

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

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 1526, Decreto Legislativo que dicta medidas para el fortalecimiento del Banco de la Nación.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Décima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 15 de julio de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Burgos Oliveros³, Echaiz de Núñez Izaga, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL.

El Decreto Legislativo 1526, Decreto Legislativo que dicta medidas para el fortalecimiento del Banco de la Nación, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 1 de marzo de 2022.

Mediante el Oficio N° 047-2022-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1526. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 3 de marzo de 2022.

Finalmente, mediante el Oficio N° 867-2022-2023/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.

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

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

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

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

El aludido Decreto Legislativo 1526 tiene nueve artículos y tres disposiciones complementarias finales. Según su artículo 1, dicho decreto legislativo tiene por objeto dictar las medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación a fin de garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo y modernizar sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.

Para tal efecto, a través de su artículo 2 dicho decreto legislativo dispuso que el Ministerio de Economía y Finanzas dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días calendario debía precisar, mediante decreto supremo, el alcance de lo dispuesto en el literal a) del artículo 4 del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado —en adelante, Ley de Contrataciones del Estado—. ⁴

El artículo 3 del referido decreto legislativo habilitó al Directorio del Banco de la Nación a solicitar al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado —en adelante, FONAFE— la autorización para realizar un aumento del capital de dicho banco de forma periódica. También se estableció el importe máximo de capitalización total que podía solicitar el Directorio del Banco de la Nación. Asimismo, se establecieron los requisitos, el procedimiento y los plazos para el otorgamiento y para la ejecución de tal solicitud, así como para la actualización del importe máximo de la mencionada capitalización.

En la misma línea, el artículo 4 autorizó al Directorio del Banco de la Nación, a través de un estudio sobre la carga laboral del citado banco, a incrementar o a modificar su Cuadro de Asignación de Personal —en adelante, CAP— de manera directa y exclusiva, siempre que se cumplieran los lineamientos que a este respecto establecía el FONAFE.

Complementariamente, el artículo 5 del decreto legislativo bajo comentario autorizó al Directorio del Banco de la Nación a aprobar o a modificar su presupuesto para cubrir las necesidades del personal dentro de su CAP o de los requerimientos tecnológicos de su área informática, siempre que se observaran los lineamientos específicos establecidos por el FONAFE.

Por su parte, el artículo 6 del Decreto Legislativo 1526 autorizó al Directorio del Banco de la Nación a aprobar su Plan Estratégico Institucional (PEI) y su Plan Operativo Institucional (POI), los cuales se elaborarían de conformidad con los lineamientos específicos que establecía a este respecto el FONAFE, y debían estar alineados al Plan Estratégico Corporativo del FONAFE y contar con la opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas en temas de inclusión financiera. Además, se estableció que el seguimiento y el monitoreo del PEI y del POI del Banco de la Nación debían ser realizados por el FONAFE.

⁴ Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo 082-2019-EF, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de marzo de 2019.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

El artículo 7 del decreto legislativo bajo comentario autorizó al Directorio del Banco de la Nación a aprobar los programas de retiro voluntario con incentivos para los trabajadores, siempre que aquellos se encontraran presupuestados y se observaran los lineamientos específicos que establecía a este respecto el FONAFE, imponiéndose como requisito previo a la adopción de estos programas contar con los correspondientes informes económicos y técnicos favorables del Ministerio de Economía y Finanzas y del FONAFE.

Asimismo, el artículo 8 del Decreto Legislativo 1526 autorizó al Directorio del Banco de la Nación a aprobar o a modificar su escala remunerativa, siempre que se cumplieran los lineamientos específicos que establecía a este respecto el FONAFE, estableciéndose además que la aprobación del acuerdo del directorio requería contar con los correspondientes informes económicos y técnicos favorables del Ministerio de Economía y Finanzas y del FONAFE.

Cabe resaltar que los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 mencionados establecían, *mutatis mutandis*, que la ejecución del acuerdo que adoptara el Directorio del Banco de la Nación, según fuera el caso, se encontraba condicionada a la comunicación que dicho banco realizara a este respecto al FONAFE, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y a la Contraloría General de la República.

