INFORME RECAÍDO EN 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.

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 1553, Decreto Legislativo que establece medidas en materia de inversión pública y de contratación pública que coadyuven al impulso de la reactivación económica.

El presente informe fue aprobado por **unanimidad** en la Primera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, realizada el 02 de octubre de 2024, con los votos favorables de los señores congresistas Moyano Delgado Martha, Aguinaga Recuenco Alejandro, Balcázar Zelada José María, Echaiz de Núñez Ízaga Gladys, Flores Ramírez Alex, Marticorena Mendoza Jorge, Muñante Barrios Alejandro, Quiroz Barboza Segundo y Ventura Ángel Héctor. Se aprobó con dispensa del trámite de aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1553, Decreto Legislativo que establece medidas en materia de inversión y contratación pública para impulsar la reactivación económica, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el miércoles 10 de mayo de 2023.

Mediante el Oficio 119-2023-PR, el presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1553, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el mismo 10 de mayo de 2023.

Finalmente, a través del Oficio 2950-2022-2023-CCR/CR, de fecha 31 de mayo 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 1553 tiene once artículos y dos disposiciones complementarias modificatorias. De acuerdo con su artículo 1, tiene como objeto establecer medidas en materia de inversión pública y de contratación pública que coadyuven al impulso de la reactivación económica, así como a la modernización de la gestión de las inversiones.

El artículo 3, por su parte, establece disposiciones especiales sobre licencias de habilitación urbana o de edificación, autorizando hasta el 31 de diciembre de 2024, a las entidades de los tres niveles de gobierno para que puedan iniciar la ejecución de las obras que formen parte de una inversión en el marco del SNMGI, con el cargo de recepción del expediente de licencia de habilitación urbana o de edificación, debidamente firmado y sellado por la unidad de recepción documental o la que haga sus veces, en la modalidad A, de aprobación automática con firma de profesionales, para los supuestos establecidos en el literal h) del numeral 1 del artículo 10 del Texto Único Ordenado de la Ley 29090, Ley de Regularización de Habilitaciones Urbanas y de Edificaciones, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-Vivienda; sin perjuicio, que la municipalidad cumpla con lo establecido en el literal b) del numeral 3.2 del artículo 3 del Reglamento de Licencias de Habilitación Urbana y Licencias de Edificación, aprobado por Decreto Supremo 029-2019-VIVIENDA.

De igual forma, el artículo 4 trata sobre facultar, hasta el 31 de diciembre de 2024, a las entidades del gobierno nacional que opten por iniciar la ejecución física de sus proyectos de inversión en el marco del SNPMGI de manera paralela a la elaboración parcial de sus expedientes técnicos o a nivel de ingeniería básica aprobados por tramos, etapas, componentes o sectores de obra, de naturaleza funcionalmente independiente, a lo siguiente:

- El titular del proyecto de inversión debe obtener, según corresponda, la certificación ambiental o la aprobación del instrumento de gestión ambiental o su modificación de manera previa a la ejecución de cada tramo, etapa, componente o sectores de obra, de acuerdo con lo previsto en los principios y disposiciones establecidas en la normativa del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y en la normativa ambiental sectorial vigente, que regulan las consideradas para la aplicación de principio de indivisibilidad en estos casos.

- El titular del proyecto de inversión debe presentar, para la elaboración de los estudios ambientales o instrumento de gestión ambiental o su modificación, información como mínimo a nivel de ingeniería básica.

Por otro lado, el artículo 5 autoriza, hasta el 31 de diciembre de 2024, al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones (DGPMI), a elaborar y aprobar metodologías específicas aplicables a las inversiones en el marco del SNPMGI, previo acuerdo con las Oficinas de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) de los Sectores. Para su aprobación deberá contar con la opinión favorable de la OPMI de los Sectores involucrados.

