

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1389, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 05 de setiembre de 2018.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1389, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 05 de setiembre de 2018.

Mediante el Oficio N° 215-2018-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1389 al Congreso de la República. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 10 de setiembre de 2018

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante el Oficio N° 081-2018-2019-CCR/CR, de fecha 14 de setiembre de 2018, remitió el mencionado decreto legislativo al Grupo de Trabajo para su evaluación y estudio.

Cabe precisar que el control político del decreto legislativo bajo análisis ya fue realizado con anterioridad por este parlamento. En efecto, el entonces Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo en su Quinta Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de noviembre de 2018, aprobó por unanimidad el Informe N° 54/2018-2019 en el sentido de que el citado Decreto Legislativo 1389 sí cumplía con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política.

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento en su Décimo Cuarta Sesión Ordinaria, celebrada el 15 de enero de 2019, aprobó por mayoría el correspondiente dictamen que contenía dicho informe.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

Sin embargo, el Consejo Directivo del Congreso de la República, en su sesión semipresencial realizada el 07 de setiembre de 2021, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR que, respecto del control político de los decretos legislativos, dispone:

“[c]ontinuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, en relación a los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo, en mérito de ley autoritativa, e informados al Congreso hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021. Los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento o la comisión ordinaria señalada en la ley autoritativa de dicho periodo congresal retornarán a comisión para su evaluación y pronunciamiento.”

Mediante Oficio N° 867-2022-2023-CCR/CR, de fecha 24 de octubre de 2022, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, comunica a la Subcomisión de Control Político la relación de Actos Normativos del Presidente de la República pendientes de informe y dictamen, entre los que se encuentra el presente Decreto Legislativo.

Por lo tanto, corresponde a esta subcomisión emitir el correspondiente informe.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El artículo 1 del Decreto Legislativo 1389 tiene por objeto fortalecer las facultades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) respecto del ejercicio de sus funciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

Para tal fin el artículo 2 del mencionado decreto legislativo modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley 30011, en el sentido de variar la denominación del Capítulo II de la referida Ley 29325. Asimismo, modifica el artículo 10 de dicha ley incorporando el término “órganos resolutivos” para referirse tanto a los de primera como a los de segunda instancia respecto del ejercicio de la potestad sancionadora.

De otro lado, el artículo 3 del Decreto Legislativo 1389 incorpora en la citada Ley 29325 la Novena Disposición Complementaria Final facultando a las entidades de fiscalización ambiental (EFA) a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, estableciendo que su incumplimiento en el marco de la fiscalización ambiental por parte de los administrados acarrea la imposición de multas.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

Por otra parte, en cuanto a las modificaciones realizadas al Decreto Legislativo 1278, decreto legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se tiene que su artículo 65 regula la infraestructura de los residuos sólidos. Al respecto, el artículo 4 del Decreto Legislativo 1389 modifica el citado artículo 65 introduciendo, a través de la incorporación del literal e), la planta de tratamiento en la actual infraestructura de los residuos sólidos. Asimismo, el Decreto Legislativo 1389 modifica la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1278, introduciendo nuevos supuestos y estableciendo sus respectivos plazos, procedimientos y excepciones.

Finalmente, la Única Disposición Complementaria Transitoria Decreto Legislativo 1389 prescribe que en tanto no termine el proceso de transferencia de las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental de los sectores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) este puede conformar salas especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental con vocales bajo el régimen de dieta y teniendo en cuenta los criterios de carga procedimental y especialización en las materias.

III. MARCO CONCEPTUAL

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”.¹

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

¹ 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”²

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 Ejecutivo³ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁴

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵. 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 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.”⁶

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”.⁷ 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 (…”.⁸

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

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁸ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

sea en la ley o en la Constitución”⁹, 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.”¹⁰

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 facultades legislativas)¹¹, 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.”¹²

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.¹³

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

⁹ 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.

¹⁰ Ídem.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹² López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹³ 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.¹⁴

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).¹⁵

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) 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

	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.¹⁶ 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

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

¹⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

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 1389

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1389 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 05 de setiembre de 2018 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 07 de setiembre de 2018 mediante el Oficio N° 215-2018-PR. Es decir, dicho decreto legislativo 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 1389 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 05 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.¹⁷ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto legislativo 1389 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 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁷ 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 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

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.
	k) Adecuar la legislación nacional a los estándares internacionales emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y las mejores prácticas internacionales para la lucha contra la elusión y evasión fiscal, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
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.
	b) Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

	<p>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 condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.</p>
5) Modernización del Estado	<p>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.</p> <p>b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

	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 Ley 30823 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo N° 1389 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene por objeto fortalecer las facultades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) respecto del ejercicio de sus funciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

Asimismo, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal b4) del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823. En efecto, el referido literal señala 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:

(...)

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

- 5) En materia de modernización del Estado, a fin de:
(...)
b) Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción; lo cual comprende:
(...)
b.4 Fortalecer el Sistema Nacional de Supervisión y Fiscalización Ambiental, a fin de contribuir al control de actividades con incidencia sobre el medio ambiente y salud de las personas.”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1389 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.¹⁸

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 1389 observa los mencionados requisitos. Así, tenemos que este decreto legislativo modifica, por un lado, la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley 30011, y, por otro lado, el Decreto Legislativo 1278, Decreto legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

En cuanto a la modificación del artículo 10 de la Ley 29325, de acuerdo con la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1389, la estructura rígida de la organización de los órganos resolutivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental si bien no implicó una demora en la expedición de las

¹⁸ 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

causas sí se expresó de la siguiente manera sobre todo respecto de los órganos de segunda instancia:

- La incidencia en la carga procedimental del número de administrados
- El proceso de transferencia¹⁹ retardaba la elevación de los recursos de apelación en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados.
- La existencia de un procedimiento especial que culminaba con la imposición de una medida correctiva, no sancionadora, lo cual disminuía la carga procedimental.

Estos fenómenos mostraron que la carga procedimental era variable a lo largo del tiempo, evidenciando dos problemas: una tenue separación entre el órgano instructor y el órgano decisor en primera instancia, y algún grado de inflexibilidad para determinar un desempeño a tiempo completo o bajo el régimen de dietas de los vocales del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Con la finalidad de superar el escenario descrito, el Decreto Legislativo 1389 introdujo el término “órganos resolutivos” a fin de regular en el numeral 10.1 y 10.2. del artículo 10 de la mencionada Ley 29325 tanto la primera como la segunda instancia del procedimiento sancionador, distinguiendo sus funciones nítidamente, tal como se aprecia del cuadro siguiente:

Cuadro 3
Cuadro que muestra las modificaciones realizadas por el Decreto legislativo N° 1389 al artículo 10 de la Ley 29325.

REDACCIÓN SEGÚN EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 30011, PUBLICADA EL 26 ABRIL D 2013	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1389
<p>Artículo 10.- Tribunal de Fiscalización Ambiental</p> <p>10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.</p> <p>10.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) cuenta con salas especializadas, cuya conformación y funcionamiento es regulado mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA. El número de salas especializadas</p>	<p>Artículo 10.- Órganos Resolutivos</p> <p>10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.</p> <p>10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia</p>

¹⁹ Vid., Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Primera Disposición Complementaria Final

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

<p>es definido por el Consejo Directivo. Los vocales de cada sala son elegidos, previo concurso público, por resolución del Consejo Directivo, por un período de cuatro años, y removidos de sus cargos si incurren en las causales establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).</p> <p>10.3 Para ser vocal del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) se requiere ser profesional no menor de treinta y cinco años de edad, tener un mínimo de cinco años de titulado, contar con reconocida y acreditada solvencia profesional, así como contar con una amplia experiencia en las materias que configuran el objeto de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) de acuerdo a cada especialidad.</p> <p>10.4 Los vocales de las salas especializadas desempeñan el cargo a tiempo completo y a dedicación exclusiva y no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros, ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni de asociaciones relacionadas con las funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).</p> <p>10.5 Los vocales del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) no pueden ser simultáneamente miembros del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).</p>	<p>ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.</p> <p>10.3. El TFA cuenta con salas especializadas, cuya conformación y funcionamiento es regulado mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA. El número de salas especializadas es definido por el Consejo Directivo. Los vocales de cada sala son elegidos, previo concurso público, por resolución del Consejo Directivo, por un período de cuatro años, y removidos de sus cargos si incurren en las causales establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA.</p> <p>10.4. Para ser vocal del TFA se requiere ser profesional no menor de treinta y cinco años de edad, tener un mínimo de cinco años de titulado, contar con reconocida y acreditada solvencia profesional, así como contar con una amplia experiencia en las materias que configuran el objeto de competencia del OEFA de acuerdo a cada especialidad.</p> <p>10.5. Los vocales de las salas especializadas desempeñan el cargo a tiempo completo y a dedicación exclusiva y no pueden ser gestores de intereses propios o de terceros, ni ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni de asociaciones relacionadas con las funciones del OEFA.</p> <p>10.6. Los vocales del TFA no pueden ser simultáneamente miembros del Consejo Directivo del OEFA.</p>
--	---

Conforme se aprecia del cuadro anterior, la modificación aludida introduce nueva terminología en los numerales 10.1 y 10.2 del artículo 10 del Decreto Legislativo 1389, reordenando la redacción del procedimiento sancionador sobre la base de los principios de doble instancia, por lo que se advierte que, respecto de este extremo, el ejercicio de la discrecionalidad al modificar dicho artículo se realizó dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa. Cabe precisar que a partir de este nuevo contenido debe comprenderse la primera modificación del título del Capítulo II.

