

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

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 1584, Decreto Legislativo que modifica la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Undécima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 5 de junio de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado², Aguinaga Recuenco³, Echaiz de Núñez Ízaga⁴, Marticorena Mendoza, Picón Quedo⁵, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventrura Ángel⁶.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1584, Decreto Legislativo que modifica la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de noviembre de 2023.

Mediante el Oficio 363-2023-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1584. Así, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 23 de noviembre de 2023, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, mediante el Oficio 0523-2023-2024/CCR-CR, de fecha 27 de

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

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

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

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

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

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

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

noviembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.

El Decreto Legislativo 1584 tiene por objeto, según su artículo 1, modificar la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de establecer medidas que contribuyan a reactivar las obras públicas paralizadas que forman parte de las inversiones de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones⁷.

En tal sentido, en su artículo 2, se modifican el numeral 3.1 del artículo 3, los numerales 4.1, 4.3 y 4.4 del artículo 4, los numerales 5.1 y 5.6 del artículo 5, el numeral 6.1 del artículo 6 y el numeral 9.2 del artículo 9, así como el Anexo de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas.

Asimismo, se incorporan numerales a los artículos 4 y 5 y la Sexta Disposición Complementaria Final a la citada Ley; y se dictan tres Disposiciones Complementarias Transitorias y una Disposición Complementaria Derogatoria.

La modificación al numeral 3.1 del artículo 3, consiste en precisar la **responsabilidad del titular de la entidad** respecto a la elaboración del inventario de las obras públicas paralizadas que debe ser registrado por la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) en el aplicativo informático del Banco de Inversiones.

En cuanto a la modificación al numeral 4.1 del artículo 4, las modificaciones están referidas a la oportunidad en que debe solicitarse el informe de estado situacional. También se permite que de manera alternativa las entidades puedan contratar dicho servicio. Asimismo, se indica que el servicio de elaboración del citado informe sea considerado como necesidad urgente, estando la Entidad facultada a aplicar la causal de contratación directa prevista en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

⁷ El artículo 1 del Decreto Legislativo 1252, Ley que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, señala que éste es un sistema administrativo del Estado, cuya finalidad es orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para la efectiva prestación de servicios y la provisión de la infraestructura necesaria para el desarrollo del país. Sus normas reglamentarias y complementarias son de aplicación obligatoria a las entidades del Sector Público No Financiero a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1276.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Respecto a la modificación del numeral 4.3, del artículo 4, se establece que si la entidad cuenta con informes que comprendan los aspectos señalados en el numeral 4.2⁸, emitidos o contratados previamente, con una antigüedad **no** mayor a un año, contado a partir de la fecha del registro de/inventario de obras públicas paralizadas del año en curso o de su actualización, según corresponda, tales informes pueden ser considerados como informes de estado situacional para la aprobación de la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

En el numeral 4.4 del artículo 4, la modificación consiste en incluir dentro de la lista priorizada de obras públicas paralizadas, los servicios públicos en materia de seguridad y sistema de justicia.

Con la modificación al numeral 5.1 del artículo 5, se indica que, para reactivar la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, las entidades consideran el informe de estado situacional y la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

En cuanto al numeral 5.6 del artículo 5, se agrega una parte final al primer párrafo, el cual dispone que, si la entidad decide contratar la consultoría para la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, se considera como de necesidad urgente, estando facultada a aplicar el literal I) del numeral 27.1 del artículo 27 de la citada Ley y su Reglamento.⁹

Sobre la modificación al artículo 6, establece como posibilidad para reactivar la obra pública paralizada iniciada bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa, que la entidad contrate la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, su ejecución y de ser el caso, la supervisión **de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra y de la ejecución del saldo de obra**, en el marco de las disposiciones legales pertinentes.

⁸ El numeral 4.2 dispone textualmente: "El informe sobre el estado situacional incluye un análisis técnico legal y financiero, así como todo aquello que resulte necesario, a criterio del titular de la entidad, para la culminación de la obra, de ser el caso. El análisis técnico legal y financiero considera como mínimo el reporte de la inspección de la obra, la revisión del expediente técnico y de la documentación relacionada a su ejecución; así como la identificación de las partidas de obra faltantes para su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento. El informe sobre el estado situacional es vinculante respecto a la determinación de considerar la obra pública como obra pública paralizada en los términos previstos en la presente ley y es el documento de sustento para que la entidad pública adopte la decisión de reactivar la obra pública paralizada, sujetándose a su disponibilidad presupuestaria."

⁹ El artículo 27 dispone en su numeral 1-L, que "Excepcionalmente, las Entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los siguientes supuestos: (...) I) Cuando exista la necesidad urgente de la Entidad de continuar con la ejecución de las prestaciones no ejecutadas derivadas de un contrato resuelto o de un contrato declarado nulo por las causales previstas en los literales a) y b) del numeral 44.2 del artículo 44, siempre que se haya invitado a los demás postores que participaron en el procedimiento de selección y no se hubiese obtenido aceptación a dicha invitación. Esta causal procede aun cuando haya existido un solo postor en el procedimiento de selección de donde proviene el contrato resuelto o declarado nulo."

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Respecto a la modificación al numeral 9.2 del artículo 9, se dispone que la UEI registre también el inventario de obras públicas paralizadas; y el informe de estado situacional, así como la OPMI registra en el aplicativo informático la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

En el Anexo, se modifica el numeral 2, para incluir dentro de las contrataciones que puede efectuar la entidad, la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, así como la ejecución y supervisión del saldo de obra, de acuerdo a las reglas que se mencionan.

Asimismo, en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1584, se incorporan a la Ley 31589, numerales en los artículos 4 y 5, así como la Sexta Disposición Complementaria Final a la citada Ley.

Al artículo 4 de la Ley 31589, se le incorpora el numeral 4.5, el cual señala que es responsabilidad del titular de la entidad, el impulsar y supervisar las actividades para reactivar las obras que forman parte de la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

En cuanto al artículo 5 de la Ley 31589, se le incorpora el numeral 5.12, que faculta a los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos, para que puedan contratar el saldo de obra que incluya el diseño y construcción a través de las modalidades *llave en mano* que incluye el expediente técnico de obra, o concurso oferta, según corresponda, conforme a los requisitos, condiciones y demás disposiciones establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

La Sexta Disposición Complementaria Final que se incorpora a la Ley 31589, está referida a la información adicional en el inventario de obras públicas paralizadas que deben elaborar las entidades, bajo responsabilidad de su titular.

