN DE MICRO,
PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA MEDIANTE EL
RÉGIMEN SOCIETARIO ALTERNATIVO DENOMINADO
SOCIEDAD POR ACCIONES CERRADA
SIMPLIFICADA.**