El artículo 6 establece que las entidades y empresas públicas sujetas al SNPMGI aplican los estándares de dirección de proyectos y reciben el acompañamiento especializado de la DGPMI, a través de instancias denominadas Estructuras de Gestión de Proyectos (EGP),

de acuerdo a las normas de organización del Estado, bajo potestad y responsabilidad de su titular, y con la evaluación que realicen las citadas entidades y empresas de acuerdo a sus necesidades, lo cual no implica necesariamente la creación de órganos o unidades orgánicas en dichas entidades o empresas, y en el marco de las disposiciones que emita la DGPMI. Dichas instancias cuentan, como mínimo, con las siguientes funciones, en adición a las que determinen las entidades y empresas públicas para la gestión de sus inversiones:

a) Organizar, controlar y gerenciar las inversiones, según corresponda.
b) Implementar las metodologías, estándares, procesos, herramientas y acciones para la gestión integrada de las inversiones, en concordancia con lo que establezca la DGPMI.
c) Brindar asistencia técnica a los órganos del SNPMGI para que cumplan con las metas de costos, tiempos, alcance y calidad de las inversiones públicas, así como proponer soluciones para el desarrollo de las inversiones a su cargo.
d) Informar a la DGPMI las buenas prácticas y lecciones aprendidas de dirección de proyectos, a partir de las inversiones que desarrollen.

Ahora bien, el artículo 7 de la norma sujeta a control político autoriza, hasta el 31 de diciembre de 2024, a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a utilizar los recursos que reciban por concepto de canon, sobrecanon, regalía minera, y Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM), una vez descontado el monto total acumulado de las obligaciones o compromisos de pago previamente contraídos y que deban ser atendidos con dichos recursos, para el financiamiento o cofinanciamiento de la ejecución de Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación (IOARR), en el marco del SNPMGI.

El artículo 8 autoriza a las entidades para que, en el Año Fiscal 2023, acuerden con los contratistas modificaciones relacionadas con la periodicidad del pago de las valorizaciones correspondientes al mes de diciembre, en los contratos vigentes de ejecución y de supervisión de obras en el marco del Sistema Nacional de Abastecimiento y que formen parte de las inversiones bajo el ámbito del SNPMGI.

Detalla, además, que la modificación de los contratos se realiza mediante adenda, previa emisión de los informes respectivos que sustenten la misma. Dicha modificación debe incluir el procedimiento para realizar la valorización y el pago, este último debe realizarse hasta el 31 de diciembre del Año Fiscal 2023.

De igual forma, mediante su artículo 9, autoriza a las entidades para que en el Año Fiscal 2023, en los documentos de los procedimientos de selección que se convoquen bajo los regímenes de contratación del Sistema Nacional de Abastecimiento, establezcan que el postor adjudicado tiene la facultad de optar, como medio alternativo a la obligación de

presentar las garantías de fiel cumplimiento y de fiel cumplimiento por prestaciones accesorias, de corresponder, por la retención del monto total de la garantía correspondiente.

Dicha autorización se extiende a los procedimientos de selección iniciados previamente a la entrada en vigencia de la presente norma, siempre que se cumpla lo siguiente:

- Para aquellos que no cuenten con buena pro, la entidad puede otorgar esta facultad, comunicando su decisión en el acta de otorgamiento de la buena pro.

- Para aquellos que cuenten con buena pro y previo a su consentimiento, la entidad puede otorgar esta facultad, comunicando su decisión al postor ganador de la buena pro a través del correo electrónico proporcionado durante el procedimiento de selección, como máximo hasta el día siguiente del consentimiento de la buena pro.

Ello sería aplicable para los contratos de ejecución periódica de suministro de bienes, servicios, consultorías y de ejecución de obras, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- El plazo de la prestación sea igual o mayor a sesenta (60) días calendario.
- Se considere, según corresponda, al menos dos (02) pagos a favor del contratista o dos (02) valorizaciones periódicas en función del avance de obra.

En su artículo 10 indica que los gastos que irrogue la aplicación de lo señalado en el párrafo 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, son financiados con cargo al presupuesto institucional del pliego Ministerio de Economía y Finanzas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

El artículo 11 menciona que el decreto legislativo es refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, la ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la ministra del Ambiente y el ministro de Economía y Finanzas.

La primera disposición complementaria modificatoria señala que se modifica el párrafo 5.2 del artículo 5 del Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, en los términos siguientes:

Artículo 5. Órganos y funciones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones:

(…)

> ***"5.2 El Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, es el ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y en su calidad de más alta autoridad técnico normativa administra el Banco de Inversiones y está facultada para efectuar, de oficio, la desactivación de inversiones de acuerdo a los criterios que establezca para tal efecto; gestiona e implementa mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de inversiones; dicta los procedimientos y los lineamientos para la programación multianual de inversiones y el Ciclo de Inversión, supervisando su calidad; elabora el Programa Multianual de Inversiones del Estado; aprueba las metodologías generales teniendo en cuenta el nivel de complejidad de los proyectos; brinda capacitación y asistencia técnica a las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y emite opinión vinculante exclusiva y excluyente sobre la aplicación del Ciclo de Inversión y sus disposiciones, en relación a los temas de su competencia. Asimismo, desarrolla estándares de dirección de proyectos, así como brinda acompañamiento especializado en dicha materia, como Centro de Excelencia. Los Sectores elaboran y aprueban las metodologías específicas de acuerdo a sus competencias. Para el caso de las inversiones a ser financiadas con recursos provenientes de operaciones de endeudamiento público mayores a un (01) año, que cuenten con aval o garantía del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas da la conformidad respectiva para su consideración en el Programa Multianual de Inversiones que corresponda.***
>
> ***(…)"***

Finalmente, su segunda disposición complementaria modificatoria dispone modificar la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 021-2020, Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales de inversión pública y dicta otras disposiciones, haciendo una precisión en que las entidades públicas del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales pueden suscribir convenios con los proyectos especiales de inversión pública, que quedan autorizados para tal fin. Dichos convenios deben orientarse a facilitar la ejecución de las inversiones.

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 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].
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.

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

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] y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.[5]

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas[6]. 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."[7]

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".[8] 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 (…)".***[9]

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

---

[3] Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24.Décima Edición.
[4] López Guerra, Op. Cit., p. 77.
[5] 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.
[6] 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.
[7] Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.
[8] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.
[9] De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

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

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) [12], 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."***[13]

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.[14]

---

[10] 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.

[11] Ídem.

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

[13] López Guerra, Op. Cit. p., 77.

[14] 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 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 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.[15]

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).[16]

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.

---

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

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

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	**MATERIAS INDELEGABLES**	**BASE CONSTITUCIONAL**
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	• Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas • Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.[17] 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 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de impulso económico para la reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de febrero de 2023.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1553

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1553, conforme a las siguientes secciones:

[17] 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 1553 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el miércoles 10 de mayo de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 119-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

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

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31696, publicada el 28 de febrero de 2023 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 1553 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 10 de mayo de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

3.2. 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.[18] A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1553 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 (90) días calendario, en dos ámbitos. El primero versaba sobre el impulso económico para la reactivación económica, siendo sus autorizaciones específicas la materia tributaria, la materia de gestión económica, la materia tributaria, la materia de catastro fiscal, la materia de tesoro público y la materia de contratación pública. El segundo ámbito versaba sobre la modernización de la gestión del Estado.

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

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

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31696 (Ley autoritativa)

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 En materia de impulso económico para la reactivación económica	2.1.1 En materia de inversión pública.
	2.1.2 En materia de gestión económica.
	2.1.3 En materia tributaria.
	2.1.4 En materia de catastro fiscal.
	2.1.5 En materia de tesoro público.
	2.1.6 En materia de contratación pública.
2.2 En materia de modernización de la gestión del Estado.	

