INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1637, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO DE URGENCIA N° 027-2009, DICTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS A FAVOR DE LA ACTIVIDAD AGRARIA, PARA FORTALECER EL FONDO AGROPERÚ Y MEJORAR EL ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS ORGANIZADOS.

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 1637, Decreto Legislativo que modifica el Decreto de Urgencia N° 027-2009, dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, para fortalecer el Fondo AGROPERÚ y mejorar el acceso a servicios financieros de los pequeños productores agrarios organizados.

El presente informe fue aprobado por ……., en la ……. Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el …. de …….. de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: ……..

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas ……..

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1637, Decreto Legislativo que modifica el Decreto de Urgencia N° 027-2009, dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, para fortalecer el Fondo AGROPERÚ y mejorar el acceso a servicios

financieros de los pequeños productores agrarios organizados, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el viernes 30 de agosto de 2024.

Mediante el Oficio 214-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1637, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 2 de setiembre de 2024; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el mismo día para su estudio.

Finalmente, a través del OFICIO-0079-2024-2025-CCR/CR, de fecha 6 de setiembre de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento trasladó a esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1637 tiene cinco artículos y dos disposiciones complementarias finales. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene por objeto modificar el artículo 2, y el numeral 3.1 del artículo 3, del Decreto de Urgencia N° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria.
- El **artículo 2** identifica que el decreto legislativo tiene como finalidad fortalecer el Fondo AGROPERÚ, a fin de mejorar las condiciones de

acceso a los servicios financieros agrarios, en favor de los pequeños productores agrarios organizados.

- El **artículo 3** dispone la modificación del artículo 2, y el numeral 3.1 del artículo 3, del Decreto de Urgencia N° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria. A continuación, el detalle:
  - Sobre la creación del Fondo AGROPERU se modifica respecto a que los beneficiarios son los pequeños productores agrarios organizados bajo cualquier forma asociativa contemplada en la normatividad vigente. Se ha añadido también que las finalidades del fondo AGROPERÚ son de proporcionar servicios de extensión agraria, los cuales formarán parte de la estructura del financiamiento obtenido por los pequeños productores agrarios organizados y serán asumidos por estos; así como fomentar la adopción de seguros agrarios implementados por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA).
  - Agrega, además, que los recursos del Fondo AGROPERÚ pueden ser utilizados también para cubrir los gastos operativos necesarios para el cumplimiento de los fines que deben cumplir los beneficiarios.
  - Modifica a su vez el artículo 3 referente al fondo, estableciendo que el fondo AGROPERÚ es un patrimonio cuyos recursos son administrados por el Banco Agropecuario – AGROBANCO y la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE. La administración se llevará:
    - Mediante convenio de comisión de confianza entre el AGROBANCO y el MIDAGRI; con el cual, se operativiza las finalidades señaladas en los numerales i., iii. y iv. del artículo 2 del decreto de urgencia citado.

- Mediante contratos de fideicomisos a suscribirse entre la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE, que actúa como fiduciaria y el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego - MIDAGRI, que actúa como fideicomitente; con el cual, se operativiza la finalidad señalada en el numeral ii. del artículo 2.

- El **artículo 4** indica que la implementación del presente decreto legislativo se financia con cargo a los recursos a los que se refiere los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- El **artículo 5**, menciona que el decreto legislativo citado es refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Desarrollo Agrario y Riego, y el ministro de Economía y Finanzas.

III. MARCO CONCEPTUAL

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

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo al Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el Presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto por la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.
b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.
c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos —en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación**[1].

[1] TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

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".[2]

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:

"[…] 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. […]"[3]

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[4]. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas[5].

[2] 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.
[3] Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24.Décima Edición.
[4] López Guerra, Op. Cit., p. 77.
[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.

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".[6] 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 (…)".**[7]

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"**[8], 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."[9]

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.

---

[6] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.
[7] De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.
[8] 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.
[9] Ídem.

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)[10], 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."**[11]

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.[12]

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la

[10] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.
[11] López Guerra, Op. Cit. p., 77.
[12] 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.

comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, 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 cuales 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 este Poder del Estado a su facultad legislativa.[13]

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

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).[14]

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.

Cuadro de elaboración propia

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las

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

cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.[15] En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

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

En el presente caso, se tiene que la ley autoritativa es la Ley 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. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa (90) días calendario, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1637

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1637, conforme a las secciones siguientes.

[15] López Guerra, Op. Cit., p. 78.

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

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

"***Artículo 90.***

El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros"

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

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1637 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 30 de agosto de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 2 de setiembre de 2024, mediante el Oficio 214-2024-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 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano", estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1637 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 30 de agosto de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si 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.[16] A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1637 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

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

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa días calendario, en materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1637

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1637, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL DECRETO DE URGENCIA N° 027-2009, DICTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS A FAVOR DE LA ACTIVIDAD AGRARIA, PARA FORTALECER EL FONDO AGROPERÚ Y MEJORAR EL ACCESO A SERVICIOS FINANCIEROS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRARIOS ORGANIZADOS.

