

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE
DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA
EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS**

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 1538, Decreto Legislativo que establece disposiciones especiales para la ejecución de las inversiones públicas.

El presente informe fue aprobado por, en la Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el de de, 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 1538, Decreto Legislativo que establece disposiciones especiales para la ejecución de las inversiones públicas, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 26 de marzo de 2022.

Mediante el Oficio 075-2022-PR, el Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1538, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 30 de marzo de 2022, siendo decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento ese mismo día.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Finalmente, a través del Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre 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 honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1538 tiene cinco artículos, una Disposición Complementaria Final, una Disposición Complementaria Modificatoria y una Disposición Complementaria Derogatoria, los cuales se detallan a continuación:

- El **artículo 1**, menciona que el decreto legislativo examinado tiene como propósito establecer reglas especiales que agilicen la ejecución de proyectos de inversión pública y adecuar las normas de desarrollo urbano al marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI).
- El **artículo 2**, indica que las disposiciones contenidas en este decreto son de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del gobierno nacional, regional y local que estén dentro del SNPMGI, incluyendo organismos, empresas públicas, programas y proyectos especiales.
- El **artículo 3** señala que las disposiciones sobre licencias de habilitación urbana o edificación:
 - 3.1** Las entidades públicas pueden empezar las obras solo con la constancia de recepción del expediente de licencia (habilitación urbana o edificación), siempre que esté debidamente firmado y sellado, aplicando

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

la *Modalidad A* (aprobación automática con firma de profesionales), según la Ley N.º 29090. Esto no exime a la municipalidad de emitir y notificar la licencia en el plazo legal.

3.2 Esta excepción no aplica a construcciones en inmuebles considerados parte del Patrimonio Cultural de la Nación o en sus zonas de influencia, según el Ministerio de Cultura.

- El **artículo 4** establece que para los proyectos nacionales con viabilidad aprobada y que contemplan empezar obras con partes del expediente técnico ya validadas (por tramos o componentes autónomos), se podrá elaborar y aprobar el estudio o instrumento de gestión ambiental (IGA) usando esa información parcial. La certificación ambiental debe obtenerse antes de iniciar las obras, cumpliendo con las reglas del SEIA y de cada sector.
- El **artículo 5** señala que el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y los ministros de Economía y Finanzas, del Ambiente y de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- La **única disposición complementaria final** señala que este decreto estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2022, excepto las disposiciones modificatoria y derogatoria.
- La **única disposición complementaria modificatoria** señala que se modifica la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31313, precisando que los Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano deben ser considerados como insumos para la programación multianual de inversiones, siempre que estén vigentes.

Nueva redacción:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

“Los Planes para el Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano vigentes deben ser tomados en cuenta, según corresponda, en las fases de Programación Multianual de Inversiones y de Formulación y Evaluación.”

- Finalmente, una **única disposición complementaria derogatoria** que establece que se deroga la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N.º 31313, que permitía financiar con IOARR (inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación) la elaboración o actualización de los Planes de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 delegación¹.**

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

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

²López 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

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,

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.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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. 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**

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 Idem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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

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:

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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 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 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales. 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 27 de diciembre de 2021.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1538

La Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1538, conforme a las siguientes secciones:

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***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 1538 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el sábado 26 de marzo de 2022 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 30 de marzo de 2022, mediante el Oficio 075-2022-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la Ley 31380, publicada el 27 de diciembre de 2021 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de noventa días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1538 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 26 de marzo de 2022, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 1538 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 materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales, 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 1538

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL	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 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31380	
TRIBUTARIA, FISCAL, FINANCIERA Y DE REACTIVACION ECONOMICA A FIN DE CONTRIBUIR AL CIERRE DE BRECHAS SOCIALES	“3. 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: 3. En materia de reactivación económica [...] 3.2 En el marco de la promoción de la inversión pública, establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de procedimientos vinculados con licencias, permisos, autorizaciones, en especial el de habilitación urbana, entre otros, así como su regularización en un plazo posterior no mayor a los seis meses, y alinear las disposiciones en materia de desarrollo urbano a la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Dichas medidas no deberán afectar el principio de transparencia, ni vulnerar el derecho de propiedad, ni el artículo 70 de la Constitución, ni restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica. [...]”

Cuadro de elaboración propia

A partir del contenido de la Ley 31380 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1538 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 1538 tienen como objeto establecer disposiciones especiales que permitan agilizar la ejecución de inversiones públicas en los tres niveles de gobierno, así como armonizar las normas de desarrollo urbano con el marco del Sistema

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en el contexto de la reactivación económica tras la emergencia sanitaria.

Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1538 se enmarcan perfectamente en la materia específica señalada en el **inciso 3.2 del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 31380**, relacionada a la promoción de la inversión pública, permitiendo establecer medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de procedimientos vinculados con licencias, permisos y autorizaciones —especialmente los de habilitación urbana—, así como su regularización posterior y la alineación normativa con el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1538 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 han sido rebasados los parámetros normativos establecidos en el **inciso 3.2 del numeral 3 del artículo 3 de la Ley 31380**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para establecer hasta el 31 de diciembre de 2022, disposiciones especiales orientadas a facilitar la tramitación, evaluación,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

aprobación o prórroga de procedimientos administrativos vinculados con licencias, permisos y autorizaciones —especialmente de habilitación urbana—, así como su regularización en un plazo posterior no mayor a seis meses, sin afectar el principio de transparencia, el derecho de propiedad, ni las competencias del Sistema Nacional de Control.

Por otra parte, sobre la necesidad de adecuar a la legislación peruana, se sustenta, según la exposición de motivos del decreto sujeto a control, en que la normativa existente en materia de desarrollo urbano y ejecución de inversiones públicas presentaba obstáculos que retrasaban la implementación de proyectos esenciales para la reactivación económica, especialmente en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19.

La exposición de motivos destaca que los trámites vinculados a licencias, permisos y autorizaciones generaban demoras significativas en la ejecución de inversiones públicas, lo que afectaba la prestación oportuna de servicios a la población. Asimismo, se identificó la necesidad de alinear las disposiciones en materia de desarrollo urbano con la normativa del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, para evitar contradicciones y duplicidades regulatorias que entorpecían la gestión eficiente de los recursos públicos.

Estas adecuaciones buscan agilizar los procesos sin vulnerar principios constitucionales como la transparencia, el derecho de propiedad o las competencias del Sistema Nacional de Control, tal como lo establece la Ley 31380 que delegó las facultades legislativas al Poder Ejecutivo para este fin.

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1538 está alineado a la submateria específica delegada por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad del Poder Ejecutivo al legislar.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1538 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.

Cabe precisar que el presente decreto estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2022, según lo establecido en la Única Disposición Complementaria Final, con excepción de la Única Disposición Complementaria Modificatoria, y la Única Disposición Complementaria Derogatoria.

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.”*¹⁷

¹⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

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 [...]”.*¹⁸**

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.¹⁹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁰

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1538 busca establecer disposiciones especiales para la ejecución de las inversiones públicas, que agilicen la ejecución de proyectos de inversión pública y adecuar las normas de desarrollo urbano al marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI).

Es así, que esta legislación fortalece **el artículo 76 de la Constitución Política**, referente al cumplimiento del estado la obligatoriedad de la contratación y licitación pública para obras, adquisición de suministros, enajenación de bienes, así como la contratación de servicios y proyectos, garantizando transparencia,

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

eficiencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Este artículo establece que las obras y adquisiciones con fondos públicos deben ejecutarse mediante contratación y licitación pública, salvo excepciones reguladas por ley. Esta norma busca prevenir actos de corrupción, asegurar la igualdad de condiciones para los participantes y optimizar el gasto estatal.

De igual manera, se fortalece el **artículo 70 de la Constitución Política**, en relación a que ha sido expresamente diseñado para respetar el derecho de propiedad, tal como lo establece el inciso 3.2 del artículo 3 de la Ley 31380, que prohíbe la afectación de este derecho en la aplicación de las medidas extraordinarias. Las disposiciones del decreto no otorgan facultades para expropiar ni limitar la propiedad privada sin el debido procedimiento legal, asegurando así su inviolabilidad.

Por tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.

V. CUADRO DE RESUMEN

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1538, Decreto Legislativo que establece disposiciones especiales para la ejecución de las inversiones públicas fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de marzo de 2022 y dado cuenta el 30 de marzo de 2022 al Parlamento por parte del Presidente de la República, mediante Oficio 075-2022-PR, que fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso. Es así que se cumple la dación en cuenta del decreto legislativo examinado dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a su publicación, de conformidad al literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 31380, publicada el 27 de diciembre de 2021 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 1538 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de marzo de 2022, 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. No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley N° 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1538 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS

en materias tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales.	decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del inciso 3.2 del numeral 3 del artículo 3 de la ley autoritativa.
---	--

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1538, Decreto Legislativo que establece disposiciones especiales para la ejecución de las inversiones públicas, **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 31380, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia tributaria, fiscal, financiera y de reactivación económica a fin de contribuir al cierre de brechas sociales.

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

Lima,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1538, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE
DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA
EJECUCIÓN DE LAS INVERSIONES PÚBLICAS**