El último artículo del Decreto Legislativo 1526, el 9, prescribió que dicho decreto legislativo debía ser refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

De otro lado, en cuanto a las disposiciones complementarias finales, se tiene que la primera estableció que en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo 1526 el Ministerio de Economía y Finanzas debía modificar, mediante decreto supremo, el estatuto del Banco de la Nación a fin de adecuarlo a las disposiciones del referido decreto legislativo.

La segunda indicó que en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del Decreto Legislativo 1526, el FONAFE debía aprobar los lineamientos específicos aplicables al Banco de la Nación, señalados en los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del dicho decreto legislativo.

Finalmente, la tercera disposición prescribió que el Decreto Legislativo 1526 debía entrar en vigor a los cien (100) días calendario, contados a partir de su publicación.

III. MARCO CONCEPTUAL.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

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”.⁵

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.”⁶

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁷ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁸

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁹. 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

⁵ 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.

⁶ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

⁷ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁸ 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.

⁹ 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.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”¹⁰

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”.¹¹ 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 (...)”.¹²

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”¹³, 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.”¹⁴

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)¹⁵, 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.

¹⁰ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹² De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹³ 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.

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

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.”¹⁶

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.¹⁷

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.¹⁸

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).¹⁹

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

¹⁶ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁷ 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.

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

	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.²⁰ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

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

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de diciembre de 2022.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526.

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:

²⁰ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

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

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1526 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 01 de marzo de 2022 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 03 de marzo de 2022 mediante el Oficio N° 047-2022-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 referida Ley 31380, publicada el 27 de diciembre de 2021 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1526 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 01 de marzo de 2022, esta

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

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.²¹ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1526 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 autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de sesenta (90) días calendario, en tres materias: i) tributaria y fiscal; ii) financiera; y, iii) reactivación económica.

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 31380 (Ley autoritativa)

MATERIA		AUTORIZACIONES GENERALES
1. Materia tributaria y fiscal	a. Las medidas tributarias que se aprobarán en el marco de la delegación de facultades son las siguientes:	a.1 Modificar la Ley del Impuesto a la Renta y demás normas que regulen el Impuesto a la Renta
		a.2 Uniformizar el costo por el acceso a la estabilidad que prevén los Convenios de Estabilidad Jurídica regulados por los Decretos Legislativos 662 y 757, sin que ello implique aumento de la tasa aplicable de 2 puntos porcentuales adicionales al Impuesto a la Renta que actualmente se aplica a empresas del sector minero.
		a.3 Modificar la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo
		a.4 Prorrogar la vigencia de la exoneración del Impuesto General a las Ventas aplicable a la emisión de dinero electrónico de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29985;

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

	<p>así como los beneficios tributarios contemplados en el Decreto Legislativo 783, que aprueba la norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros.</p> <p>a.5 Modificar el Código Tributario</p> <p>a.6 Crear perfiles para cada contribuyente en función del cumplimiento de sus obligaciones ante la SUNAT, entre otras que se establezcan, y adecuar la regulación en el Código Tributario, la Ley 28194, el Decreto Legislativo 950, la Ley del Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias; en la Ley General de Aduanas y otras normas tributarias que resulten necesarias para dicho fin, así como derogar el Decreto Legislativo 912</p> <p>a.7 Regular el procedimiento de atribución de la condición de sujeto sin capacidad operativa (SSCO) con el fin de establecer efectos respecto de los comprobantes de pago y documentos complementarios a estos, del pago del Impuesto General a las Ventas, del crédito fiscal u otros derechos o beneficios derivados del IGV, de la deducción como gasto o costo, y de solicitar la libre disposición de los montos depositados en las cuentas del SPOT; así como regular el procedimiento de atribución de la condición de SSCO, el mecanismo de publicidad de la condición, el procedimiento para resolver las impugnaciones que ello pudiera generar y las impugnaciones por deuda que se determine en virtud de haberse asignado la condición de SSCO, garantizando los derechos de los contribuyentes</p> <p>a.8 Perfeccionar la regulación del Registro Único de Contribuyentes en lo relacionado a la facultad de la SUNAT de inscribir de oficio a aquellos sujetos cuya incorporación al mencionado registro se considere necesaria, la colaboración de terceros para la inscripción en el RUC y las obligaciones de difusión del indicado número y de su exigencia por entidades públicas y privadas, adecuando para ello el Decreto Legislativo 943, el Código Tributario y otras normas que resulten necesarias</p> <p>a.9 Modificar la Ley para la lucha contra la evasión y para la formalización de la economía a fin de promover la utilización de medios de pago, y reducir el monto hasta US\$ 500 dólares o S/ 2,000 soles, a partir del cual se utilizan los Medios de Pago</p> <p>a.10 Modificar la Ley de Tributación Municipal</p> <p>a.11 Aplicar al sector acuícola, forestal y de fauna silvestre, el régimen del Impuesto a la Renta y el beneficio de la depreciación acelerada, incluyendo el plazo de vigencia, regulados en el artículo 10 de la Ley 31110, Ley del Régimen Laboral Agrario y de Incentivos para el sector agrario y riego, agroexportador y agroindustrial, para lo cual se tendrá en cuenta las particularidades de dichos sectores</p> <p>a.12 Otorgar preeminencia, en el caso de devoluciones a cargo de la SUNAT, al abono en cuenta corriente o de ahorros sobre los otros medios de devolución,</p>
--	--

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

		<p>adoptándose las medidas necesarias para ello, incluyendo la modificación de la Ley 31120, Ley que regula la cuenta documento nacional de identidad, del Código Tributario, y otras normas necesarias para lograr el fin</p> <p>a.13 Incorporar la obligación de almacenar, archivar y conservar los libros y registros contables por parte de las personas jurídicas que sean extinguidas al amparo del Decreto Legislativo 1427, Decreto Legislativo que regula la extinción de las sociedades por prolongada inactividad, hasta por un plazo de 5 años, salvo que sean de aplicación los numerales 7 y 8 del artículo 87 del Código Tributario, supuesto en el cual se aplica el plazo mayor.</p>
		b. Modificar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros, en los siguientes aspectos:
2. En materia financiera, a fin de:		2.1 Dictar medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación para garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo, así como a través de la modernización de sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.
		2.2 Fomentar una mayor competencia en la prestación del servicio de transporte y custodia de dinero y valores, modificando la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, autorizándose a reducir el capital mínimo requerido a las Empresas de Transporte, Custodia y Administración de Numerario (ETCAN) hasta el límite máximo de 30% del importe vigente al trimestre octubre-diciembre 2021 para dichas empresas, sin que ello implique que se dejen de aplicar estrictamente las normas sobre licenciamiento, supervisión por parte de la SBS y medidas de seguridad correspondientes.
		2.3 Adecuar la normativa aplicable a las empresas del sistema financiero, relacionada con la composición del patrimonio efectivo al estándar Basilea III, a fin de mejorar la calidad del patrimonio efectivo y fortalecer la solvencia y estabilidad del sistema financiero peruano, en resguardo de los ahorristas.
		2.4 Fomentar mayor competencia de entidades que están bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) y optimización de procesos, modificando la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
3. En materia de reactivación económica	3.1 En el marco de la promoción de la inversión privada, a fin de:	a) Establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación de procedimientos a cargo de las entidades del Estado en materia de inversión privada y público-privada, que impulsen la reactivación económica y permitan optimizar su ejecución.
		b) Modificar el marco legal del mecanismo de Obras por Impuestos para ampliar sus fuentes de financiamiento y alcances para incluir a las IOARR, las IOARR de Estado de Emergencia Nacional, así como las actividades de operación y mantenimiento, a fin de asegurar y promover su utilización en todos los niveles de gobierno, con especial énfasis en gobiernos regionales y locales. Estas modificaciones deben realizarse en el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

		<p>el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales; y la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, entre otras normas afines y conexas. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p> <p>c) Mejorar y consolidar las reglas, criterios, alcances, fuentes y mecanismos de financiamiento, funciones, competencias y procesos aplicables a las modalidades de Asociaciones Público-Privadas y Proyectos en Activos, con la finalidad de promover y proteger las inversiones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.</p> <p>d) Incorporar modelos de gestión integral de proyectos con la finalidad de fortalecer su gobernanza y mejorar la gestión de la inversión público-privada. Estas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p>
	<p>3.2 En el marco de la promoción de la inversión pública, establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de procedimientos vinculados con licencias, permisos, autorizaciones, en especial el de habilitación urbana, entre otros, así como su regularización en un plazo posterior no mayor a los seis meses, y alinear las disposiciones en materia de desarrollo urbano a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni vulnerar el derecho de propiedad, ni el artículo 70 de la Constitución, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p>	
	<p>3.3 En el marco del fortalecimiento de la Administración Financiera del Sector Público:</p>	<p>1. En materia del Sistema Nacional de Contabilidad, a fin de modernizarlo, modificando el Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas en las entidades del Sector Público a través de la implementación de estándares internacionales contables y financieros que contribuyan al manejo transparente y oportuno de la información sobre las finanzas públicas; así como precisar el alcance de las disposiciones aplicables a la contabilidad del sector privado. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.</p>

A partir del contenido de la mencionada Ley 31380 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1526 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señaló que este tenía por objeto dictar las medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación a fin de garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo y modernizar sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31380 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el subnumeral 2.1 numeral 2 de su artículo 3. En efecto, el referido acápite habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

“Artículo 3. Materias de la delegación de facultades legislativas.

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar por el plazo previsto en el artículo 2, sobre las siguientes materias:

(...)

2. En materia financiera, a fin de:

2.1 Dictar medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación para garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo, así como a través de la modernización de sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1526 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.²²

²²

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 DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

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 1526 observa los mencionados requisitos.

Así, se tiene que el problema identificado por la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1526 era que antes de su entrada en vigor:

“(…) no existía una norma con rango legal que desarrollase al detalle el procedimiento para aprobar las herramientas de gestión del Banco de la Nación mencionadas en el Decreto Legislativo [1526], lo cual le generaba dificultades a la hora de aplicarlas.”²³

Dicho de otra manera, lo que existía antes del referido decreto legislativo eran:

“(…) normas de nivel administrativo (Directiva Corporativa de Gestión Empresarial del FONAFE, por ejemplo), que ha[bía]n sido aprobadas a nivel de Directorio de [l] FONAFE donde se establec[ía] el procedimiento para aprobar las herramientas de gestión tanto del Banco [de la Nación] como de las demás empresas del *holding* [del] FONAFE, todas bajo el mismo procedimiento, sin considerar la envergadura ni agilidad del mercado donde se desarrolla[ba]n dichas empresas (…).”²⁴

Con el fin de superar la mencionada problemática, el Decreto Legislativo 1526 realizó un conjunto de autorizaciones al Directorio del Banco de la Nación con el objeto de garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo, así como modernizar sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.

La exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis resaltó que en aquel “no se (...) estableció (...) ninguna disposición relacionada con la ampliación de [las] funciones o [de las] actividades del Banco de la Nación, ni en general sobre el desarrollo de [las] nuevas actividades empresariales por parte del Estado.”²⁵

En ese sentido, a través de su artículo 2 el citado decreto legislativo dispuso que el Ministerio de Economía y Finanzas dentro de un plazo no mayor a treinta (30) días calendario debía precisar, mediante decreto supremo, lo señalado en el literal a) del artículo 4 de la Ley de Contrataciones del Estado. Dicho de otra manera, debía establecer cuáles eran los contratos mencionados en dicho literal a los que no les era aplicable a dicha ley.

²³ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 9.

²⁴ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 9.

²⁵ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 3.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

La razón por la cual la precisión aludida era necesaria era —según la citada exposición de motivos— porque antes de la publicación del referido Decreto Legislativo 1526 “(...) no exist[ía] en la legislación nacional una definición de [los] contratos bancarios y [de los contratos] financieros.”²⁶ Ello había generado que “(...) la [Superintendencia de Banca y Seguros] y el propio Banco de la Nación utiliz[aran] interpretaciones para definir el concepto.”²⁷

Así, el referido literal señalaba lo siguiente:

“Artículo 4. Supuestos excluidos del ámbito de aplicación.
La presente norma no es de aplicación para:

- a) Contratos bancarios y financieros que provienen de un servicio financiero, lo que incluye a todos los servicios accesorios o auxiliares a un servicio de naturaleza financiera, salvo la contratación de seguros y el arrendamiento financiero, distinto de aquel que se regula en la Ley 28563 o norma que la sustituya.
(...)”²⁸

En efecto, con fecha 24 de julio de 2022 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Decreto Supremo 169-2022-EF, mediante el cual se definieron los alcances de dichos contratos.²⁹

De acuerdo con la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, la mencionada delimitación permitiría que los referidos contratos ya no estuvieran sometidos a los procedimientos de selección o de concurso establecidos por la citada Ley de Contrataciones del Estado sino que, por el contrario, pudieran “(...)

²⁶ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 3.

²⁷ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 3.

²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo 082-2019-EF, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 13 de marzo de 2019. Redacción conforme a lo señalado en el Decreto Legislativo 1341, Decreto Legislativo que modifica la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 07 de enero de 2017; y en el Decreto Legislativo 1444, Decreto Legislativo que modifica la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 16 de setiembre de 2018.

²⁹ “Artículo 2. Alcance de la denominación de contratos bancarios y financieros referidos en el literal a) del artículo 4 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.

Los contratos bancarios y financieros que provienen de un servicio financiero, lo que incluye a todos los servicios accesorios o auxiliares a un servicio de naturaleza financiera, referidos en el literal a) del artículo 4 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, son los siguientes:

- a) Los que tienen por objeto realizar operaciones y servicios del sistema financiero, así como, aquellos que tienen por objeto prestar servicios accesorios o auxiliares que permiten viabilizar una operación o servicio del sistema financiero, contemplados en la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y disposiciones emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS).
- b) Los que tienen por objeto realizar operaciones y servicios en el mercado de valores, de conformidad con el Decreto Legislativo 861, Ley del Mercado de Valores.”

Decreto Supremo 169-2022-EF, Decreto Supremo que precisa el alcance de lo dispuesto en el literal a) del artículo 4 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado y que autoriza el abono en cuenta recaudadora del fideicomiso constituido en el marco del Decreto de Urgencia 055-2021. Publicado en el Diario Oficial “El Peruano” 24 de julio de 2022.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

tener un procedimiento distinto, mucho más célere, sin dejar de cuidar la racionalidad y cautelar ante cualquier actuación irregular por parte de ellos gestores de dichas contrataciones.”³⁰

De otro lado, se tiene que el artículo 3 del referido decreto legislativo habilitó al Directorio del Banco de la Nación a solicitar al FONAFE la correspondiente autorización para realizar un aumento de capital a favor del citado banco de forma periódica, estableciéndose que el importe máximo de dicha capitalización debía ser igual al monto que correspondía al promedio de las utilidades netas generadas por el propio banco durante los cuatro años anteriores al año de la solicitud.

Asimismo, dicho artículo estableció los requisitos (el pronunciamiento obligatorio del directorio del FONAFE), el procedimiento y los plazos (30 días calendario) para el otorgamiento y para la ejecución de tal solicitud, así como para la actualización del importe máximo de la mencionada capitalización, entre otras disposiciones, tal como se aprecia de la siguiente cita:

“Artículo 3. Aumento de capital del Banco de la Nación

3.1 El Directorio del Banco de la Nación solicita al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) autorización para realizar un aumento del capital del Banco de forma periódica.

3.2 El importe máximo de capitalización total que puede solicitar el Directorio del Banco de la Nación es igual al monto que corresponde al promedio de las utilidades netas generadas por el propio Banco durante los cuatro (04) años anteriores al año de la solicitud.

3.3 El Directorio del FONAFE se pronuncia sobre la solicitud de aumento de capital del Banco de la Nación en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, bajo responsabilidad. Debe considerar para la determinación del importe máximo de capitalización su concordancia con el Plan Estratégico Institucional del Banco.

3.4 Sobre la base de la aprobación del Directorio del FONAFE, mediante Resolución Ministerial del sector Economía y Finanzas se establece el monto máximo de capitalización para los cuatro (04) años siguientes.

3.5 Es condición previa para ejecutar el aumento de capital, que FONAFE comunique fehacientemente su Acuerdo de Directorio que aprueba el aumento de capital del Banco de la Nación, a la

³⁰ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 4.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones - SBS, y a la Contraloría General de la República - CGR.

3.6 La ejecución del monto de capitalización aprobada por la Resolución Ministerial a que se refiere el numeral 3.4 del presente artículo, solo se efectúa cuando el *ratio* de capital global del Banco, reportado a la SBS, se encuentre por debajo del trece por ciento (13%) o, en su defecto, por debajo del mínimo permitido por la SBS; y es pagado hasta por el importe máximo correspondiente al treinta por ciento (30%) de las utilidades netas anuales generadas por el propio Banco.

3.7 Cada cuatro (04) años, el importe máximo de capitalización aprobado se actualiza siguiendo el mismo procedimiento establecido en el numeral 3.2. Los montos no pagados de las capitalizaciones anteriores aprobadas no son acumulables.”

Al respecto, debe señalarse que , de acuerdo con la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, este nuevo procedimiento:

“(…) permitir[ía] establecer con mayor claridad cuál [era] la ruta para que se proced[iera] con el aumento de capital del Banco [de la Nación], procedimiento que (...) no exist[ía] y también involucra[ba] a[l] FONAFE como rector de la actividad empresarial del Estado, en la aprobación de la respectiva capitalización.”³¹

En la misma línea, el artículo 4 del Decreto Legislativo 1526 tuvo como punto de partida el hecho de que antes de su entrada en vigor “(...) el CAP del Banco [de la Nación] [era] aprobado por su Directorio y además por [el] FONAFE (...)”, resaltando además que “(...) cualquier modificación al [CAP] que impli[ca] un incremento del número de [las] plazas de mayores costos totales producto de una reconvención o [de una] reagrupación de [las] plazas también requ[er]ía [la] aprobación de[l] FONAFE.”³²

Esta situación generaba un procedimiento largo y complicado de aprobación o de modificación, puesto que:

“(…) en el propio FONAFE [era] su Directorio el que deb[ía] efectuar esas aprobaciones, luego de la validación de las áreas técnicas y de sus respectivas gerencias, inclusive después de haber pasado por la aprobación del Directorio del Banco.”

³¹ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 4.

³² Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 4.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

Frente a esta problemática, el mencionado artículo 4 autorizó al Directorio del Banco de la Nación, a través de un estudio sobre la carga laboral del banco, a incrementar o a modificar su CAP de manera directa y exclusiva, cumpliendo con los lineamientos que establecía el FONAFE, tal como se advierte de la siguiente cita:

“Artículo 4. Cuadro de Asignación de Personal del Banco de la Nación.
4.1 Autorízase al Directorio del Banco de la Nación incrementar o modificar su Cuadro de Asignación de Personal (CAP) de manera directa y exclusiva, cumpliendo con los lineamientos que establece el FONAFE.

4.2 Es requisito previo para esta autorización, la existencia de un estudio del Banco de la Nación de su carga laboral aprobado previamente por su Directorio, bajo responsabilidad.

4.3 Para la ejecución del Acuerdo de Directorio que autorice el incremento o modificación de su CAP, que se adopte en virtud del numeral 4.1 previamente el Banco de la Nación comunica fehacientemente al FONAFE, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y a la Contraloría General de la República.”

En concordancia con lo anterior, el artículo 5 del Decreto Legislativo 1526 tuvo como premisa de que antes de su entrada en vigor el presupuesto del Banco de la Nación era aprobado por su directorio y su ejecución debía ser aprobada por el directorio del FONAFE.³³

En ese sentido, al igual que lo que sucedía en el caso del procedimiento relativo al CAP, en este caso existía un procedimiento largo y complicado de aprobación o de modificación, toda vez que era el directorio del propio FONAFE el que debía realizar dichas aprobaciones, luego de las correspondientes validaciones de las áreas técnicas y de sus respectivas gerencias, incluso después de haber pasado por la aprobación del directorio del Banco de la Nación.³⁴

Frente a ello, el mencionado aludido 5 autorizó al Directorio del Banco de la Nación a aprobar o a modificar su presupuesto para cubrir las necesidades del personal dentro de su CAP o de los requerimientos tecnológicos del área informática del referido banco, cumpliendo los lineamientos específicos establecidos por el FONAFE, el cual debía realizar el seguimiento y el monitoreo

³³ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 5.

³⁴ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 5.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

del presupuesto del mismo banco observando los lineamientos establecidos para dicho fin, conforme se desprende de la siguiente cita:

“Artículo 5. Presupuesto del Banco de la Nación

5.1 Autorízase al Directorio del Banco de la Nación a aprobar o modificar su presupuesto, para cubrir necesidades de personal dentro de su Cuadro de Asignación de Personal (CAP) o de requerimientos tecnológicos del área informática del Banco, cumpliendo los lineamientos específicos establecidos por el FONAFE.

5.2 Es requisito previo para la ejecución del Acuerdo de Directorio aprobado en el marco del numeral 5.1 que el Banco de la Nación lo comunique previa y fehacientemente al FONAFE, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y a la Contraloría General de la República.

5.3 El FONAFE realiza el seguimiento y monitoreo del presupuesto del Banco de la Nación en cumplimiento de los lineamientos que establece para dicho fin.”

Por su parte, antes de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1526 el Plan Estratégico Institucional del Banco de la Nación era aprobado por el FONAFE y el Plan Operativo Institucional era aprobado por el directorio del referido banco. Frente a ello, el artículo 6 del mencionado decreto legislativo buscaba inyectar:

“(…) mayor agilidad para que el Banco [de la Nación] pud[ier]a aprobar e implementar esos dos importantes documentos de gestión, sin descuidar el acompañamiento del FONAFE a través de [ciertos] lineamientos (...) [y sin descuidar] la participación de [las] otras entidades distintas al [citado] banco en el proceso de [la] elaboración de estos documentos.”³⁵

De ahí que el mencionado artículo 6 autorizara al Directorio del Banco de la Nación a aprobar su Plan Estratégico Institucional (PEI) y su Plan Operativo Institucional (POI), los cuales debían observar los lineamientos específicos establecidos al respecto por el FONAFE, y debían encontrarse alineados con el Plan Estratégico Corporativo del FONAFE, así como contar con la opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas en materia de inclusión financiera. Asimismo, se estableció que el seguimiento y el monitoreo del PEI y del POI del Banco de la Nación debían ser realizados por el FONAFE, conforme de muestra a continuación:

³⁵ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 5.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

“Artículo 6. Plan Estratégico Institucional y Plan Operativo Institucional del Banco de la Nación

6.1 Autorízase al Directorio del Banco de la Nación a aprobar su Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI) los cuales se elaboran de conformidad con los lineamientos específicos que establece el FONAFE y estar alineados al Plan Estratégico Corporativo del FONAFE, y contar con la opinión previa del Ministerio de Economía y Finanzas en temas de inclusión financiera.

6.2 Es requisito previo para la ejecución del Acuerdo de Directorio, que se adopte en virtud del numeral 6.1, la comunicación fehaciente del mismo por parte del Banco de la Nación al FONAFE, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y a la Contraloría General de la República.

6.3 El seguimiento y monitoreo del PEI y del POI del Banco son realizados por el FONAFE.”

El artículo 7 del Decreto Legislativo 1526 buscaba corregir la situación existente antes de su entrada en vigor respecto de los programas de retiro voluntario para los trabajadores del Banco de la Nación. En efecto, estos programas eran diseñados por el Directorio del Banco de la Nación siempre que tuviera la aprobación previa del FONAFE, lo cual en la práctica constituía una aprobación previa por parte de dicho *holding*.³⁶

Frente a ello, el mencionado artículo 7 buscó darle autonomía a este respecto al Directorio del Banco de la Nación, pero manteniendo su concordancia con los lineamientos que a dicho respecto había establecido el FONAFE. Así, dicho artículo pretendía lograr la simplificación de los procedimientos de aprobación y de implementación del aludido instrumento de gestión sin descuidar la existencia de los mecanismos de verificación *ex ante* de las condiciones técnicas y económicas por parte del FONAFE y del Ministerio de Economía y Finanzas.³⁷

De ahí que el artículo 7 del Decreto Legislativo 1526 autorizara al Directorio del Banco de la Nación a aprobar los programas de retiro voluntario con incentivos para sus trabajadores, siempre que aquellos se encontraran presupuestados y al mismo tiempo observaran los lineamientos específicos que establecía al respecto el FONAFE, imponiéndoles como requisito previo a la aprobación de dichos programas contar con los correspondientes informes económicos y técnicos favorables del Ministerio de Economía y Finanzas y del FONAFE, conforme se aprecia de la siguiente cita:

³⁶ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 6.

³⁷ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 6.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

“Artículo 7. Programas de retiro voluntario del Banco de la Nación

7.1 Autorízase al Directorio del Banco de la Nación a aprobar programas de retiro voluntario con incentivos para los trabajadores, siempre que éstos se encuentren presupuestados y en cumplimiento de los lineamientos específicos que establece el FONAFE.

7.2 Son requisitos previos para la aprobación de estos programas de retiro voluntario con incentivos, contar con los informes económicos y técnicos favorables del Ministerio de Economía y Finanzas y del FONAFE.

7.3 Para la ejecución del Acuerdo de Directorio que se adopte en virtud del numeral 7.1 se requiere la comunicación fehaciente del mismo por parte del Banco de la Nación a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y a la Contraloría General de la República.”