LEY 32089	
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	**"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: […] **2.5. Acceso y competencia en servicios financieros** […] **2.5.3** Fortalecer el Fondo AGROPERÚ, mejorando las condiciones de acceso a los servicios financieros agrarios; de acuerdo con: 1. Modificación del artículo 2 del Decreto de Urgencia 027-2009 — Dictan medidas extraordinarias en beneficio de la actividad agraria— con el propósito de ampliar el alcance y finalidades del Fondo AGROPERÚ. Esta modificación permitirá al Fondo AGROPERÚ destinar sus recursos de manera más amplia en lo siguiente: i. Otorgar financiamiento directo. ii. Otorgar garantías. iii. Proporcionar servicios de extensión agraria, los cuales formarán parte de la estructura del financiamiento obtenido por el pequeño productor agrario organizado y serán asumidos por este. iv. Fomentar la adopción de seguros agrarios implementados por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (FOGASA). Los recursos del Fondo AGROPERÚ podrán ser usados también en gastos operativos para el cumplimiento de sus fines.

	2. Modificación del numeral 3.1 del Decreto de Urgencia 027- 2009 — Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria— que permite que la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE), también pueda administrar los recursos del Fondo AGROPERÚ a través de fideicomisos, a fin de diversificar los operadores financieros para el cumplimiento de los fines del Fondo AGROPERÚ. […]"

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1637 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1637 tienen como objeto modificar el artículo 2 y el numeral 3.1 del artículo 3, del Decreto de Urgencia N° 027-2009, teniendo una concordancia con el **subnumeral 2.5.3 del numeral 2.5 del artículo 2 de la Ley 32089**, que expresa, taxativamente, la modificación de los artículos 2 y 3 del decreto de urgencia antes citado.

Ahora bien, cabe acotar que la modificación del numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 027-2009 que se encuentra contenido en el artículo 3 de la norma sujeta a control, reorganiza el texto incluyendo una forma adicional de la administración de recursos del Fondo AGROPERÚ, puesto que el texto original incluye los convenios de comisión de confianza entre el AGROBANCO y el MIDAGRI.

Es así, que teniendo en cuenta que la norma autoritativa habilita que también se pueda incluir a COFIDE para que administre los recursos del Fondo AGROPERÚ a través de fideicomisos, se entiende que no se esta eliminando la forma de administración por convenios de comisión de confianza, sino que se mantienen en el texto.

De lo expuesto, se evidencia una legislación acorde al parámetro establecido en la materia específica de la ley autoritativa. **Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1637 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, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no ha sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **subnumeral 2.5.3 del numeral 2.5 del artículo 2 de la Ley 32089,** que fortalece el Fondo AGROPERÚ, mejorando las condiciones de acceso a los servicios financieros agrarios.

Y es que tal como se ha verificado, de la redacción de los artículos que contiene el decreto legislativo estudiado, esta subcomisión encuentra que todos ellos se encuentran relacionados a la materia delegada a través de la ley autoritativa.

Ahora bien, la necesidad del decreto legislativo examinado se encuentra sustentado en su exposición de motivos, el cual señala que, a través de la Política Nacional de Inclusión Financiera del Perú (PNIF), aprobada mediante Decreto Supremo N° 255-2019-EF, se identifica como problema público que existe una "Población con bajo nivel de acceso y uso de servicios financieros de calidad", que limita el desarrollo económico y financiero del país, en detrimento del bienestar de la población.[17]

Lo antes mencionado fue contemplado oportunamente por el Poder Ejecutivo al momento que solicitó facultades legislativas al Congreso, señalando en la exposición de motivos del **Proyecto de Ley 7752/2023-PE** que:

> *"[…] Es crucial abordar las brechas identificadas en la Encuesta Nacional Agropecuaria 2022 relacionadas al acceso a servicios de financiamiento y de seguros agrarios. Primero, la disminución en la solicitud de créditos por productores agropecuarios, de 13.3% en 2014 a 9.1% en 2022, sugiere una oportunidad significativa para optimizar y promover activamente los programas de préstamos. Es necesario implementar estrategias para incrementar la conciencia y la confianza en los productos financieros, lo cual es fundamental para revertir la tendencia a la baja en la solicitud de créditos. Actualmente, solo se cuenta con un canal de oferta de los servicios financieros del Fondo AGROPERU, eso hace necesario el incremento de esta oferta incluyendo a otras instituciones del sistema financiero.*
>
> *Además, la brecha de género en la solicitud de créditos, con las mujeres productoras representando solo el 24.2% de las solicitudes, indica la*

[17] Página 4 de la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1637.

necesidad de políticas inclusivas y programas de educación financiera dirigidos.

