

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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 1431, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1195, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Acuicultura.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 3 de noviembre de 2023, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1431, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1195, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Acuicultura, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018.

Mediante el Oficio N° 263-2018-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1431. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 18 de setiembre de 2018.

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.

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

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El mencionado Decreto Legislativo 1404 tiene por objeto aplicar los beneficios tributarios relativos al impuesto a la renta, establecidos en el artículo 4 de la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario, a las

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

actividades acuícolas a fin volver competitivo internacionalmente dicho sector mediante el fomento de su inversión y su desarrollo. Para tal efecto, este decreto legislativo incorpora en el Decreto Legislativo 1195, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Acuicultura, la Sexta Disposición Complementaria Final, estableciendo expresamente que lo señalado en el referido artículo 4 es aplicable también a las actividades de la acuicultura.

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 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

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.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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 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.

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.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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 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

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.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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 en 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.

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.

Finalmente, 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”.

¹⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1404

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 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1431 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 16 de setiembre de 2018 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 18 de setiembre de 2018 mediante el Oficio N° 263-2018-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 1404 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 16 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 1404 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.

De acuerdo con la mencionada Ley 30823 (ley autoritativa), 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, ii) integridad y lucha contra la corrupción, iv)

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 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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 Rurales (FONIE), así como facilitar el proceso de liquidación de proyectos a los gobiernos regionales y locales, y la continuidad de inversiones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

	<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 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

	<p>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.</p>
	<p>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.</p>
	<p>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.</p>
	<p>f) Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.</p>
	<p>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.</p>

A partir del contenido de la Ley 30823 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1431 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, la exposición de motivos del mencionado Decreto Legislativo 1431 sostiene que dicha norma busca fomentar la inversión y el desarrollo del sector acuícola mediante, por un lado, el aumento de la liquidez en las empresas como consecuencia de la disminución de la tasa impositiva, y, por otro lado, la réplica en la actividad acuícola de los factores favorables obtenidos en la actividad agraria, a fin de que el sector acuícola resulte competitivo con relación a otros países.

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

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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:

(...)

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.”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1431 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 1431 observa los mencionados requisitos. Al respecto, su exposición de motivos partió de la premisa de que el Perú era uno de los países con mayores recursos pesqueros a nivel global pero con una limitada producción acuícola, producción que era menor incluso en comparación con la producción de países como Argentina y Chile.

Sin embargo, existían áreas que se venían convirtiendo en las principales zonas de producción acuícola en el país debido a sus características ambientales y

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 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

otras condiciones que facilitaban el acceso al desarrollo de un buen cultivo de acuicultura.

A pesar de todo lo anterior, era posible afirmar que si bien el sector acuícola era un sector en expansión que presentaba áreas por aprovechar para su desarrollo, adolecía de una serie de problemas como la carencia de incentivos para la inversión, un limitado desarrollo tecnológico, riesgos asociados a la sanidad de los productos acuícolas, entre otros. Con todo, la actividad acuícola hasta el año 2013 tuvo un importante crecimiento tanto en la cosecha como en las exportaciones; sin embargo, a partir del año 2014 presentó un decrecimiento significativo.

Frente a ello, el Decreto Legislativo 1431 aplicó los beneficios tributarios relativos al impuesto a la renta, establecidos en el artículo 4 de la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario, a las actividades acuícolas a fin volver competitivo internacionalmente dicho sector mediante el fomento de su inversión y de su desarrollo.

Para tal efecto, este decreto legislativo incorporó en el Decreto Legislativo 1195, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Acuicultura, la Sexta Disposición Complementaria Final, estableciendo expresamente que lo señalado en el referido artículo 4 era aplicable también a las actividades de la acuicultura, norma que entró en vigencia el 01 de enero de 2019.

Sin embargo, con fecha 06 de diciembre de 2020 se publicó la Ley 31087, cuyo artículo único derogó, entre otras leyes, la Ley 27360, Ley que aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, vaciando de contenido el referido Decreto Legislativo 1431.

Por lo tanto, a pesar de ser hoy inaplicable por las razones antes expuestas, esta subcomisión concluye que el Decreto Legislativo 1431 fue emitido como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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.”¹⁹

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.”²⁰

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 *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²¹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²²

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1431 era aplicar los beneficios tributarios relativos al impuesto a la renta, establecidos en el artículo 4 de la Ley 27360, Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario, a las actividades acuícolas a fin de volver competitivo en el mercado internacional dicho sector mediante el fomento de su inversión y su desarrollo.

Al respecto, es posible vincular dicho objeto con las normas constitucionales de manera directa o indirecta. En efecto, la vinculación directa se advierte si se toma en consideración que la Constitución en su Título III prescribe que la iniciativa privada es libre y se ejerce en una economía social de mercado.²³ Le

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²³ Constitución, artículo 58.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

corresponde al Estado estimular la creación de riqueza, así como garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.²⁴

Asimismo, se señala que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece alguna exoneración, exclusivamente por ley o por decreto legislativo en el caso de la delegación de facultades.²⁵ Finalmente, la Constitución prescribe que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, siendo que por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a los particulares.²⁶

En ese sentido, sobre la base de lo prescrito en el artículo 78 de la Ley 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional²⁷, es preciso detenernos en el concepto jurídico de bloque de constitucionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional:

“Al respecto, este Tribunal ha establecido en las ‘Las normas del bloque de constitucionalidad son aquellas que se caracterizan por desarrollar y complementar los preceptos constitucionales relativos a los fines, estructura, organización y funcionamiento de los órganos y organismos constitucionales, amén de precisar detalladamente las competencias y deberes funcionales de los titulares de éstos, así como los derechos, deberes, cargas públicas y garantías básicas de los ciudadanos’. (...)”²⁸

En consecuencia, y en concordancia con lo señalado respecto del bloque de constitucionalidad en el presente caso, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1431 no sólo no contraviene la Constitución, sino que, además, se alinea con las normas contenidas en el denominado bloque de constitucionalidad, tales como, por ejemplo, la Ley Orgánica 26821, Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1431, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1195, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Acuicultura, **CUMPLE** con lo

²⁴ Constitución, artículo 59.

²⁵ Constitución, artículo 74.

²⁶ Constitución, artículo 66.

²⁷ “Artículo 78. Principios de interpretación

Para apreciar la validez constitucional de las normas el Tribunal Constitucional considerará, además de las normas constitucionales, las leyes que, por remisión expresa de la constitución, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado o el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona.” Nuevo Código Procesal Constitucional, artículo 78.

²⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0005-2006-PI/TC, fundamento jurídico 21.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1431, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1195, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY GENERAL DE ACUICULTURA.

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, 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 remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 3 de noviembre de 2023.