En el artículo 4 del Decreto Legislativo 1584, se dispone que es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.

El Decreto Legislativo materia de análisis, cuenta también con tres Disposiciones Complementarias Transitorias: En la primera, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2024, para la convocatoria del Procedimiento Especial de Selección para reactivar las obras públicas iniciadas bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa. En la Segunda, se dispone que excepcionalmente, durante los años 2023 y 2024, las entidades bajo el ámbito de aplicación de la Ley 31589, reactivan las obras públicas paralizadas que cuenten con un avance físico igual o mayor al 20%, siempre que, además de

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

cumplir con los requisitos previstos en el artículo 2 de la referida Ley, distintos al porcentaje, cumplan con las condiciones que allí se indican. En la Tercera, se fijan plazos para elaborar y aprobar la lista priorizada de obras públicas paralizadas para el año 2024.

Finalmente, el Decreto Legislativo 1584 contiene una Única Disposición Complementaria Derogatoria, por la cual se deroga el numeral 2.4 del artículo 2 de la Ley 31589, que regula un supuesto de exclusión de la definición de obra paralizada.

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".¹⁰

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."¹¹

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

¹⁰ 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.

¹¹ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Ejecutivo¹² y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.¹³

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas¹⁴. 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."¹⁵

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".¹⁶ 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 (...)".¹⁷

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"¹⁸, 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."¹⁹

¹² López Guerra, Op. Cit., p. 77.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

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. 49.

¹⁹ Ídem.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

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)²⁰, 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."²¹

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.²²

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.²³

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

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

²¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

²² 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.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

(plazo cierto).²⁴

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	- 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.²⁵ 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

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

²⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 23 de setiembre de 2023.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1584

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".

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

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 1584 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el miércoles 22 de noviembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el jueves 23 de noviembre del mismo año mediante el Oficio N° 363-2023-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, cual es 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 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en diario oficial *El Peruano*, concede 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 1584 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de noviembre de 2023, 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 del Perú.

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.²⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1584 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

²⁶

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

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

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 noventa (90) días calendario, en cuatro ámbitos: seguridad ciudadana; gestión del riesgo de desastres; infraestructura social y calidad de proyectos; y, fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones 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 31880 (Ley autoritativa)

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS	LÍMITES A LAS AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 En materia de seguridad ciudadana	2.1.1 Seguridad ciudadana	a) Actualizar la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y el Decreto Legislativo 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior; así como la normativa y medidas en materia de seguridad ciudadana, con especial énfasis en la capacitación, entrenamiento y medidas destinadas a resguardar el adecuado uso de los medios de defensa por parte del serenazgo municipal, bajo un enfoque de respeto a los derechos fundamentales de las personas; la normativa y medidas en materia de prevención de la violencia y el delito; y en materia de organización, gestión de la información, planificación, intervención y articulación de los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec). b) Fortalecer las medidas de atención frente a casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar; y agilizar el proceso de atención, difusión y búsqueda frente a casos de desaparición de personas, principalmente en el marco de lo dispuesto en el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957; en la Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, y en el Decreto Legislativo 1428, Decreto Legislativo que desarrolla medidas para la atención de casos de desaparición de personas en situación de vulnerabilidad. c) Autorizar el uso de recursos de canon y sobrecanon para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana sin

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

		afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales; habilitar la disposición de recursos y gastos de inversión en materia de seguridad ciudadana, infraestructura y equipamiento policial por parte de los gobiernos regionales y gobiernos locales sin afectar sus respectivas autonomías; y, en el marco jurídico de la Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales, autorizar la celebración de convenios de administración de recursos con organismos internacionales, así como adendas a convenios de administración de recursos vigentes, respecto de los proyectos de inversión con núms. 2256359, 2235054 y 2235055, según corresponda, para el destino de recursos y la continuidad de la ejecución de convenios vigentes, en beneficio de la formación, salud y fortalecimiento de la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú. d) Establecer modificaciones al marco normativo referido a la prevención, combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles, recuperación de bienes perdidos y delitos conexos, con principal incidencia en el Decreto Legislativo 1338, Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad, orientado a la prevención y combate del comercio ilegal de equipos terminales móviles y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana; el Decreto Legislativo 1215, Decreto Legislativo que brinda facilidades a los ciudadanos para la recuperación de bienes perdidos o sustraídos de su posesión por la ejecución de diversos delitos, y en el Código Penal, aprobado mediante Decreto Legislativo 635. e) Promover la renovación del parque automotor con relación a chatarreo obligatorio dentro de un procedimiento de ejecución coactiva; la reducción de plazo de inicio del proceso para la declaración de abandono de vehículos en un procedimiento administrativo sancionador; y facilitar el chatarreo de vehículos con características registrables imposibles de identificar. f) Fortalecer la Red de Protección al Turista a nivel nacional mediante la modificación de la Ley 29408, Ley General de Turismo, estableciendo disposiciones para la conformación de las Redes Regionales de Protección al Turista, optimizando de esa manera las intervenciones de la Red de Protección al Turista, y mejorando el acceso a la información, comunicación y planificación articulada con las entidades vinculadas.
--	--	---

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

	2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden	a) Modificar el Decreto Legislativo 1260, Decreto Legislativo que fortalece el Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y regula la Intendencia Nacional de Bomberos del Perú, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de las funciones del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú frente a la prevención y atención de incendios, sin que ello implique una enajenación de bienes inmuebles de propiedad del Estado. b) Establecer el marco normativo para la implementación, operación y mantenimiento de la central única de emergencias, urgencias e información, a través de un número único, que regule su interconexión con los sistemas de geolocalización, su funcionamiento y financiamiento, así como medidas para el traslado de la administración y funciones de las entidades involucradas. c) Modificar el Código Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 635, en materia de delitos contra la seguridad y tranquilidad pública, sin criminalizar las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento, así como el derecho de reunirse pacíficamente sin armas u otros derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú.
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y crimen organizado	a) Modificar el Nuevo Código Procesal Penal, aprobado por el Decreto Legislativo 957, con la finalidad de optimizar el marco legal que regula la investigación del delito y la intervención de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, salvaguardando las atribuciones que la Constitución Política del Perú otorga a cada institución de conformidad con lo dispuesto en sus artículos 159, numeral 4, y 166. b) Fortalecer la lucha contra la extorsión, la estafa, el fraude y otros delitos a través de la aprobación de medidas y normas modificatorias al marco normativo, con la intención de prevenir y hacer frente a la ciberdelincuencia, en irrestricto respeto de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Política del Perú y los principios de igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad. c) Actualizar el marco normativo sobre crimen