En segundo lugar, si bien el acceso a crédito parece ser alto en los que logran solicitar un crédito, la propiedad y el acceso a crédito presentan una tendencia a la baja, señalando la importancia de investigar y atender las barreras subyacentes al acceso, como, por ejemplo, la adopción de seguros agrarios o mecanismos de extensión agraria que permitan revertir esta tendencia. La adquisición de un seguro agropecuario permanece inusualmente baja, con un modesto aumento en la cobertura del seguro del 0.5% en 2016 al 1.3% en 022. Esto resalta un área crítica donde se podría innovar y ampliar el acceso y la adopción de seguros, esencial para la protección y sustentabilidad a largo plazo de la agricultura. […]"[18]

Lo antes descrito demuestra que el Poder Ejecutivo legisló conforme a la discrecionalidad otorgada por el Parlamento en la Ley 32089, en cumplimiento del principio de balance entre poderes, que hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, tal como lo es la delegación de facultades[19].

Es así, que se demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1637 esta alineado a la submateria especifica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

[18] Página 123 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 7752/2023-PE:
Visto en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgxNTE2/pdf
[19] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1637 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con 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.

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

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

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1637 tiene como objeto modificar el artículo 2 y el numeral 3.1 del artículo 3, del Decreto de Urgencia N° 027-2009, Dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria.

De lo descrito, la Subcomisión de Control Político verifica que esta legislación fortalece los artículos 58, 59 y el 88 de la Constitución Política, referente a que: la iniciativa privada es libre; el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y libertad de empresa, comercio e industria; y que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario.

Referente a dichos artículos, el Constitucionalista Raúl Chaname Orbe[24] esgrime lo siguiente:

---

[21] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.
[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.
[24] Chanamé Orbe, Raúl. La Constitución Comentada. Volumen I. Editora y Distribuidora Ediciones Legales E.I.R.L. Perú, 2015, pág. 601, 603 y 689. Novena Edición.
Visto en: https://andrescusiarredondo.wordpress.com/wp-content/uploads/2020/09/chaname-tomo-1.pdf

Sobre el artículo 58: la Constitución garantiza que cada persona tiene el derecho de desarrollar las actividades económicas que considere de su preferencia con la única limitación que la ley establezca. El presente precepto constitucional, no significa otra cosa que la iniciativa privada en nuestro país es libre.

En relación al artículo 59: El Estado estimula con leyes sabias la creación de riqueza, el Estado no interviene regulando precios u orientando la demanda, se transforma en un agente pro-activo de la actividad económica privada. Si tuviera que intervenir lo hace de manera subsidiaria.

Respecto al Artículo 88: ancestralmente el Perú es un país agrario, en donde la mayoría de su Población Económicamente Activa (PEA) se desenvuelve en las actividades agrícolas. El Estado garantiza las más plurales formas de tenencia de la tierra en el campo. La ley tiene la potestad, en determinados casos a verificar los límites de las tierras de acuerdo a las características de cada zona y en los casos si hubiera disputa sobre las tierras, la ley está facultada para aclarar la situación

De lo expuesto, esta subcomisión puede aseverar que las medidas tomadas por el decreto legislativo sujeto a análisis fortalecen los artículos constitucionales antes mencionados, pues en buena cuenta optimizan la iniciativa privada que desarrollan los pequeños productores agrarios organizados, a través de proporcionar servicios de extensión agraria, los cuales formarán parte de la estructura del financiamiento obtenido por los pequeños productores agrarios organizados y serán asumidos por estos; así como fomenta la adopción de

seguros agrarios implementados por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario (FOGASA).

Por lo tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, por el contrario, fortalece los artículos 58, 59 y 88 del texto constitucional, **superando así el control de evidencia**.

V. CUADRO DE RESUMEN

De la evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	**Cumplimiento de requisitos formales**
Plazo para dación en cuenta	✓**SÍ cumple** Decreto Legislativo 1637, Decreto Legislativo que modifica el Decreto de Urgencia N° 027-2009, dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, para fortalecer el Fondo AGROPERÚ y mejorar el acceso a servicios financieros de los pequeños productores agrarios organizados, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 30 de agosto de 2024 y dado cuenta el 2 de setiembre de 2024 al Parlamento por parte de la Presidente de la República, mediante Oficio 214-2024-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.
Plazo para la emisión de la norma	✓**SÍ cumple** La Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1637 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 30 de agosto de 2024, 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.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	**Cumplimiento de requisitos sustanciales**
Constitución Política del Perú.	✓ **SÍ cumple** Las disposiciones del decreto legislativo no contravienen normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley N° 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.	✓**Sí cumple** El Decreto Legislativo 1637 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del subnumeral 2.5.3 del numeral 2.5 del artículo 2 de la Ley 32089.

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1637, Decreto Legislativo que modifica el Decreto de Urgencia N° 027-2009, dictan medidas extraordinarias a favor de la actividad agraria, para fortalecer el Fondo AGROPERÚ y mejorar el acceso a servicios financieros de los pequeños productores agrarios organizados, **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 N° 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.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima,