INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1635, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LAS INTERVENCIONES DE RECONSTRUCCIÓN MEDIANTE INVERSIONES (IRI) PARA SU ALINEAMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024 - 2025

Señor Presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1635, Decreto Legislativo que regula las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI) para su alineamiento al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

El presente informe fue aprobado por mayoría en la Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 6 de noviembre de 2024, contando con los votos favorables de los Congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, José María Balcázar Zelada, Gladys Echaiz de Núñez Ízaga, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios; sin votos en contra; y con el voto en abstención del congresista Víctor Cutipa Ccama.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1635, Decreto Legislativo que regula las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI) para su alineamiento al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 30 de agosto de 2024.

Mediante el Oficio N° 212-2024-PR la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del citado Decreto Legislativo. Dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 2 de setiembre de 2024. Mediante decreto de Oficialía Mayor, de la misma fecha, se dispuso su pase a la Comisión de Constitución y Reglamento, para su estudio, conforme a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, mediante el Oficio 0079-2024-2025-CCR/CR, de fecha 6 de setiembre de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento derivo el Decreto Legislativo 1635 a la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1635 tiene ocho artículos y dos disposiciones complementarias derogatorias.

El artículo 1 señala que el objeto de la norma es regular las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI) comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), aprobado mediante Decreto Supremo Nº 091-2017-PCM, que hasta el 6 de diciembre de 2023 no hayan contado con el registro del Formato Único de Reconstrucción (FUR), para su alineamiento a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) y cumplimiento de las fases del Ciclo de Inversión del referido Sistema Nacional.

El artículo 2 establece que la finalidad de la norma es asegurar la calidad de las inversiones que desarrollen las entidades de los tres niveles de gobierno, por lo cual las IRI que no cuenten con registro del FUR al 6 de diciembre de 2023, se deben alinear a las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y normas reglamentarias.

El artículo 3 establece que el decreto legislativo se aplica a las entidades de los tres niveles de gobierno que tienen a su cargo la implementación de las IRI comprendidas en el PIRCC al 6 de diciembre de 2023.

El artículo 4 establece que a las IRI comprendidas en el PIRCC que al 6 de diciembre de 2023 no hayan contado con registro del FUR en el Banco de Inversiones del SNPMGI, se les aplican las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y normas reglamentarias y, cumplen las fases del Ciclo de Inversión del SNPMGI.

El artículo 5 dispone que las IRI comprendidas en el PIRCC que al 6 de diciembre de 2023 cumplan con lo establecido en el numeral 8-A.1 del artículo 8-A de la Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, se regulan conforme a la citada Ley, en lo que le resulte aplicable, y se financian con cargo al presupuesto institucional de los pliegos y las unidades ejecutoras, según corresponda.

El artículo 6 señala que las IRI no comprendidas en el PIRCC al 6 de diciembre de 2023, con registro en el Banco de Inversiones del SNPMGI del FUR y que no tengan ejecución física o financiera ni asignación presupuestal en el presente año fiscal, aplican las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 1252, Decreto Legislativo que crea

el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y normas reglamentarias.

El artículo 7 señala que las entidades de los tres niveles de gobierno que cuenten con IRI comprendidas en el PIRCC al 6 de diciembre de 2023, con registro en el Banco de Inversiones del SNPMGI y que éstas no tengan aprobación del FUR, aplican las disposiciones del Decreto Legislativo Nº 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y normas reglamentarias.

El artículo 8 dispone cuáles serán los ministros que refrenden el Decreto Legislativo.

Finalmente, respecto de las Disposiciones Complementarias Derogatorias, se debe señalar que la Primera deroga el segundo párrafo del numeral 8-A.1 del artículo 8-A de la Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, incorporado por el artículo 3 del Decreto Legislativo Nº 1354; y la Segunda disposición deroga el primer párrafo de la Décimo Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo Nº 1354, Decreto Legislativo que modifica la Ley Nº 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo "(…) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley".[1]

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

[1] López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

Al respecto, es oportuno recordar que:

> "[…] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. […]"[2]

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo[3] y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.[4]

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas[5]. Esto es así porque:

> "(…) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación"[6].

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que "los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones"[7]. De ello se sigue que los operadores jurídicos "(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…)"[8].

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración

---

[2] Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724.Décima Edición.
[3] López Guerra, Op. Cit., p. 77.
[4] Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.
[5] Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.
[6] Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.
[7] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.
[8] De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas "en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución"[9], mientras que las potestades discrecionales son las que "permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad."[10]

La legislación delegada es una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas) [11], siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito el control parlamentario de la legislación delegada es necesario para "(…) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal."[12]

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.[13]

---

[9] Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.
[10] Ídem.
[11] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.
[12] López Guerra, Op. Cit. p., 77.
[13] Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

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 los artículos 101, numeral 4 y 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.[14] No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).[15]

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro:
1. Reforma constitucional,
2. Aprobación de tratados internacionales,
3. Leyes orgánicas, y
4. 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

MATERIAS QUE PUEDEN SER OBJETO DE DELEGACIÓN AL PODER EJECUTIVO			
	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 necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita[16]. En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

[14] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.
[15] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.
[16] López Guerra, op. cit., p. 78.

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

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley Nº 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1647

4.1. Aplicación del control formal

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

> “Artículo 90.
> El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:
> a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
> b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
> c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

Como se aprecia de la cita anterior, el control formal respecto de los decretos legislativos se aplica

a) 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 este al Congreso de la República, obligación que se sustenta en lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política.

   Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1635 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 30 de agosto de 2024. El Oficio N° 212-2024-PR, mediante el cual la Presidenta de la República dio cuenta de su promulgación, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 2 de setiembre de 2024. Por lo que esta subcomisión concluye señalando que este 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.

b) Respecto de 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 autoritativa, Ley Nº 32089, fue publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de julio de 2024, estableciendo 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 1635 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 30 de agosto de 2024, esta subcomisión concluye señalando que este decreto legislativo, 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

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.[17] A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1635 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

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

Este control tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en los siguientes ámbitos:

1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos.
2. Mejora de la calidad de la inversión pública.
3. Fortalecimiento de la actividad empresarial del Estado.
4. Reducción de costos de transacción.
5. Acceso y competencia en servicios financieros.
6. Equilibrio fiscal.
7. Tributaria.
8. Política criminológica y penitenciaria.
9. Desarrollo urbano, habilitación urbana y de suelos, acceso a viviendas y para la intervención estratégica en el ámbito de influencia del Terminal Portuario de Chancay.
10. Seguridad y defensa nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.

Estos ámbitos mencionados y sus correspondientes autorizaciones se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA AL PODER EJECUTIVO MEDIANTE LA LEY 32089 (LEY AUTORITATIVA)	
TEMAS GENERALES	*AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS*
2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos	2.1.1. Simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación del silencio administrativo positivo para promover la competitividad y el crecimiento sostenible.
	2.1.2. Modificar el Decreto Legislativo 1183 para establecer competencias que le permitan a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) crear, mejorar, ampliar y recuperar los Centros de Atención en Frontera (CAF).
	2.1.3. Establecer medidas de impulso para promover el avance de los proyectos de inversión pública, privada y público-privada
	2.1.4. Establecer medidas de simplificación y mejora de los procesos de promoción de la inversión que impulsen y dinamicen el desarrollo de

	proyectos bajo las modalidades de Asociaciones Público Privadas (APP) y Proyectos en Activos (PA), con la finalidad de promover las inversiones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Promoción de la Inversión Privada.
	2.1.5. Establecer un marco normativo especial para la atención de los recursos administrativos presentados en los procedimientos administrativos sancionadores de la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) que disponga la fijación de plazos distintos a los de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para la atención de los recursos interpuestos ante la SMV, en función al grado de complejidad de la materia, respetando el principio de razonabilidad y proporcionalidad así como el debido proceso en la atención de los recursos.
	2.1.6. Modificar el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a fin de complementar las atribuciones en materia migratoria del Ministerio de Relaciones Exteriores, garantizando la seguridad jurídica y el acceso al procedimiento de regularización migratoria de las calidades migratorias bajo su competencia.
	2.1.7. Establecer disposiciones en materia de selección, ratificación, funciones y potestad sancionadora sobre los traductores públicos juramentados (TPJ), a fin de fortalecer la gestión del servicio de traducciones oficiales.
	2.1.8. Modificar los plazos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones y derechos de uso de vías y área acuática para la ejecución de proyectos, estableciendo disposiciones para disminuir los plazos para el pronunciamiento, en el caso de expedientes reingresados.
	2.1.9. Modificar el Decreto Legislativo 1071 a efectos de fortalecer el Registro Nacional de Árbitros y de Centros de Arbitraje (RENACE), disponiendo la obligatoriedad de la inscripción de los centros de arbitraje y árbitros en el RENACE sin costo alguno y sin generar mayores requisitos para la prestación del servicio arbitral.
	2.1.10. Modificar la Ley 31992, Ley de fomento del hidrógeno verde, para promover el desarrollo del hidrógeno verde.
	2.1.11. Promover el desarrollo de la infraestructura petroquímica nacional para la implementación y operación de plantas petroquímicas que incluyan la producción de urea y fertilizantes.
	2.1.12. Modificar la Ley 28749, Ley general de electrificación rural, y artículos conexos para acelerar la ejecución de proyectos de electrificación rural.
	2.1.13. Modificar la Ley 29852 -Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético- a fin de incluir el destino de los recursos del FISE para promover el fortalecimiento del uso del gas natural en las regiones que no son parte de una concesión a la fecha de vigencia de la presente ley.
	2.1.14. Modificar la Ley 28271, Ley que regula los pasivos ambientales de la actividad minera, para optimizar la remediación de pasivos ambientales mineros a cargo del Estado.
	2.1.15. Derogar la segunda disposición final de la Ley 28588, Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema pobreza y pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación.

