

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

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 1613, Decreto Legislativo que crea el Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao.

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

I. SITUACIÓN PROCESAL.

El Decreto Legislativo 1613, Decreto Legislativo que crea el Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el jueves 21 de diciembre de 2023.

Mediante el Oficio 422-2023-PR la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1613. Así, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 22 de diciembre 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 0611-2023-2024/CCR-CR, de fecha 28 de diciembre 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 N° 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

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

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO.

El referido Decreto Legislativo 1613 contiene quince artículos y cuatro disposiciones complementarias finales; y tiene por objeto autorizar a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en calidad de fideicomitente, a transferir a una sociedad titulizadora recursos líquidos, bienes y/o derechos en dominio fiduciario para la constitución del Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao (Fideicomiso de Titulización).

En ese sentido, el artículo 2 del Decreto Legislativo establece que el Fideicomiso de Titulización tiene por finalidad obtener créditos y recursos financieros para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao, que pueden ser ejecutados bajo la modalidad de Contratación de Estado a Estado o por los regímenes de contratación bajo el alcance del Sistema Nacional de Abastecimiento, el Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada u Obras por Impuestos. El Fideicomiso de Titulización tendrá las siguientes características:

- El patrimonio fideicometido puede estar constituido por (i) los pagos que efectúe la ATU, (ii) los ingresos provenientes de la recaudación de tarifas futuras cobradas a los usuarios de los servicios que se brindan a través de la infraestructura de transporte y movilidad urbana y (iii) otros recursos asignados a la ATU, en la fuente financiamiento Donaciones y Transferencias, conforme a las leyes anuales de presupuesto.
- La ATU puede otorgar garantías no financieras que respalden la disponibilidad de los fondos que constituyen el Fideicomiso de Titulización.
- El Fideicomiso de Titulización puede realizar las siguientes operaciones: (a) emitir valores libremente transferibles representativos de derechos respaldados en el patrimonio fideicometido, con el objeto de obtener recursos financieros para el desarrollo de proyectos de infraestructura; (b) efectuar los pagos relacionados con la ejecución de proyectos; y (c) contratar préstamos y líneas de crédito o coberturas con empresas de seguros.
- Son fideicomisarios o beneficiarios del Fideicomiso de Titulización, los tenedores de valores representativos de deuda, así como los proveedores y/o empresas que realicen la ejecución de inversiones.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

- La ATU interviene como fideicomitente del Fideicomiso de Titulización.
- Son fiduciarios del Fideicomiso de Titulización cualquier empresa del sistema financiero autorizada para desempeñarse como sociedad titulizadora; y la selección del fiduciario se realiza mediante concurso público.
- Los pagos que deban ser efectuados al Fiduciario por concepto de remuneración por su actuación, gastos de administración, gastos de constitución, así como de cualquier importe estrictamente necesario, son asumidos por la ATU en su calidad de fideicomitente con cargo al patrimonio fideicometido.
- El Fideicomiso de Titulización tiene un plazo máximo de treinta (30) años contados a partir de su constitución.
- El Ministerio de Economía y Finanzas emite su opinión previa favorable sobre la capacidad presupuestal para asumir compromisos derivados de la contratación, así como la probabilidad de activación de las garantías no financieras.
- El detalle de las operaciones realizadas y programadas y el balance anual del Patrimonio Fideicometido son puestos a disposición del público en la sede digital de la ATU; y la ATU, en su calidad de fideicomitente, informa anualmente al Poder Ejecutivo en sesión de Consejo de Ministros sobre las operaciones realizadas.
- Finalmente, la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte y movilidad urbana en Lima y Callao puede realizarse bajo la modalidad de Contratación de Estado a Estado, la cual se regula bajo los alcances del comercio internacional y las normas y principios del derecho internacional.

En el artículo 13 se dispone que la implementación de lo dispuesto en el Decreto Legislativo materia de análisis, se financia con cargo al presupuesto institucional de la ATU sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público; y el artículo 14 señala que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

Por su parte, el artículo 15 establece que dicho decreto legislativo debe ser publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (www.gob.pe) y en la sede digital del Ministerio de Economía y Finanzas (www.gob.pe/mef), el mismo día de su publicación en el diario oficial “El Peruano”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

Finalmente, las disposiciones complementarias finales tienen por objeto operativizar el contenido del Decreto Legislativo; en ese sentido, se establece que la ATU puede asumir la titularidad de proyectos de infraestructura de transporte urbano a través de la suscripción de acuerdos con la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, con la finalidad de que se puedan adoptar las acciones necesarias para garantizar su implementación. También se dispone que los permisos, licencias y otros títulos habilitantes sectoriales, municipales o de carácter administrativo en general, que se requieran para la ejecución de las inversiones financieras a través del Fideicomiso de Titulización, se sujetan a un procedimiento administrativo de aprobación automática.

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”.⁴

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.”⁵

⁴ 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.

⁵ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

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 Ejecutivo⁶ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.⁷

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁸. 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.”⁹

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”.¹⁰ 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 (…”.¹¹

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”¹², mientras que las potestades discrecionales

⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹¹ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

¹² 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

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.”¹³

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)¹⁴, 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.”¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷

¹³ Ídem.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹⁶ 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.

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁸

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.¹⁹ 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

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

¹⁹ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 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
1613**

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 RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

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 1613 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el jueves 21 de diciembre de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el viernes 22 del mismo mes y año mediante el Oficio 422-2023-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: 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 Ley 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1613 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 21 de diciembre 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.

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.²⁰ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1613 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

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.

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.

Sólo el primero de los cuatro ámbitos tiene autorizaciones específicas, las cuales son: i) seguridad ciudadana; ii) prevención y atención de emergencias y urgencias, y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden; iii) lucha contra la delincuencia y crimen organizado; iv) bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía nacional del Perú; v) control migratorio; y vi) organización y funciones de los integrantes del sector interior.

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	
	2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden	
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y crimen organizado	
	2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú	
	2.1.5 Control migratorio	
	2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector interior	
2.2 En materia de gestión de riesgos	(...)	

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.

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 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.
---	--

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
 1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
 FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
 DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
 MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

	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. 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 titulación 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
--	---

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.

	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 contenido de la mencionada Ley 31880 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1613 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, tal como lo hemos mencionado anteriormente, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1613 señala que éste tiene por objeto autorizar a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en calidad de fideicomitente, a transferir a una sociedad titulizadora recursos líquidos, bienes y/o derechos en dominio fiduciario para la constitución del Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao (Fideicomiso de Titulización).

Al respecto, de la revisión del articulado de la Ley 31880, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal g) del numeral 2.3. del artículo 2, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas
(...)

2.3. En materia de infraestructura social y calidad de proyectos
(...)

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.
(...).”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1613 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

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.²¹

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 1613 observa los mencionados requisitos. Como hemos señalado supra, este decreto legislativo tiene por objeto autorizar a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en calidad de fideicomitente, a transferir a una sociedad titulizadora recursos líquidos, bienes y/o derechos en dominio fiduciario para la constitución del Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao (Fideicomiso de Titulización).

Al respecto, la exposición de motivos del Decreto Legislativo indica que el contexto económico a nivel global y nacional afronta situaciones críticas, como consecuencia de eventos post pandemia COVID-19, así como el conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania, que impactan en un menor crecimiento mundial y una mayor inflación, frente a lo cual los bancos centrales han subido sus tasas de interés para combatirla. Es así que el Reporte de Inflación de septiembre de 2023 del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) señala que la actividad económica del Perú se contrajo 0,5% en el primer semestre de 2023, resultado que se caracterizó principalmente por la contracción de la inversión privada y una desaceleración pronunciada del consumo privado, lo cual afectó la actividad de los sectores manufactura, construcción y servicios. En

²¹

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

consecuencia, la proyección de crecimiento de 2023 se revisa significativamente a la baja, de 2,2 a 0,9 por ciento.

Ante la necesidad de abordar el escenario económico actual e impulsar la economía del país es indispensable adoptar las medidas necesarias para contrarrestar el efecto adverso de la crisis económica internacional. Dentro de este contexto, la ejecución de proyectos de infraestructura, así como el fomento de la participación de la inversión privada cobra vital importancia como elemento dinamizador de la economía. Además, es importante señalar que la Política General de Gobierno, aprobada mediante Decreto Supremo 042-2023-PCM, contiene como uno de sus principales ejes la reducción de la brecha de infraestructura y el impulso de las inversiones en materia de transportes y comunicaciones, lo cual resulta aún más relevante en un contexto de desaceleración económica y de una necesidad impostergable de avanzar hacia el cierre de la brecha de infraestructura de nuestro país.

En línea con lo mencionado, dicha necesidad resulta más evidente en el sector transportes debido a la problemática que afrontan los ciudadanos día a día frente a una prestación de servicios de transporte público que resulta insuficiente y con muchas oportunidades de mejora, sobre todo en ciudades con mayor densidad poblacional como Lima y Callao. En atención a ello, la creación de un fideicomiso de titulización contribuirá a impulsar el financiamiento de proyectos de infraestructura de transporte y de movilidad urbana en Lima y Callao.

En consecuencia, teniendo en consideración la naturaleza de las disposiciones normativas, se concluye que ellas fueron realizadas como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación.

c) Control de evidencia

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

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

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.”²²

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.”²³

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.²⁴ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁵

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1613 tiene por objeto autorizar a la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU), en calidad de fideicomitente, a transferir a una sociedad titulizadora recursos líquidos, bienes y/o derechos en dominio fiduciario para la constitución del Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao (Fideicomiso de Titulización).

Al respecto, la vinculación directa con las normas constitucionales se advierte si se toma en consideración el régimen económico de la Constitución Política del Perú. Es así que se garantiza la libre iniciativa privada²⁶ en una economía de mercado; se resalta el rol del Estado en la estimulación de la creación de la riqueza y protector de la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria²⁷.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²⁶ Constitución, artículo 58.

²⁷ Constitución, artículo 59.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1613 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 1613, Decreto Legislativo que crea el Fideicomiso de Titulización para el desarrollo del Transporte y de la Movilidad Urbana en Lima y Callao, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 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 informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 15 de julio 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 RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1613, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL
FIDEICOMISO DE TITULIZACIÓN PARA EL
DESARROLLO DEL TRANSPORTE Y DE LA
MOVILIDAD URBANA EN LIMA Y CALLAO.**