A partir del contenido de la Ley 31696 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1553 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 establecer medidas en materia de inversión pública y de contratación pública que coadyuven al impulso de la reactivación económica, así como a la modernización de la gestión de las inversiones.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31696 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal a) del subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 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.***
> ***En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:***
>
> ***2.1 En materia de impulso económico para la reactivación económica:***
> ***2.1.1 En materia de inversión pública:***
> ***a) Establecer disposiciones especiales hasta diciembre de 2024 para i) autorizar disposiciones sobre licencias de habilitación urbana y edificación; ii) autorizar medidas relativas a la certificación ambiental e***

información para la elaboración de estudios ambientales para proyectos de inversión pública; iii) autorizar la ejecución de inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación (IOARR) con recursos del canon, sobrecanon, regalías mineras y del Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM).

(…)"

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1553 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Margen 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**, se encuentra dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas, en consecuencia, sí cumple con el margen de apreciación**.[19]

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;

[19] 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.

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 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 1553 es establecer medidas en materia de inversión pública y de contratación pública que coadyuven al impulso de la reactivación económica, así como a la modernización de la gestión de las inversiones.

Al respecto, debemos señalar que la inversión, tanto privada como pública, constituye uno de los pilares para el desarrollo económico y social de los países. En ese sentido, la infraestructura es un pilar fundamental para el desarrollo del Perú, dado que estimula el crecimiento económico y la competitividad[24].
Entonces se advierte de una vinculación entre el objeto del Decreto Legislativo 1553 y reducir la brecha de infraestructura y acceso a servicios públicos que recibe la población de nuestro país.

Siguiendo esta línea argumentativa, el impulso de medidas de inversión pública y contratación pública como finalidad perseguida por el mencionado decreto legislativo

---

[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.
[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] Decreto legislativo 1553, Exposición de motivos, p. 2.

encuentra su base constitucional de alguna manera en el artículo 76 de la Constitución Política del Perú según el cual las obras y la adquisición de los suministros con la utilización de los fondos o de los recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública y la contratación de los servicios y de los proyectos se hace por concurso público, de acuerdo con los procedimientos y los requisitos señalados en la ley.

IV. CUADRO DE RESUMEN

La evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro

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 1553, que establece medidas en materia de inversión y contratación pública para impulsar la reactivación económica, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el miércoles 10 de mayo de 2023. Mediante el Oficio 119-2023-PR, el presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1553, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el mismo 10 de mayo de 2023, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓**SÍ cumple.** La Ley 31696, publicada el 28 de febrero de 2023 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 1553 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 10 de mayo de 2023, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	**Cumplimiento de requisitos sustanciales**

Constitución Política del Perú.	✓ **Sí Cumple.** No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia Económica y Modernización de la gestión del Estado.	✓**Sí cumple.** El Decreto Legislativo 1553 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal a) del sub numeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 31696.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que 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, **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 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado; y, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 2 de octubre de 2024.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2024 11:45:35-0500

MARTHA MOYANO DELGADO
Presidenta

INFORME RECAÍDO EN 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.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2024 11:52:58-0500

ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BALCAZAR ZELADA Jose Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/10/2024 11:57:45-0500

JOSÉ MARÍA BALCÁZAR ZELADA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ DE NUÑEZ IZAGA Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2024 16:58:14-0500

GLADYS ECHAIZ DE NÚÑEZ ÍZAGA

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2024 17:24:22-0500

ALEX RANDÚ FLORES RAMÍREZ

RAÚL CUTIPA CCAMA VICTOR

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MARTICORENA MENDOZA Jorge Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/10/2024 17:57:05-0500

MARTICORENA MENDOZA JORGE

INFORME RECAÍDO EN 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.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/10/2024 14:54:35-0500

ALEJANDRO MUÑANTE BARRIOS

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/10/2024 15:23:56-0500

SEGUNDO QUIROZ BARBOZA

ADRIANA TUDELA GUTIÉRREZ

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: VENTURA ANGEL Hector Jose FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/10/2024 16:07:18-0500

HÉCTOR VENTURA ÁNGEL