	2.1.16. Modificar la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el extremo de la autorización del Ministerio de Cultura como requisito para la expedición de licencias de funcionamiento en monumentos históricos.
	2.1.17. Establecer el Diagnóstico Arqueológico de Superficie como una medida opcional al Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos que facilite la inversión pública y privada.
	2.1.18. Autorizar al Ministerio de Cultura la aprobación de tarifas diferenciadas para promover la visita a bienes del patrimonio cultural de la nación y museos públicos. La promoción de la visita tendrá especial énfasis en los sitios del patrimonio mundial que por sus características únicas son gestionados exclusivamente por el Ministerio de Cultura.
	2.1.19. Regular el saneamiento físico-legal automático de zonas arqueológicas declaradas patrimonio cultural de la nación, a efectos de facilitar la inversión pública o privada, así como la conservación, restauración y puesta en valor. No incluye la modificación o distorsión de competencia municipal alguna.
	2.1.20. Reforzar las acciones y establecer medidas especiales para la preservación del patrimonio cultural de la nación de propiedad, administración o competencia del Ministerio de Cultura a nivel nacional.
	2.1.21. Establecer medidas para promover el despliegue de los servicios públicos de telecomunicaciones que utilicen tecnología de quinta generación (5G) o superior, a fin de que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones establezca un mecanismo especial para el otorgamiento de concesiones con asignación de espectro radioeléctrico sujeto al cumplimiento de compromisos de inversión en atención al valor de dicho recurso natural.
	2.1.22. Garantizar la continuidad del servicio público de transporte terrestre regular de personas que se presta en los corredores complementarios del Sistema Integrado de Transporte de Lima y Callao, sin afectar términos contractuales, salvo acuerdo de partes.
	2.1.23. Establecer disposiciones especiales en materia de habilitaciones urbanas y de edificación para optimizar y dinamizar el desarrollo de procedimientos administrativos sobre la obtención de las licencias de habilitación urbana, de edificación y otros actos administrativos que las complementen. Queda prohibido derogar, sustituir o modificar la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, así como regular materias de exclusiva competencia de los gobiernos locales.
	2.1.24. Modificar el Decreto Legislativo 1285 para realizar precisiones respecto a la aplicación del plazo límite para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) y la autorización de vertimiento, ante la autoridad competente.
	2.1.25. Modificar la Ley 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a fin de otorgar a este sector la función de establecer disposiciones para promover el desarrollo de la construcción, a través de tecnologías constructivas no convencionales.
	2.1.26. Fortalecer y modernizar la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), a fin de optimizar sus competencias, funciones y capacidades institucionales.
	2.1.27. Modificar la Ley 30063, Ley de Creación del Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (SANIPES), a fin de garantizar la sanidad e inocuidad de los recursos y productos pesqueros y acuícolas destinados al consumo

	humano, incluidos los alimentos y productos veterinarios de uso en acuicultura.
	2.1.28. Derogar la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial, a fin de unificar los requisitos para que las empresas accedan y permanezcan en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE).
	2.1.29. Modificar la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, a fin de modificar las etapas del procedimiento de licenciamiento e incorporar la etapa de evaluación de requisitos de admisibilidad, previo a la etapa de evaluación integral; así como modificar el plazo del procedimiento de licenciamiento, hasta por un plazo máximo de doscientos días hábiles.
	2.1.30. Modificar la Ley 31318, Ley que regula el saneamiento físico-legal de los bienes inmuebles del Sector Educación destinados a instituciones educativas públicas, para establecer medidas de simplificación administrativa que mejoren y agilicen el procedimiento actual del marco normativo de saneamiento físico-legal de inmuebles del sector educación en relación con las instituciones educativas públicas.
	2.1.31. Modificar la Ley 28036, Ley de promoción y desarrollo del deporte, en cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno peruano ante la Convención Internacional contra el Dopaje en el Deporte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Código Mundial Antidopaje vigente de la Agencia Mundial Antidopaje - World Anti-Doping Agency (AMA-WADA).
	2.1.32. Disponer la prórroga del mandato de los consejos directivos de las organizaciones de usuarios de agua, de sus comités de administración temporal y de los otros órganos de similar denominación establecidos por la Autoridad Nacional del Agua, hasta el 31 de diciembre de 2025.
	2.1.33. Establecer el marco normativo para fortalecer la gestión de los servicios públicos de protección social ante emergencias, mediante su adaptación, de manera preventiva, para garantizar su continuidad operativa, a través de la identificación de las acciones a cargo de las entidades públicas prestadoras de servicios de protección social y de las entidades rectoras o conductoras de emergencias; acciones de colaboración intersectorial e intergubernamental; habilitación de acciones orientadas al rediseño de modelos operacionales de los servicios, el diseño de nuevos servicios o intervenciones, el diseño o rediseño de servicios e intervenciones dirigidas a la atención temporal extraordinaria de nuevos usuarios, incluyendo a la población migrante y refugiada; el adelanto en la entrega de bienes o servicios, la exoneración temporal de condicionalidades, la ampliación de beneficios dirigidos a poblaciones vulnerables; el intercambio de información nominal y el acceso a plataformas de información; la habilitación para que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el marco de sus competencias, determine la instancia que se encargue de gestionar la entrega de transferencias monetarias en situaciones de emergencia, y su alcance; así como modificar el artículo 8 de la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para precisar su función en el marco de la adaptación de los servicios públicos de protección social.

	2.1.34. Establecer, regular y modificar el marco normativo que habilite, garantice y autorice el correcto funcionamiento de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) ampliando su ámbito de alcance para el fortalecimiento de las capacidades de las personas que prestan servicios al Estado y la ciudadanía dentro del marco de competencias de ENAP, estableciendo las disposiciones necesarias para cumplir con su misión institucional y permitiendo la mejora del servicio público prestado por los servidores capacitados.
	2.1.35. Modificar la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, con el objetivo de ampliar el plazo de quince días hábiles hasta treinta días hábiles, para que los consejos directivos u órganos colegiados de las entidades públicas que constituyan instancia única para resolver el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado, como una excepción al plazo general establecido en dicha norma para la resolución de los recursos de reconsideración.
2.2. Mejora de la calidad de la inversión pública	2.2.1. Regular las intervenciones de reconstrucción mediante inversiones (IRI) que estuvieron comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) hasta la fecha de publicación de la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 (6 de diciembre de 2023), y que no hayan contado con registro Formato Único de Reconstrucción (FUR), para su alineamiento al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y cumplan con las fases del ciclo de inversión del referido sistema nacional.
	2.2.2. Modificar el Decreto Legislativo 1553, Decreto Legislativo que establece medidas en materia de inversión pública y de contratación pública que coadyuven al impulso de la reactivación económica, a fin de ampliar los plazos previstos en los referidos artículos.
	2.2.3. Modificar el Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, sobre: a) Lineamientos de una Política Nacional de Inversión Pública, - Modificaciones en el Ciclo de Inversión y, b) Inclusión de órganos al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, con la finalidad de orientar estratégicamente a las entidades para el desarrollo de sus inversiones, así como optimizar la gestión de la inversión pública.
	2.2.4. Modificar la Ley 31589, Ley que garantiza la reactivación de obras públicas paralizadas, a efectos de establecer y facultar a las entidades a utilizar un procedimiento especial de selección, con plazos reducidos, para contratar el saldo de obra y los servicios necesarios para la identificación y priorización de obras públicas paralizadas.
	2.2.5. Modificar la Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), referido a la participación de las Fuerzas Armadas en la gestión del riesgo de desastres, en lo correspondiente a la preparación, respuesta y rehabilitación ante situaciones de desastre, de acuerdo con sus competencias y en coordinación y apoyo a las autoridades competentes, conforme a las normas del SINAGERD.
	2.2.6. Modificar el Decreto Legislativo 1274, Decreto Legislativo que regula la ejecución de intervenciones de rehabilitación, reposición, operación y mantenimiento de sistemas de agua y saneamiento en el ámbito rural del país - “AGUA +”, a fin de permitir la aprobación y ejecución de inversiones