Por su parte, según la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1526, antes de su entrada en vigor la aprobación y la modificación de la escala remunerativa del Banco de la Nación sólo podían ser realizadas por el FONAFE.³⁸ Dicho de otra manera, en el presente caso se repetía *mutatis mutandis* la problemática descrita respecto del procedimiento de aprobación de los programas de retiro voluntario descrito *supra*.

Frente a ello, el artículo 8 del Decreto Legislativo 1526 autorizó al Directorio del Banco de la Nación a aprobar o modificar su escala remunerativa, siempre que se observaran los lineamientos específicos que al respecto había establecido el FONAFE, precisándose que la adopción del acuerdo del directorio sobre la aprobación o la modificación aludidas requería contar con los correspondientes informes económicos y técnicos favorables por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y del FONAFE, tal como se muestra a continuación:

“Artículo 8. Escala remunerativa del Banco de la Nación

8.1 Autorízase al Directorio del Banco de la Nación a aprobar o modificar su escala remunerativa, cumpliendo los lineamientos específicos que establece el FONAFE.

8.2 Son requisitos previos para la aprobación del Acuerdo de Directorio a que se refiere el numeral 8.1, contar con los informes económicos y técnicos favorables del Ministerio de Economía y Finanzas y del FONAFE.

³⁸ Decreto Legislativo 1526, Exposición de Motivos, p. 6.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

8.3 Para la ejecución del Acuerdo de Directorio que se adopte en virtud del numeral 8.1, se requiere la comunicación fehaciente del mismo por parte del Banco de la Nación, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y a la Contraloría General de la República.”

Cabe resaltar que los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 mencionados establecían, *mutatis mutandis*, que la ejecución del acuerdo que adoptara el Directorio del Banco de la Nación se encontraba condicionada a la comunicación fehaciente que dicho banco realizara a este respecto, según fuera el caso, al FONAFE, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y a la Contraloría General de la República.

Por lo tanto, teniendo en cuenta la naturaleza de la modificatoria analizada, se concluye que ella fue realizada como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación en este extremo.

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.”³⁹

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

³⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”⁴⁰

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.⁴¹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.⁴²

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1526 es dictar medidas específicas para el fortalecimiento del Banco de la Nación a fin de garantizar su solvencia patrimonial a largo plazo y modernizar sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.

Al respecto, debemos señalar que si entendemos que el buen gobierno alude al “(...) establecimiento de principios, reglas, procedimientos y buenas prácticas para regular el adecuado ejercicio del poder estatal mediante el correcto desempeño de las funciones públicas (...)”⁴³, entonces se advierte una vinculación entre el objeto del Decreto Legislativo 1526 y la aspiración de todo Estado a contar con un buen gobierno.

Siguiendo esta línea argumentativa, el buen gobierno como finalidad perseguida por el mencionado decreto legislativo encuentra su base constitucional de alguna manera en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú según el cual las obras y la adquisición de los suministros con la utilización de los fondos o de los recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública y la contratación de los servicios y de los proyectos se hace por concurso público, de acuerdo con los procedimientos y los requisitos señalados en la ley.

En ese contexto normativo el instrumento de gestión más importante es la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030⁴⁴, cuyos cuatro objetivos prioritarios son: i) garantizar políticas públicas que respondan a las necesidades, a la inclusión y a las expectativas de mejora de las personas en el territorio; ii) mejorar la gestión interna en las entidades públicas, iii) fortalecer la mejora continua en el Estado, y, iv) garantizar un gobierno abierto y transparente que genere legitimidad en las intervenciones públicas.

⁴⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

⁴¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

⁴² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

⁴³ Decreto legislativo 1564, Exposición de motivos, p. 2.

⁴⁴ Aprobada por el Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de agosto de 2022.

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1526 no sólo no contraviene la Constitución, sino que, además se alinea con las normas contenidas en ella, superando de esta manera el control de evidencia.

V. CONCLUSIÓN.

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1526, Decreto Legislativo que dicta medidas para el fortalecimiento del Banco de la Nación, **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 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, y, por tanto, remite el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 15 de julio de 2024.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

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

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

INFORME DE CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1526, DECRETO LEGISLATIVO QUE DICTA MEDIDAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL BANCO DE LA NACIÓN.