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

		organizado, tráfico ilícito de drogas, control e investigación de insumos químicos y delitos conexos, principalmente lo regulado en la Ley 30077, Ley contra el Crimen Organizado, incorporando delitos aduaneros, delitos relacionados con la pesca ilegal y delitos contra los derechos intelectuales; en el Decreto Legislativo 1126, Decreto Legislativo que establece medidas de control en los insumos químicos y productos fiscalizados, maquinarias y equipos utilizados para la elaboración de drogas ilícitas; y en el Decreto Legislativo 1241, Decreto Legislativo que fortalece la lucha contra el tráfico ilícito de drogas; así como la normativa de la materia, a fin de reforzar la articulación entre las autoridades competentes, la prevención y las acciones de control e investigación. Dicha facultad no comprende la penalización de actividades vinculadas a la minería. d) Establecer un marco normativo para promover el deshacinamiento penitenciario; y modificar normas del Código Penal y del marco administrativo sancionador de funcionarios del INPE.
	2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú	a) Modificar el Decreto Legislativo 1174, Ley del Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú, a efectos de reconfigurar la estructura y funciones de los órganos de Saludpol e incorporar condiciones de experiencia y especialidad para sus órganos de administración. Modificar el Decreto Legislativo 1175, Ley del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú, para adecuar las funciones del órgano de gestión conforme a las desplegadas por la Dirección de Sanidad Policial; y gestionar la intervención de Saludpol en la evaluación médica anual y telemedicina, para mejorar la calidad de respuesta de las entidades prestadoras de salud. Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, con la finalidad de reconfigurar las funciones de orientación, coordinación, presentación de propuestas de mejoras y supervisión de la gestión de los servicios de salud del Régimen de Salud de la Policía Nacional del Perú. b) Modificar el Decreto Legislativo 1318, Decreto Legislativo que regula la formación profesional de la Policía Nacional del Perú, a fin de garantizar un desarrollo de competencias y una visión de mejora continua y de calidad para la formación policial, sin que esto implique una reducción o flexibilización del rigor académico o del tiempo cronológico de formación en las unidades académicas de pregrado. Modificar el Decreto Legislativo 1149, Ley de la carrera y situación del

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

		personal de la Policía Nacional del Perú, para consolidar la línea de carrera policial y el proceso de ascenso, sobre la base de criterios objetivos de evaluación; así como crear la reserva policial como fuerza de apoyo. c) Modificar la Ley 30714, Ley que regula el Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú, a efectos de fortalecer la disciplina policial mediante la aplicación oportuna y eficaz de sanciones al personal policial y lograr mayor celeridad y simplicidad en el ejercicio de la función administrativa disciplinaria. d) Modificar el Decreto Legislativo 1219, Decreto Legislativo de fortalecimiento de la función criminalística policial, a través de la introducción de mejoras al sistema criminalístico policial, con la finalidad de establecer medidas para fortalecer la capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú, contribuir con la investigación criminal, la administración de justicia y mejorar la prestación de servicios al ciudadano.
	2.1.5 Control migratorio	Fortalecer el marco normativo en materia migratoria, con especial incidencia en las siguientes normas: a) Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a efectos de fortalecer sus funciones, destinadas a salvaguardar la seguridad nacional y facilitar una movilidad internacional segura y ordenada, reduciendo riesgos en el orden interno y en la seguridad nacional. b) Decreto Legislativo 635, Código Penal, con la finalidad de fortalecer las intervenciones policiales en flagrancia, introducir la tipificación de reingresos clandestinos o sin controles migratorios. c) Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal, a fin de ampliar el plazo para la plena identificación del extranjero hasta por doce horas. Todas las modificaciones introducidas deben garantizar el respeto de los derechos fundamentales de las personas y las garantías del debido proceso.
	2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector interior	a) Modificar la normativa de estructura y funciones de los integrantes del sector Interior para fortalecer la capacidad operativa y la prestación de servicios, a través de las siguientes medidas: 1) Establecer un sistema integrado de información estadística del sector Interior.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

		2) Fortalecer el trabajo articulado entre el Fondo de Aseguramiento en Salud de la Policía Nacional del Perú y el Régimen de Salud Policial, para mejorar la atención de la salud del personal policial y sus beneficiarios. b) Modificar el Decreto Legislativo 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de fortalecer principalmente su estructura y funciones para lograr su consolidación como una institución del Estado, con ámbitos de intervención definidos.
2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres		a) Fortalecer el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd) mediante la modificación de la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Sinagerd), mediante medidas orientadas a la inclusión de principios y precisiones para la eficiencia de los planes de gestión, así como para la gestión institucional de los actores y procesos del sistema, del procedimiento y certificación de competencias técnicas de los profesionales, del cumplimiento de los lineamientos del ente rector en la integración con otras políticas transversales, de la articulación de diferentes emergencias, como la sanitaria y la ambiental, entre otras, y respecto de infracciones y sanciones a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros como ente rector del Sinagerd. b) Establecer medidas para agilizar las contrataciones públicas mediante la modificación de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de optimizar sus disposiciones para dinamizar la reactivación de las obras paralizadas y facultar a las entidades para convocar el procedimiento especial de selección contenido en el Anexo de la citada ley hasta el 31 de diciembre de 2024. Asimismo, dictar disposiciones para establecer objetos a ser homologados de manera obligatoria por los ministerios respectivos, a fin de contribuir a que las entidades puedan lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos, obteniendo las mejores condiciones entre calidad, precio y oportunidad. Las facultades contenidas en este literal son otorgadas de manera excepcional en el marco de la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso. c) Modificar los artículos 3, 5 y 6 del Decreto Legislativo 1156, Decreto Legislativo que dicta medidas destinadas a garantizar el servicio público de salud en los casos en que exista un riesgo elevado o daño a la salud y la vida de las poblaciones, respecto a la adopción de medidas de urgencia para mitigación y respuesta ante emergencias y desastres. d) Fortalecer el seguro agrario de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) Establecer medidas especiales para que los créditos del sector Agrario otorgados con recursos públicos o con respaldo financiero a través de

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

	recursos públicos cuenten con un seguro agrario cofinanciado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa). Estas medidas no comprenden la modificación de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro, ni la reducción de los derechos que la Ley reconoce a los asegurados y beneficiarios de dicho seguro. 2) Modificar la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para ampliar la finalidad de dicho fondo, otorgando subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios a través de seguros y compensaciones directas hasta por un monto máximo de diez millones y 00/100 soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del Fogasa. 3) Modificar el artículo 6 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con la finalidad de que, a propuesta de la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo pueda aprobar gastos operativos no mayores al uno por ciento (1 %) de los recursos del Fondo, vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fogasa. e) Establecer disposiciones para la sostenibilidad de las inversiones en materia de infraestructura natural y regular la gestión ante el riesgo de desastres, mediante la modificación de la Ley 31015, Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores, para que las empresas prestadoras de servicios de saneamiento (EPS) ejecuten sus inversiones en infraestructura natural mediante la modalidad de núcleos ejecutores. Las facultades otorgadas en el presente numeral en materia de gestión de riesgos de desastres comprenden además la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso, en cuanto corresponda.
2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos	a) Establecer medidas para promover la innovación tecnológica y la reducción de la brecha de acceso a los servicios de telecomunicaciones a fin de que las entidades de este sector implementen mecanismos diferenciados de regulación para flexibilizar el marco regulatorio, otorgar exenciones regulatorias para proyectos de modelos de negocio innovadores y permitir el despliegue de infraestructura o de servicios de comunicaciones que contribuyan a disminuir la brecha de infraestructura y de acceso a los servicios de comunicaciones en áreas rurales y de preferente interés social. Asimismo, establecer para optimizar el aprovechamiento de los proyectos regionales de banda ancha, habilitando la explotación de las redes de transporte que únicamente presten el servicio portador para el funcionamiento de las redes de acceso de dichos proyectos, e incrementando las velocidades para el acceso a internet de banda ancha en las instituciones públicas. b) Modificar el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

	la Ley Marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de Saneamiento, para fortalecer las competencias y funciones de las entidades del sector, la prestación del servicio de saneamiento a nivel nacional, a los prestadores de servicios en la gestión y prestación de los servicios de saneamiento, sus capacidades institucionales, operativas y financieras; promocionar e incentivar la comercialización de los productos generados de los servicios de saneamiento; permitir la utilización de su infraestructura para prestar servicios públicos y regular la estructura del mercado del servicio de saneamiento, estableciendo competencias, funciones e incentivos para la integración de prestadores. Asimismo, dictar medidas para la regularización del derecho de propiedad, de las características físicas de los predios urbanos, de habilitaciones urbanas y de edificaciones, las que no deben vulnerar el derecho de propiedad ni afectar la autonomía de los gobiernos regionales y gobiernos locales. c) Modificar la Ley 31015 —Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores—, con la finalidad de cerrar las brechas en cobertura de los servicios de saneamiento en el ámbito rural, para permitir en forma excepcional al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a través del Programa Nacional de Saneamiento Rural (PNSR), ejecutar proyectos de inversión en los servicios de saneamiento, mediante la modalidad de núcleos ejecutores hasta el 31 de diciembre de 2026, por un monto máximo de cuatro millones quinientos mil soles (S/ 4 500 000,00), empleando opciones tecnológicas consideradas en la normativa técnica sectorial del MVCS, emitidas mediante resolución ministerial. d) Crear una entidad que brinde asistencia técnica para la calidad de proyectos de inversión de gobiernos regionales y gobiernos locales. e) Gestionar las intervenciones en la infraestructura de juegos deportivos a cargo del Proyecto Especial Legado, de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) Las intervenciones deben observar la normativa laboral que resulte aplicable, sin exceptuar o exonerarse de la aplicación de la normativa sobre regímenes laborales. 2) Las autorizaciones y contrataciones necesarias para las intervenciones no deben encontrarse exentas de lo dispuesto en el Sistema Nacional de Control, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Constitución Política del Perú. f) Legislar en el marco de la promoción del uso seguro y responsable de las tecnologías digitales por niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con las siguientes consideraciones: 1) La modificación de la Ley 30096, Ley de delitos informáticos, se encuentra delimitada a la precisión de los delitos de grooming, fraude informático y suplantación de identidad.
--	---

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

	2) Las modificaciones de la Ley 30096, Ley de delitos informáticos, y del Decreto Legislativo 957, Código Procesal Penal, en cuanto a la figura del agente encubierto, se limitan a la mención expresa de la posibilidad de su actuación en entornos digitales, así como al deber de coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en la elaboración de protocolos referidos a dicha actuación. 3) La modificación del Decreto Legislativo 1267 se limita a incorporar el deber de coordinación con la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital en la elaboración de protocolos referidos al empleo de sistemas tecnológicos y registros previstos en el artículo 43 de dicha norma. La facultad delegada en el literal f) no comprende la modificación de normas distintas a las señaladas en sus numerales 1), 2) y 3). g) Crear un fideicomiso de titulización para el desarrollo del transporte y movilidad urbana en Lima y Callao, así como otras medidas relacionadas para mejorar la ejecución de proyectos. Dichas medidas no comprenden la ampliación del uso del Fondo de Compensación Regional (Foncor) ni la modificación de la Ley 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado. h) Modificar la Ley 31015 —Ley que autoriza la ejecución de intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural, mediante núcleos ejecutores— para que se autorice en forma excepcional al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) llevar a cabo proyectos de inversión e inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición respecto de centros poblados rurales y rurales dispersos que cuenten con una población menor o igual a dos mil habitantes y que se ubiquen en distritos con pobreza monetaria mayor o igual al 40 %, con exclusión del supuesto previsto en el literal c) del párrafo 2.3 del artículo 2 de la presente ley. Asimismo, fortalecer el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo), mediante la creación del Organismo Técnico Especializado de Focalización e Información Social (OFIS).
2.4.	En materia de fortalecimiento de la gestión pública para un mejor servicio

A partir del texto de la mencionada Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1584 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

Así, tal como lo mencionamos *ut supra*, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1584 señala que este tiene por objeto modificar la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de establecer medidas que contribuyan a reactivar las obras públicas paralizadas que forman parte de las inversiones de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31880 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal b) del numeral 2.2 del artículo 2, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

(...)

2.2. En materia de gestión del riesgo de desastres

(...)

b) Establecer medidas para agilizar las contrataciones públicas mediante la modificación de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de optimizar sus disposiciones para dinamizar la reactivación de las obras paralizadas y facultar a las entidades para convocar el procedimiento especial de selección contenido en el Anexo de la citada ley hasta el 31 de diciembre de 2024. Asimismo, dictar disposiciones para establecer objetos a ser homologados de manera obligatoria por los ministerios respectivos, a fin de contribuir a que las entidades puedan lograr un eficiente y eficaz empleo de los recursos públicos, obteniendo las mejores condiciones entre calidad, precio y oportunidad. Las facultades contenidas en este literal son otorgadas de manera excepcional en el marco de la adopción de medidas prioritarias y urgentes para la mitigación del fenómeno de El Niño en progreso.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1584 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.²⁷

²⁷

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 RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

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 1584 observa los mencionados requisitos.

b.1) Antecedentes y problemática identificada

En la exposición de motivos del decreto legislativo bajo análisis, se explican los alcances de la Ley 31589, que contiene las disposiciones para reactivar las obras públicas paralizadas que forman parte de las inversiones de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y que cumplan, entre otras condiciones, con el siguiente porcentaje de avance físico: (i) igual o mayor a cuarenta por ciento (40%) para aquellas contratadas bajo la Ley de Contrataciones del Estado, (ii) igual o mayor a cincuenta por ciento (50%) para aquellas iniciadas bajo la modalidad de Administración Directa; así como, iii) igual o mayor a cuarenta por ciento (40%) para aquellas intervenciones de reconstrucción mediante inversiones del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios.

Para dicho efecto, la Ley 31589 establece el procedimiento que deben seguir las entidades para identificar las obras públicas paralizadas que cumplen con los requisitos que ella establece; la elaboración del informe situacional de cada obra pública paralizada, a fin de diagnosticar su estado, y determinar si corresponde que sea reactivada o no; la priorización hasta el 31 de diciembre de cada año, de las obras públicas paralizadas que serán reactivadas, especialmente las que tengan por objeto satisfacer servicios públicos en materia de salud, saneamiento, riego, agricultura, educación, transportes y prevención de desastres; y las herramientas contractuales para reactivar las citadas obras.

Se indica que al 31 de agosto de 2023²⁸ existen un total de **1945** obras públicas paralizadas que son ejecutadas bajo la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y bajo la modalidad de Administración Directa, cuyo saldo de ejecución asciende, aproximadamente, a S/ 9,834.7 millones. De estas 1945 obras paralizadas, **880** se encontrarían dentro de los alcances de la Ley 31589, con un saldo de ejecución aproximado a S/ 2,371.2 millones. Precisa además que dentro de estas 1945 obras públicas paralizadas se encuentran obras relacionadas a la mitigación del Fenómeno de El Niño en progreso.

²⁸ "Reporte de obras paralizadas en el territorio nacional a agosto 2023", remitido por la Contraloría General de la República

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

También señala la exposición de motivos, que se ha identificado²⁹ que solo **311** obras paralizadas han sido incluidas en los inventarios registrados por la Entidades a nivel nacional en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, como parte del procedimiento de identificación y priorización establecido en la referida Ley.

No obstante que la Ley 31589 fue publicada el 22 de octubre de 2022, se advierte que después de un año de su vigencia, las entidades no dieron cumplimiento a sus disposiciones para la reactivación de las obras paralizadas, por lo que es necesario que se dicten medidas adecuadas para corregir esta situación, con el fin de reactivar la economía y brindar adecuados servicios públicos a la población.

b.2) Análisis del articulado del Decreto Legislativo 1584, Decreto Legislativo que modifica la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas

i) Sobre el artículo 1 del Decreto Legislativo 1584

El artículo 1 del Decreto bajo análisis, define el marco normativo y los fines generales de la ley.

"Artículo 1.- Objeto del Decreto Legislativo

La presente ley tiene por objeto establecer el marco legal que garantice la reactivación de las obras públicas paralizadas que forman parte de las inversiones de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, contribuyendo a dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población; y coadyuvando a la adecuada utilización de los recursos económicos del Estado.

ii) Sobre el artículo 2 del Decreto Legislativo 1584

A través de este artículo 2 se modifican el numeral 3.1 del artículo 3, los numerales 4.1, 4.3 y 4.4 del artículo 4, los numerales 5.1 y 5.6 del artículo 5, el numeral 6.1 del artículo 6 y el numeral 9.2 del artículo 9, así como el Anexo de la Ley 31589.

El detalle de las modificaciones efectuadas se hará en los acápite siguientes.

²⁹ Información remitida por la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGRMI) del Ministerio de Economía y Finanzas, al 02 de octubre de 2023

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

iii) Modificación del numeral 3.1 artículo 3 de la Ley 31589.

La modificación al numeral 3.1 consiste en establecer la responsabilidad del titular de la entidad respecto a la elaboración del inventario de las obras públicas paralizadas que debe ser registrado por la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, como una forma de presión para que las entidades cumplan con realizar dicho inventario.

Cuadro 3

Cuadro que compara el artículo 3 de la Ley 31589, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1584
Artículo 3. Inventario de obras públicas paralizadas 3.1. Las entidades elaboran su inventario de obras públicas paralizadas el cual debe ser registrado por la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) en el aplicativo informático del Banco de Inversiones. El inventario se actualiza permanentemente en el referido aplicativo informático.	“Artículo 3. Inventario de obras públicas paralizadas 3.1. Las entidades, bajo responsabilidad de su Titular, elaboran su inventario de obras públicas paralizadas el cual debe ser registrado por la Unidad Ejecutora de Inversiones (UEI) en el aplicativo informático del Banco de Inversiones. El inventario se actualiza permanentemente en el referido aplicativo informático.

iv) Modificación de los numerales 4.1, 4.3 y 4.4 del artículo 4 de la Ley 31589.

Las modificaciones al numeral 4.1 están referidas a la oportunidad en que debe solicitarse el informe de estado situacional de las obras paralizadas y se permite que de manera alternativa las entidades puedan contratar dicho servicio. Asimismo, se indica que el servicio de elaboración del citado informe sea considerado como necesidad urgente, estando la Entidad facultada a aplicar la causal de contratación directa prevista en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

La modificación del numeral 4.3, consiste en agregar la palabra “NO”, con el fin de determinar que los informes en poder de las entidades (análisis técnico legal y financiero), emitidos o contratados previamente, que no tengan más de un año de antigüedad contado a partir de la fecha del registro del inventario de obras públicas paralizadas del año en curso o de su actualización, según corresponda, puedan ser considerados como informes de estado situacional para la aprobación de la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

En el numeral 4.4 del artículo 4, la modificación consiste en incluir dentro de la lista priorizada de obras públicas paralizadas a los servicios públicos en materia de seguridad y sistema de justicia.