	de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
	2.2.7. Autorizar a la Autoridad Nacional de Infraestructura para que identifique, formule y ejecute inversiones ubicadas en las zonas de influencia del corredor logístico asociado al hub portuario de Chancay, utilizando el procedimiento establecido en la Ley 31841, Ley que crea la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN), y su reglamento, para la generación de una cartera de inversiones estratégicas que incluya inversiones con montos menores a doscientos millones de soles.
2.3. Fortalecimiento de la actividad empresarial del Estado	2.3.1. Modificar el Decreto Legislativo 206, Ley del sistema de fomento y apoyo financiero al desarrollo empresarial, y el Decreto Ley 25694 - Adicionan al objeto social de COFIDE la realización de actividades de financiamiento en favor de pequeños empresarios y agricultores- con la finalidad de fortalecer institucionalmente a COFIDE, a través del fomento de la participación de inversionistas institucionales con participaciones minoritarias en su capital social y la optimización de su gobierno corporativo.
	2.3.2. Crear un nuevo marco jurídico que ordene, sistematice y optimice la eficiencia de la actividad empresarial del Estado para fortalecer la estructura y gestión del FONAFE, orientado a una supervisión y monitoreo estratégico, con un enfoque de riesgos, que permita incorporar las buenas prácticas de gobierno corporativo de la OCDE, bajo los límites que establece la Constitución Política del Perú para la empresa pública.
2.4. Reducción de costos de transacción	2.4.1. Modificar el Código Civil a efectos de simplificar los requisitos de territorialidad para la inscripción de títulos en las oficinas registrales a nivel nacional, considerando la implementación progresiva para el caso del Registro de Mandatos y Poderes.
2.5. Acceso y competencia en servicios financieros	2.5.1. Modificar la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros
	2.5.2. Modificar los siguientes cuerpos normativos: a) Ley 29440, Ley de los Sistemas de Pagos y de Liquidación de Valores b) Decreto Legislativo 1455, Decreto Legislativo que crea el Programa "REACTIVA PERÚ" para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19, a fin de establecer los mecanismos de administración de cartera de créditos con garantía del Gobierno nacional de una empresa del sistema financiero que ha sido sometida a un proceso de intervención, disolución y liquidación por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
	2.5.3. Fortalecer el Fondo AGROPERÚ, mejorando las condiciones de acceso a los servicios financieros agrarios.
2.6. Equilibrio fiscal	2.6.1. Establecer una reducción gradual del déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) con límites anuales, considerando que el déficit fiscal de 2024 no debe ser mayor al déficit fiscal registrado en 2023, para el 2025 no debe ser mayor a 2,2% del PBI, hasta ubicarse en 1,0% del PBI en 2028 (regla fiscal de mediano plazo según el Decreto Legislativo 1276). En consistencia con dicha reducción del déficit fiscal, establecer que la deuda pública del SPNF se reduzca hasta retornar a su regla fiscal de mediano plazo (30% del PBI) como máximo en el año 2035 (regla fiscal de mediano plazo según el Decreto Legislativo 1276); y, establecer un crecimiento prudente del gasto público, el cual será menor a las reglas de crecimiento real del Gasto Corriente del Gobierno General, sin mantenimiento,

	establecido en el Decreto Legislativo 1276. Todo ello en línea con el apoyo a la reactivación de la economía nacional y con el retorno gradual al cumplimiento de las reglas fiscales de mediano plazo (determinadas en el Decreto Legislativo 1276).
	2.6.2. Modificar el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y el Decreto Legislativo 955, Descentralización Fiscal, con la finalidad de establecer medidas orientadas a la optimización del proceso de distribución de recursos determinados respecto únicamente del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), a fin de fortalecer la gestión fiscal subnacional.
	2.6.3. Modificar el Decreto Legislativo 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público, a fin de consolidar la integración intersistémica y extrasistémica de los procesos de la administración financiera del sector público a través de una gestión centralizada del Sistema Integrado de la Administración Financiera de los Recursos Públicos.
	2.6.4. Consolidar el marco normativo vigente para fortalecer la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público, así como regular sobre la asignación y utilización eficientes de los fondos públicos destinados a los ingresos correspondientes de los recursos humanos del sector público, la planilla única del sector público, la incorporación del proceso de planificación de recursos humanos del sistema administrativo de gestión de los recursos humanos al ámbito de la gestión fiscal de los recursos humanos del sector público; y otros aspectos relacionados con la gestión fiscal de los recursos humanos, en el marco de la sostenibilidad y responsabilidad fiscal. Ello sin modificar las disposiciones sobre las materias contenidas en las leyes de presupuesto, de equilibrio financiero y de endeudamiento público vigentes.
	2.6.5. Actualizar el Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, y el Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público, para: (i) dotar de autonomía a la gestión de riesgos fiscales; (ii) actualizar los aspectos operativos y reglas para la gestión de tesorería, la homogenización de conceptos relacionados con la constitución de fondos y/o fideicomisos; y, (iii) optimizar la gestión de la recuperación de las honras de aval, a través de la implementación de mecanismos para la recuperación de créditos u obligaciones impagas, honradas por el Gobierno nacional, en el marco de la normatividad del Sistema Nacional de Endeudamiento Público y el Decreto Legislativo 1455, Decreto Legislativo que crea el Programa “REACTIVA PERÚ” para asegurar la continuidad en la cadena de pagos ante el impacto del COVID-19.
2.7. Tributaria	2.7.1. Regular la tributación de los modelos de negocios basados en la economía digital.
	2.7.2. Perfeccionamiento del sistema tributario.
2.8. Política criminológica y penitenciaria	2.8.1. Modificar el Código Penal con la finalidad de optimizar el tipo penal de difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios de contenido sexual, así como tipificar en la Ley 30096, Ley de Delitos Informáticos, la difusión de imágenes, materiales audiovisuales o audios con contenido sexual, generados con tecnología digital, así como el chantaje sexual derivado de estos.

	2.8.2. Unificar y sistematizar el marco legal sobre las obligaciones y sanciones de los concesionarios de servicios públicos de telecomunicaciones e internet en el contexto de la prohibición de comunicaciones ilegales desde el interior de establecimientos penitenciarios y centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación, salvaguardando los derechos de acceso a las telecomunicaciones e internet de las poblaciones aledañas.
	2.8.3. Modificar la Ley 29807, Ley que crea el Consejo Nacional de Política Criminal, con la finalidad de optimizar su funcionamiento en relación con la gestión de las políticas públicas que buscan comprender, prevenir, controlar, reducir y sancionar la criminalidad.
	2.8.4. Modificar el Decreto Legislativo 1328, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario, a fin de dotar de mayor celeridad la conducción y toma de decisiones vinculadas a la gestión e implementación de la política criminológica y penitenciaria.
	2.8.5. Modificar el Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes a efectos de adoptar enfoques, mecanismos, medidas y recursos legales que optimicen la intervención y tratamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal, además de establecer medidas para asegurar la efectiva y progresiva implementación del código a nivel nacional.
	2.8.6. Modificar el Código Penal con la finalidad de tipificar el delito de camcording o filmación no autorizada de películas dentro de salas de cine o análogos.
2.9. Desarrollo urbano, habilitación urbana y de suelos, acceso a viviendas y para la intervención estratégica en el ámbito de influencia del Terminal Portuario de Chancay	2.9.1. Modificar la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, para impulsar la planificación de las ciudades y los centros poblados
	2.9.2. Autorizar que se establezcan disposiciones sobre la declaración de necesidad pública e interés nacional la intervención estratégica e integral en el ámbito de influencia del Terminal Portuario de Chancay, y establecer disposiciones especiales por su construcción y funcionamiento, con el objetivo de facilitar el desarrollo de proyectos priorizados en los instrumentos de planificación territorial y urbana, entre otros.
2.10. Seguridad y defensa nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital	2.10.1. Establecer el marco normativo para la creación e implementación del Sistema Integrado de Evaluación del Riesgo Migratorio como mecanismo de cooperación y coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Superintendencia Nacional de Migraciones y los organismos nacionales de inteligencia, contrainteligencia y seguridad del Estado para el intercambio de información sobre flujos migratorios irregulares, redes de tráfico ilícito de migrantes y demás riesgos, con la finalidad de fortalecer la evaluación del riesgo migratorio y contribuir a la seguridad y defensa nacional.
	2.10.2. Crear la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA), como entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, encargada de la gestión, coordinación, asesoramiento, planeamiento y articulación de los componentes del Sistema de Defensa Nacional (SIDENA) en todo el territorio nacional con autonomía administrativa, técnica,

	funcional, financiera y económica, a fin de fortalecer el sistema en todos los campos de la defensa nacional para garantizar la seguridad nacional.
	2.10.3. Modificar el Decreto Legislativo 1136, Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas; el Decreto Legislativo 1137, Ley del Ejército del Perú; y el Decreto Legislativo 1138, Ley de la Marina de Guerra del Perú, con el objeto de incluir en cada una la competencia en ciberdefensa, así como precisar la ubicación del órgano de línea en la estructura organizacional de cada institución militar.

Elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1635 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señalaba que este tenía como objeto regular las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI) comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), aprobado mediante Decreto Supremo Nº 091-2017-PCM, que hasta el 6 de diciembre de 2023 no hayan contado con el registro del Formato Único de Reconstrucción (FUR), para su alineamiento a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) y cumplimiento de las fases del Ciclo de Inversión del referido Sistema Nacional.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 32089 se advierte que dicho objeto se encuentra señalado en el subnumeral 2.2.1. del numeral 2.2. del artículo 2 de la mencionada ley. En efecto, el referido literal habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

> “Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas.
> El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas:
> (…)
> 2.2. Mejora de la calidad de la inversión pública
> 2.2.1. Regular las intervenciones de reconstrucción mediante inversiones (IRI) que estuvieron comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC) hasta la fecha de publicación de la Ley 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024 (6 de diciembre de 2023), y que no hayan contado con registro Formato Único de Reconstrucción (FUR), para su alineamiento al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y cumplan con las fases del ciclo de inversión del referido sistema nacional.
> (…)”

Por lo tanto, esta subcomisión concluye señalando que el Decreto Legislativo 1635 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.[18]

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1635 observa los mencionados requisitos. El análisis del control de apreciación se dividirá en dos partes. La primera versará sobre la descripción del problema público identificado en la exposición de motivos del presente decreto legislativo y la segunda, sobre su articulado.

i) Sobre el problema público identificado

La exposición de motivos[19] del decreto legislativo bajo análisis, señala que la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, creó la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCO), adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), y encargada de liderar, implementar y, cuando corresponda, ejecutar el PIRCC, conformado, entre otros, por IRI, las cuales no constituyen proyectos de inversión y no les resultaba aplicable las disposiciones del SNPMGI, aprobándose con el solo registro del FUR en el Banco de Inversiones. Es por ello que, el numeral 8-A.1 del artículo 8-A1 de la Ley N° 30556, precisó que las IRI no califican como proyectos

[18] Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.
[19] Decreto Legislativo 1635, Exposición de Motivos.

de inversión por lo que: i) no les resulta aplicable la fase de Programación Multianual de Inversiones; 2) no requerían declaración de viabilidad en el marco del SNPMGI; y, 3) su aprobación se realiza con solo el registro del FUR.

Sin embargo, debido al término del plazo de la ARCO, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 31639, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023; para las IRI comprendidas en el PIRCC, la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024, dispuso lo siguiente:

- En el numeral 70.2 del artículo 70, se autoriza a los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales, comprendidos en el PIRCC, a financiar y/o cofinanciar las intervenciones del PIRCC, con cargo a los recursos de sus presupuestos institucionales, sin demandar recursos adicionales. Para efecto de lo autorizado, se precisa que los referidos pliegos quedan exceptuados de lo establecido en el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley N° 30556.
- En el numeral 70.3 del artículo 70 se dispone que los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales cuyas intervenciones están comprendidas en el PIRCC pueden ejecutar, de manera excepcional, las IRI comprendidas en el PIRCC a la fecha de aprobación de la referida ley. Asimismo, precisa que las solicitudes de financiamiento para las intervenciones que no se encuentran comprendidas en el numeral 70.2 antes citado, son evaluados por los pliegos del Sector competente, los que son responsables de la verificación del contenido de las solicitudes de recursos y del cumplimiento de los requisitos legales previstos en el marco legal vigente.
- En el numeral 70.6 del artículo 70 de la referida Ley, se dispone que la Autoridad Nacional de Infraestructura (ANIN) pueda ejecutar, de manera excepcional, IRI de la cartera PIRCC, y proyectos en el marco del SNPMGI, de la cartera PIRCC, en el marco del acuerdo Gobierno a Gobierno; encontrándose facultada a asumir la posición contractual en los acuerdos, convenios o contratos respectivos, así como aplicar el Procedimiento de Contratación Pública Especial para la Reconstrucción con Cambios para aquellas intervenciones que se encuentren en ejecución.

Así, de acuerdo con las disposiciones normativas vigentes, se pueden seguir ejecutando las IRI que calcen en alguno de los supuestos previstos en el artículo 70 de la Ley N° 31953, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2024. Sin embargo, las IRI no comprendidas en las disposiciones antes señaladas carecen de disposiciones normativas expresas que regulen su implementación.

Por ello, el Decreto Legislativo 1635 tiene como objetivo suplir el vacío legal que existe para el desarrollo de las IRI que al 6 de diciembre de 2023 no contaban con el registro del FUR en el Banco de Inversiones, disponiendo su alineamiento al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones - SNPMGI.