De otro lado, sobre la poca flexibilidad del régimen de desempeño de los vocales del Tribunal de Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo 1389 considera que “(...) no es eficiente contar con vocales a tiempo completo en una Sala Especializada para atender expedientes de sectores que no representan una carga alta (...), mientras que sí es necesario contar con vocales a tiempo

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

completo en una Sala Especializada para atender expedientes de sectores que representan una carga alta (...).²⁰

De ahí que se establece la existencia de dos regímenes de dietas: la dieta de los vocales que serán designados tendrá naturaleza excepcional y se determinará tomando en consideración los criterios de carga procedimental y especialización, mientras que la dieta para los vocales que fueron designados con anterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto legislativo será la que está vigente.

En ese sentido, la Única Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1389 señala que mientras no termine el proceso de transferencia de las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental de los sectores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) este puede conformar salas especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental con vocales bajo el régimen de dieta y teniendo en cuenta los criterios de carga procedimental y especialización en las materias.

Al respecto, esta subcomisión afirma que la Única Disposición Complementaria Transitoria responde al ejercicio adecuado de la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa.

De otro lado, otra problemática identificada por el Decreto Legislativo 1389 es que si bien los artículos 136 y 137 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, habilita a las entidades de fiscalización ambiental (EFA) a dictar medidas cautelares y correctivas, la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, no lo hace. En ese sentido, dicho decreto legislativo considera necesario adecuar la normativa en ese extremo.

Sin perjuicio de lo anterior, la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1389 señala que las entidades de fiscalización ambiental (EFA) no cuentan con facultades para dictar medidas preventivas, las cuales “(...) permiten que la EFA imponga a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.”²¹

Esta sería la razón que fundamentaría la necesidad de incluir dentro de las facultades de las entidades de fiscalización ambiental la de dictar medidas preventivas, sin perjuicio —claro está— de que el procedimiento administrativo sancionador se inicie independiente y paralelamente.

²⁰ Decreto Legislativo, 1389, Exposición de Motivos, p. 10.

²¹ Decreto Legislativo, 1389, Exposición de Motivos, p. 10.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

Así, sobre la base de la argumentación expuesta, el Decreto Legislativo 1389 incorpora la Novena Disposición Complementaria Final en la citada Ley 29325 con la siguiente redacción:

“NOVENA. -

Facúltase a las EFA a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, en el marco de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 22-A de la presente Ley, mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad. El incumplimiento de las medidas administrativas en el marco de la fiscalización ambiental, dictadas por el OEFA y las EFA acarrea la imposición de multas coercitivas, no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, contados desde la notificación del acto que la determina, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. En caso persista el incumplimiento de la medida administrativa, se impondrá una nueva multa coercitiva bajo las mismas reglas antes descritas.

Los montos recaudados por la imposición de las multas coercitivas constituyen recursos directamente recaudados y son destinados a financiar sus acciones de fiscalización ambiental.”

Al respecto, el contenido de la Novena Disposición Complementaria Final citada se encuentra dentro la facultad de fiscalización del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y que, por lo tanto, respecto de este extremo, el ejercicio de la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo se realizó dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa.

Por otra parte, tenemos que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1389 modifica el artículo 65 del Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y modifica también su Cuarta Disposición Complementaria Transitoria referente al plazo de presentación del Programa de Reconversión y el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

En cuanto a la modificación del citado artículo 65 del referido Decreto Legislativo 1278, se tiene que este artículo regula la infraestructura para el manejo de los residuos sólidos en cuatro supuestos, descritos en los siguientes literales: a) centro de acopio de residuos sólidos, b) planta de valoración, c) planta de transferencia, y d) infraestructura de disposición final.

Al respecto, se advierte que la modificatoria mencionada añadió como literal e) la planta de tratamiento entre los supuestos que integran el concepto de infraestructura para el manejo de los residuos sólidos, toda vez que el

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

tratamiento de los residuos sólidos forma parte del proceso y operación del manejo de residuos sólidos, tal como se desprende del artículo 32 del Decreto Legislativo 1278. En ese sentido, para una mejor comprensión de la modificación antes señalada se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Cuadro 4
Cuadro que muestra los cambios operados en el artículo 65 del Decreto Legislativo 1278 por el Decreto Legislativo 1389

REDACCIÓN ORIGINAL	MODIFICACIÓN OPERADA POR EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1389
<p>Artículo 65.- Infraestructura de residuos sólidos</p> <p>Las infraestructuras para el manejo de residuos sólidos son:</p> <p>a) Centro de acopio de residuos municipales b) Planta de valorización c) Planta de transferencia d) Infraestructura de disposición final.</p> <p>Pueden implementarse otro tipo de infraestructuras de manejo de residuos, siempre que se demuestre su utilidad dentro del ciclo de gestión de los residuos.</p> <p>Las condiciones para la implementación y funcionamiento están establecidas en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.</p>	<p>“Artículo 65.- Infraestructura de residuos sólidos</p> <p>Las infraestructuras para el manejo de residuos sólidos son:</p> <p>a) Centro de acopio de residuos municipales b) Planta de valorización c) Planta de transferencia d) Infraestructura de disposición final e) Planta de Tratamiento</p> <p>Pueden implementarse otro tipo de infraestructuras de manejo de residuos, siempre que se demuestre su utilidad dentro del ciclo de gestión de los residuos.</p> <p>Las condiciones para la implementación y funcionamiento están establecidas en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.”</p>

De la comparación efectuada a partir del cuadro anterior —y tal como señalamos en el párrafo precedente— la mencionada modificación y, por lo tanto, el ejercicio de la discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo en este extremo, se realizaron dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa.

Sin perjuicio de lo anterior, debe resaltarse que con fecha 11 de mayo de 2020 el contenido del artículo 65 mencionado fue modificado por el Decreto Legislativo 1501.²² De esta manera, respecto de este extremo, la realización del control de apreciación carece de objeto.

²²

“Artículo 65.- Infraestructura de residuos sólidos

Las infraestructuras para el manejo de residuos sólidos son:

a) Infraestructuras de valorización
b) Plantas de transferencia
c) Plantas de tratamiento
d) Infraestructuras de disposición final.

Pueden implementarse otro tipo de infraestructuras de manejo de residuos, siempre que se demuestre su utilidad dentro del ciclo de gestión de los residuos. Las condiciones para la implementación y funcionamiento son establecidas en el Reglamento de la presente Ley.” Artículo 1 del Decreto Legislativo N° 1501, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 11 mayo 2020.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

Finalmente, la Cuarta Disposición Complementaria Final del citado Decreto Legislativo 1278 fue modificada por el Decreto Legislativo 1389. De acuerdo con esta modificación, los Programas de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos deben ser presentados a la autoridad competente, en un plazo máximo de ocho (08) meses contados a partir de la aprobación de la guía técnica para la elaboración de dichos programas, por el Ministerio del Ambiente.

Asimismo, establece que durante el transcurso del plazo antes señalado y mientras se encuentre en trámite de evaluación el Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, por parte de la autoridad competente, se admitirá excepcionalmente la disposición final de los residuos sólidos en las áreas degradadas por residuos sólidos objeto del referido Programa.

Por su parte, los Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos deben ser presentados a la autoridad competente, en un plazo máximo de dos (02) años contado a partir de la aprobación de la guía técnica para la elaboración de dichos Planes, por el Ministerio del Ambiente.

En conclusión, teniendo en consideración todas las modificaciones 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

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.”²³

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

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

“(…) 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.”²⁴

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.²⁵ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁶

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1389 es fortalecer las facultades del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) respecto del ejercicio de sus funciones en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

Al confrontar dicho objeto con el texto constitucional se advierte que la existencia explícita de concordancia entre ellos en varios artículos.

Así, el Estado reconoce que toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de la persona²⁷, cuyo contenido esencial, según el Tribunal Constitucional, está determinado por dos elementos: i) el derecho a gozar de ese medio ambiente y ii) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.²⁸

De otro lado, la Constitución reconoce la necesidad de que el Estado determine la política nacional del ambiente, promoviendo el uso sostenible de sus recursos.²⁹ En el mismo sentido, el Estado tiene la obligación de conservar la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas³⁰, así como promover el desarrollo sostenible de la Amazonía.³¹

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²⁷ Constitución, artículo 2, numeral 22.

²⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 01272-2015-PA/TC, fundamento jurídico 14.

²⁹ Constitución, artículo 67.

³⁰ Constitución, artículo 68.

³¹ Constitución, artículo 69.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389,
DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA
NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL.**

Finalmente, la Constitución también les otorga competencias a los gobiernos locales respecto del desarrollo y regulación de las actividades y servicios relacionados, entre otras, con el medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales.³²

En consecuencia, el objeto del Decreto Legislativo 1389 no sólo no contraviene la Constitución, sino que ha sido promulgado en concordancia con ella, siendo innecesaria la aplicación de los otros dos principios hermenéuticos referidos.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1389, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, **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, **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de octubre de 2023.

³² Constitución, artículo 195, numeral 8.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”

“Año de la Unidad, la paz y el desarrollo”

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1389, DECRETO LEGISLATIVO QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.