Cuadro 4

Cuadro que compara el los numerales 4.1, 4.3 y 4.4 del artículo 4 de la Ley 31589, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1584
Artículo 4. Informe de estado situacional y lista priorizada de obras públicas paralizadas 4.1. Culminado el inventario de obras públicas paralizadas o realizada su actualización, los titulares de las entidades solicitan a la UEI, al inspector o supervisor, según corresponda, que elaboren un informe sobre el estado situacional de las obras que determine. (...)	Artículo 4. Informe de estado situacional y lista priorizada de obras públicas paralizadas 4.1. Una vez registrado el inventario de obras públicas paralizadas o realizada su actualización en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, los titulares de las entidades solicitan a la UEI, al inspector o supervisor, según corresponda, que elaboren un informe sobre el estado situacional de las obras que determine. Alternativamente, las entidades pueden contratar la elaboración de dicho informe. La contratación del servicio para la elaboración del informe de estado situacional se considera de necesidad urgente, estando las entidades facultadas a contratar directamente dicho servicio aplicando lo dispuesto en el literal I) del numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF. (...)
4.3. En los casos en que la entidad cuente con informes que comprendan los aspectos señalados en el numeral 4.2., emitidos o contratados previamente, con una antigüedad mayor a un año, contado a partir de la fecha del registro del inventario de obras públicas paralizadas del año en curso o de su actualización, según corresponda, tales informes pueden ser considerados como informes de estado situacional para la aprobación de la lista priorizada de obras públicas paralizadas.	4.3 En los casos en que la entidad cuente con informes que comprendan los aspectos señalados en el numeral 4.2., emitidos o contratados previamente, con una antigüedad no mayor a un año, contado a partir de la fecha del registro del inventario de obras públicas paralizadas del año en curso o de su actualización, según corresponda, tales informes pueden ser considerados como informes de estado situacional para la aprobación de la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARALIZADAS

4.4. Como máximo, al 31 de diciembre de cada año fiscal la entidad aprueba, mediante resolución de su titular y bajo responsabilidad, la lista priorizada de obras públicas paralizadas priorizadas, la cual se sustenta en informes de estado situacional, promoviendo, preferentemente, la culminación de la inversión que tengan por objeto satisfacer servicios públicos en materia de salud, saneamiento, riego, agricultura, educación, transportes y prevención de desastres. La resolución antes referida se registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones por la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de la entidad.	4.4 Como máximo, al 31 de diciembre de cada año fiscal la entidad aprueba, mediante resolución de su titular y bajo responsabilidad, la lista priorizada de obras públicas paralizadas, la cual se sustenta en informes de estado situacional, promoviendo, preferentemente, la culminación de la inversión que tengan por objeto satisfacer los servicios públicos en materia de salud, saneamiento, riego, agricultura, educación, transportes, seguridad , prevención de desastres y sistema de justicia . La resolución antes referida se registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones por la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de la entidad.
--	---

v) Modificación de los numerales 5.1 y 5.6 del artículo 5 de la Ley 31589.

La modificación al numeral 5.1 señala que, para reactivar la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, las entidades consideran el informe de estado situacional y la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

En cuanto al numeral 5.6, se agrega una parte final al primer párrafo, el cual dispone que, si la entidad decide contratar la consultoría para la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, se considera como de necesidad urgente, estando facultada a aplicar el literal I) del numeral 27.1 del artículo 27 de la citada Ley y su Reglamento³⁰, es decir la contratación directa de la consultoría.

Cuadro 5

Cuadro que compara los numerales 5.1 y 5.6 del artículo 5 de la Ley 31589, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1584
Artículo 5. Reactivación de la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado 5.1. Para reactivar la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de	Artículo 5. Reactivación de la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado 5.1. Para reactivar la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de

³⁰ El numeral 1- I del artículo 27 dispone que excepcionalmente, las Entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los supuestos que allí se mencionan.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Contrataciones del Estado se sigue el procedimiento establecido en el presente artículo. (...) 5.6. La consultoría para la elaboración del expediente técnico de saldo de obra y/o estudios especializados que correspondan a tal finalidad, así como la ejecución del saldo de obra, son de necesidad urgente, encontrándose la entidad facultada a aplicar lo dispuesto en el literal I) del numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF. El expediente técnico puede incluir la subsanación de partidas de obra mal ejecutadas, de partidas de obra faltantes y de deficiencias del expediente técnico original, adecuación de contenidos técnicos conforme a las normas vigentes y, en general, partidas de obra que se requieran para la continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento de la obra.	Contrataciones del Estado las entidades, considerando el informe de estado situacional y la lista priorizada de obras públicas paralizadas, siguen el procedimiento establecido en el presente artículo. (...) 5.6. La consultoría para la elaboración del expediente técnico del saldo de obra y/o estudios especializados que correspondan a tal finalidad, así como la ejecución del saldo de obra, son de necesidad urgente, estando la entidad facultada a aplicar lo dispuesto en el literal I) del numeral 27.1 del artículo 27 de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF. La consultoría para la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, cuando la Entidad haya decidido contratarla, es de necesidad urgente, estando facultada a aplicar el literal I) del numeral 27.1 del artículo 27 de la citada Ley y su Reglamento. El expediente técnico puede incluir la subsanación de partidas de obra mal ejecutadas, de partidas de obra faltantes y de deficiencias del expediente técnico original, adecuación de contenidos técnicos conforme a las normas vigentes y, en general, partidas de obra que se requieran para la continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento de la obra. (...)
---	---

vi) Modificación del numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 31589.

Con esta modificación, se establece la posibilidad que en el caso de obra pública paralizada iniciada bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa, que pretende reactivarse, la entidad pueda contratar la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, su ejecución y de ser el caso, la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra y de la ejecución del saldo de obra, en el marco de las disposiciones legales pertinentes.

Cuadro 6

Cuadro que compara el numeral 6.1 del artículo 6 de la Ley 31589, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1584
Artículo 6. Reactivación de la obra pública paralizada iniciada bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa 6.1. Para reactivar la obra pública paralizada iniciada bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa, la entidad, considerando el informe de estado situacional y la lista priorizada de obras públicas paralizadas, contrata la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, su ejecución y, de ser el caso, la supervisión, en el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado; así como del Reglamento de la Ley 30225, aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF.	Artículo 6. Reactivación de la obra pública paralizada iniciada bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa 6.1. Para reactivar la obra pública paralizada iniciada bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa, la entidad, considerando el informe de estado situacional y la lista priorizada de obras públicas paralizadas, puede contratar la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, su ejecución y, de ser el caso, la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra y de la ejecución del saldo de obra, en el marco de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF. (...)

vii) Modificación del numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley 31589.

Respecto a la modificación al numeral 9.2, se dispone que la UEI (Unidad Ejecutora de Inversiones) registre en el aplicativo informático del Banco de Inversiones además del inventario de obras públicas paralizadas, el informe de estado situacional. Asimismo, la OPMI (Oficina de Programación Multianual de Inversiones) registra en dicho aplicativo informático la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas.

Cuadro 7

Cuadro que compara el numeral 9.2 del artículo 9 de la Ley 31589, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584

Redacción anterior a la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584	Modificación operada por el Decreto Legislativo 1584
Artículo 9. Información (...) 9.2. La UEI y la OPMI registran en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, el inventario de obras públicas paralizadas y la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas, respectivamente. (...).	Artículo 9. Información (...) 9.2. La UEI registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, el inventario de obras públicas paralizadas, y el informe de estado situacional, así como la OPMI registra en el citado aplicativo informático la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas. (...).

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

viii) Modificación del Anexo de la Ley 31589.

En el Anexo, se modifica el numeral 2, para incluir dentro de las contrataciones que puede efectuar la entidad, la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, así como la ejecución y supervisión del saldo de obra, de acuerdo a las reglas que se mencionan.

Cuadro 8
Cuadro que compara el numeral 2 del Anexo de la Ley 31589, antes y después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo 1584

ANEXO	ANEXO
PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SELECCIÓN PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PARALIZADAS INICIADAS BAJO LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA La reactivación de las obras paralizadas iniciadas bajo la modalidad de administración directa se sujeta a las siguientes reglas: (...) 2. Para la contratación de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, así como su ejecución y supervisión, se utiliza el Procedimiento de Selección de Adjudicación Simplificada previsto en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, Ley de Contrataciones), y en su reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 344-2018-EF (en adelante, Reglamento), considerando las siguientes reglas especiales: (...)	PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE SELECCIÓN PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS PARALIZADAS INICIADAS BAJO LA MODALIDAD DE ADMINISTRACIÓN DIRECTA La reactivación de las obras paralizadas iniciadas bajo la modalidad de administración directa se sujeta a las siguientes reglas: (...) 2. Para la contratación de la elaboración del expediente técnico de/saldo de obra, la supervisión de la elaboración del expediente técnico del saldo de obra, así como la ejecución y supervisión del saldo de obra, se utiliza el Procedimiento de Selección de Adjudicación Simplificada previsto en la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado (en adelante, Ley de Contrataciones), y en su Reglamento, aprobado mediante el Decreto Supremo 344-2018-EF (en adelante, Reglamento), considerando las siguientes reglas especiales: (...)

ix) Incorporación de numerales en los artículos 4 y 5, así como la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas

Mediante el artículo 3 del Decreto Legislativo 1584, se incorporan el numeral 4.5 del artículo 4, el numeral 5.12 del artículo 5, así como la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, en los siguientes términos:

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Al artículo 4 de la Ley 31589, se le incorpora el numeral 4.5, el cual señala que es responsabilidad del titular de la entidad, el impulsar y supervisar las actividades para reactivar las obras que forman parte de la lista priorizada de obras públicas paralizadas, en concordancia con la modificación realizada al artículo 3 antes mencionada. El texto incorporado es el siguiente:

"Artículo 4. Informe de estado situacional y lista priorizada de obras públicas paralizadas

(...)

4.5. Es responsabilidad del Titular de la Entidad impulsar y supervisar las actividades para reactivar las obras que forman parte de la lista priorizada de obras públicas paralizadas."

En cuanto al artículo 5 de la Ley 31589, se le incorpora el numeral 5.12, que faculta a los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos, para que puedan contratar el saldo de obra que incluya el diseño y construcción a través de las modalidades llave en mano que incluye el expediente técnico de obra, o concurso oferta, según corresponda, conforme a los requisitos, condiciones y demás disposiciones establecidas en la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento.

"Artículo 5. Reactivación de la obra pública paralizada contratada bajo la aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado

(...)

5.12 Los Ministerios y sus organismos públicos, programas y proyectos adscritos pueden contratar el saldo de obra que incluya el diseño y construcción a través de las modalidades llave en mano que incluye el expediente técnico de obra, o concurso oferta, según corresponda, conforme a los requisitos, condiciones y demás disposiciones establecidas en el Título VIII del Reglamento de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado por el Decreto Supremo 344-2018-EF."

La Sexta Disposición Complementaria Final que se incorpora a la Ley 31589, está referida a la información adicional en el inventario de obras públicas paralizadas que deben elaborar las entidades, bajo responsabilidad de su titular.

Disposiciones Complementarias Finales

(...)

Sexta. Información adicional en el inventario de obras públicas paralizadas

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

En el inventario que se elabora en atención a lo dispuesto en el artículo 3 de la presente ley, las Entidades adicionalmente incluyen, bajo responsabilidad de su Titular, las obras públicas paralizadas, contratadas bajo la Ley de Contrataciones del Estado, o iniciadas bajo la modalidad de administración directa, que cuenten con un avance físico menor al establecido en los numerales 2.1 y 2.3 del artículo 2 de la presente ley."

x) Disposiciones Complementarias Transitorias

El Decreto Legislativo materia de análisis, cuenta también con tres Disposiciones Complementarias Transitorias:

En la primera Disposición, se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2024 la convocatoria del Procedimiento Especial de Selección para reactivar las obras públicas iniciadas bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa, con el siguiente texto:

"PRIMERA.- Prórroga para la convocatoria del Procedimiento Especial de Selección para reactivar las obras públicas iniciadas bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa

Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2024, el plazo previsto en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria y en el numeral 1 del Anexo de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, que faculta a las entidades a convocar el Procedimiento Especial de Selección para reactivar las obras públicas iniciadas bajo la modalidad de ejecución de Administración Directa."

En la Segunda Disposición, se dispone que excepcionalmente, durante los años 2023 y 2024, las entidades bajo el ámbito de aplicación de la Ley 31589, reactivan las obras públicas paralizadas que cuenten con un avance físico igual o mayor al 20%, siempre que, además de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 2 de la referida Ley, distintos al porcentaje, cumplan con las condiciones que allí se indican.

"SEGUNDA.- Disposición especial para la reactivación de obras públicas paralizadas durante los años 2023 y 2024

Excepcionalmente, durante los años 2023 y 2024, las entidades bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, reactivan las obras públicas paralizadas que cuenten con un avance físico igual o mayor al 20%,

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

siempre que, además de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 2 de la referida Ley, distintos al porcentaje, cumplan con las siguientes condiciones:

(i) Cuenten con disponibilidad presupuestaria, a la fecha de aprobación de la lista priorizada de obras públicas paralizadas a la que hace referencia el artículo 4 de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas; y,

(ii) Correspondan a inversiones que tengan por objeto satisfacer servicios públicos en materia de salud, saneamiento, riego, agricultura, educación, transportes, seguridad y prevención de desastres.

Esta disposición también resulta aplicable para las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI) del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios que cuenten con un avance físico igual o mayor al 20%, siempre que, además de cumplir con los requisitos previstos en el literal a) del numeral 1 de la Quinta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31589, distintos al porcentaje, cumplan con las condiciones previstas en el párrafo anterior."

En la Tercera Disposición se fijan plazos para elaborar y aprobar la lista priorizada de obras públicas paralizadas para el año 2024.

"TERCERA.- Plazos para elaborar y aprobar la lista priorizada de obras públicas paralizadas para el año 2024

Las Entidades bajo el ámbito de aplicación de la Ley N° 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, elaboran y aprueban la lista priorizada de obras públicas paralizadas para el año 2024, considerando los siguientes plazos:

a) El inventario de obras públicas paralizadas al que se refiere el artículo 3 de la Ley N° 31589 se elabora y registra en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, dentro de los primeros treinta (30) días hábiles del 2024.

b) El informe sobre el estado situacional al que se refiere el artículo 4 de la Ley N° 31589, se elabora dentro de los ciento veinte (120) días hábiles posteriores al registro del inventario de obras públicas paralizadas en el aplicativo informático del Banco de Inversiones, salvo aquellos casos en los que se aplique lo dispuesto en el numeral 4.3 del mismo artículo.

c) La lista priorizada de obras públicas paralizadas a la que se refiere el numeral 4.4 del artículo 4 de la Ley N° 31589 se aprueba dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la elaboración del informe de estado situacional.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

Transcurrido el plazo previsto en el literal a) de la presente disposición, las Entidades pueden actualizar el inventario de obras públicas paralizadas para incluir aquellas obras paralizadas que no cumplieran con los criterios señalados en el artículo 2 de la Ley N° 31589 o en la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del presente Decreto Legislativo, según corresponda, rigiéndose por lo dispuesto en la Ley N° 31589."

xi) Disposición Complementaria Derogatoria.

La norma bajo análisis también contiene una Única Disposición Complementaria Derogatoria, por la cual se deroga el numeral 2.4 del artículo 2 de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, cuyo texto es el siguiente:

"2.4. Quedan excluidos de la aplicación de la presente ley las obras públicas cuya paralización sea consecuencia de la falta de algún permiso, licencia, entrega definitiva de terreno o limitación presupuestal; así como cuando sea técnica o jurídicamente inviable continuar con la ejecución contractual de la obra."

De acuerdo a la exposición de motivos, el sustento de la derogatoria del precitado numeral, se debe a que por el transcurso del tiempo podría haber variado la situación que originó la paralización de la obra, hecho que se determinaría con el informe sobre el estado situacional que se solicite.

Luego del análisis de cada uno de los artículos del Decreto Legislativo 1584, así como de la revisión del literal b) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31880, Ley mediante la cual se delegó facultades al Poder Ejecutivo, se advierte que dicho poder del Estado no ha excedido los parámetros normativos otorgados por la precitada ley autoritativa para agilizar las contrataciones públicas mediante la modificación de la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a fin de optimizar sus disposiciones para dinamizar la reactivación de las obras paralizadas y facultar a las entidades para convocar el procedimiento especial de selección contenido en el Anexo de la citada ley hasta el 31 de diciembre de 2024. Asimismo, se encuentra dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las mencionadas facultades legislativas.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1584 sí cumple con los requisitos propios del control de apreciación.

c) Control de evidencia

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

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."³¹

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."³²

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.³³ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁴

En el presente caso tenemos que el Decreto Legislativo 1584 tiene por objeto modificar la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, con la finalidad de que las entidades públicas cuenten con los elementos suficientes para culminar las obras de infraestructura paralizadas, para satisfacer los servicios públicos básicos de los pobladores, en materias de

³¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

³² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

³³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

salud, saneamiento, riego, agricultura, educación, transportes, seguridad, prevención de desastres y sistemas de justicia.

Asimismo, es importante señalar que la reactivación de las citadas obras favorecerá la reactivación de la economía a nivel nacional y propiciará la creación de nuevas fuentes de trabajo en beneficio también de la población. Ello, teniendo en cuenta que uno de los objetos de la ley 31589, es precisamente dinamizar la actividad económica.³⁵

Al respecto, la vinculación directa con las normas constitucionales se advierte, en primer lugar, de la lectura del artículo 1 de la Constitución que señala que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo del Estado y de sociedad.³⁶ Asimismo, el artículo 2 de la misma ley suprema señala que toda persona tiene derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar³⁷.

De otro lado, el artículo 44 de la Carta Magna establece que son deberes primordiales del Estado (...) promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Teniendo en cuenta que el propósito de la norma analizada es reactivar las obras públicas paralizadas, con el propósito de mejorar la infraestructura de los servicios públicos para satisfacer las necesidades básicas de la población, se puede concluir fácilmente que las disposiciones que contiene el Decreto Legislativo 1584 no vulneran la Constitución ni por el fondo, ni por la forma.

Asimismo, se concluye que el citado Decreto Legislativo 1584 no sólo no contraviene la Constitución, sino que se alinea con las normas constitucionales antes mencionadas.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1584, Decreto Legislativo que modifica la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, **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

³⁵ El artículo 1 de la Ley 31589 señala que su objeto es establecer el marco legal que garantice la reactivación de las obras públicas paralizadas que forman parte de las inversiones de las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, contribuyendo a dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población; y coadyuvando a la adecuada utilización de los recursos económicos del Estado.

³⁶ Constitución, artículo 1.

³⁷ Constitución, artículo 2, numeral 1.

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS

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 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, y por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 5 de junio de 2024.

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario de la Consolidación de Nuestra
independencia y de la Conmemoración de las Heroicas
Batallas de Junín y Ayacucho"

INFORME RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1584, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA
LEY 31589, LEY QUE GARANTIZA LA
REACTIVACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS
PARALIZADAS