Habiendo descrito la situación problemática identificada por el Decreto Legislativo 1635 en su exposición de motivos, corresponde analizar las modificaciones operadas por el citado decreto legislativo.

ii) Sobre el articulado del Decreto Legislativo 1635

Con la finalidad de superar la problemática descrita en el apartado anterior, el Decreto Legislativo 1635 establece lo siguiente:

- Las IRI que cumplan, concurrentemente, con lo siguiente: (i) estén comprendidas en el PIRCC al 6 de diciembre de 2023,; y, (ii) no hayan contado con registro del FUR en el Banco de Inversiones del SNPMGI, se le aplican las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones, y normas reglamentarias y cumplen con las fases del Ciclo de Inversión del SNPMGI, es decir, deben cumplir con las fases de Programación Multianual de Inversiones, de Formulación y Evaluación, de Ejecución y de Funcionamiento, debiendo financiarse con cargo al presupuesto institucional de los pliegos y las unidades ejecutoras, según corresponda.
- Las IRI comprendidas en el PIRCC que al 6 de diciembre 2023 cuenten con lo establecido en el numeral 8-A.1 del artículo 8-A de la Ley N° 30556, se regulan por las disposiciones de esta última Ley, en lo que le resulten aplicables.
- Las IRI no comprendidas en el PIRCC al 6 de diciembre de 2023, que cuenten con registro en el Banco de Inversiones del SNPMGI del FUR y que no tengan ejecución física o financiera ni asignación presupuestal en el presente año fiscal (2024), aplican las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y normas reglamentarias y, cumplen las fases del Ciclo de Inversión del SNPMGI.
- Las entidades de los tres niveles de gobierno que cuente con IRI comprendidas en el PIRCC que, al 6 de diciembre de 2023, con registro en el Banco de Inversiones y que éstas no tengan aprobación del FUR, apliquen las disposiciones del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y normas reglamentarias y, cumplen las fases del Ciclo de Inversión del SNPMGI.
- Finalmente, con relación a la primera y segunda disposición complementaria derogatoria de la propuesta normativa, cabe señalar que como efecto directo de lo dispuesto por el decreto legislativo en análisis se derogan el segundo párrafo del numeral 8-A.1 del artículo 8 de la Ley N°30556, que regula el registro del FUR en el Banco de Inversiones y excluye a las IRI del SNPMGI, así como el primer párrafo de la décimo sexta disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1354, donde se establece que las intervenciones de reconstrucción, podrán optar por aplicar el procedimiento del Ciclo de Inversión del Sistema Nacional de

Programación Multianual y Gestión de Inversiones o el procedimiento establecido para dichas intervenciones en el artículo 8-A de la Ley N° 30556.

En consecuencia, teniendo en consideración la naturaleza de las modificatorias mencionadas, esta subcomisión concluye señalando 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 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."[20]

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."[21]

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

[20] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.
[21] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

inevitable.[22] El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.[23]

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1635 es regular las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversiones (IRI) comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), aprobado mediante Decreto Supremo Nº 091-2017-PCM, que hasta el 6 de diciembre de 2023 no hayan contado con el registro del Formato Único de Reconstrucción (FUR), para su alineamiento a las disposiciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI) y cumplimiento de las fases del Ciclo de Inversión del referido Sistema Nacional.

El SNPMGI regula las cuatro (4) fases que forman parte del Ciclo de Inversión: (i) la fase de Programación Multianual de Inversiones, (ii) la fase de Formulación y Evaluación, (iii) la fase de Ejecución y (iv) la fase de Funcionamiento. Cada una de dichas fases comprende determinados procesos y procedimientos a seguir por las entidades públicas sujetas al SNPMGI, para una transparente y efectiva gestión de las inversiones y están diseñadas para asegurar la implementación de las inversiones con el resguardo de su calidad y efectiva contribución al cierre de brechas de infraestructura y servicios.

Entonces se advierte de una vinculación entre el objeto del Decreto Legislativo 1635 y el objetivo de mejora de la calidad de la inversión pública, contenido en la delegación de facultades otorgado vía la Ley 32089.

Siguiendo esta línea argumentativa, la mejora de la calidad de la inversión pública, como finalidad perseguida por el mencionado decreto legislativo, encuentra su base constitucional en las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del artículo 77 de la Constitución Política del Perú, que establece lo siguiente: “El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización...”

Por lo tanto, esta subcomisión concluye señalando que el Decreto Legislativo 1635 no contraviene la Constitución Política.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1635, Decreto Legislativo que regula las Intervenciones de Reconstrucción

[22] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.
[23] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

mediante Inversiones (IRI) para su alineamiento al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con 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 Nº 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional; y, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 6 de noviembre de 2024

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2024 11:44:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2024 12:46:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/11/2024 16:26:37-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2024 17:50:42-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2024 10:31:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2024 16:20:35-0500

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1635, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LAS INTERVENCIONES DE RECONSTRUCCIÓN MEDIANTE INVERSIONES (IRI) PARA SU ALINEAMIENTO AL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES