

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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 1562, Decreto Legislativo que busca autorizar el financiamiento de medidas relacionadas con el emprendimiento de ciudadanas y ciudadanos en situación de vulnerabilidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad.

El presente informe fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Sexta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 11 de junio de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Gladys Echaíz Ramos vda. de Núñez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza; sin votos en contra; y, con el voto en abstención del congresista Víctor Cutipa Ccama.

En la misma sesión se aprobó por mayoría de los parlamentarios presentes, el acta con dispensa de su lectura; con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Gladys Echaíz Ramos vda. de Núñez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza; sin votos en contra; y con el voto en abstención del congresista Víctor Cutipa Ccama.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1562, Decreto Legislativo que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con el emprendimiento de ciudadanas y ciudadanos en

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

situación de vulnerabilidad asociada a la discapacidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 26 de mayo de 2023.

Mediante el Oficio 152-2023-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1562, el cual fue presentado en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 26 de mayo de 2023; y posteriormente decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento trasladó 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 el Decreto Legislativo 1562 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 1562, tiene once artículos y una disposición complementaria final; los que se detallan a continuación:

- El **artículo 1** señala que, el objeto es autorizar el financiamiento de medidas relacionadas con el emprendimiento de ciudadanas y ciudadanos en situación de vulnerabilidad asociada a la discapacidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- El **artículo 2** establece que la finalidad es contribuir con la inclusión social e independencia económica de las personas con discapacidad, promoviendo el fortalecimiento de sus emprendimientos; así como impulsar su desarrollo técnico-productivo y empresarial.
- El **artículo 3** estipula sobre la autorización al Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) y señala que se autoriza al pliego Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) - Unidad Ejecutora 004 Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), a través de la modalidad Núcleo Ejecutor, a promover el desarrollo de los emprendimientos referidos en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, de acuerdo con los lineamientos para la intervención que apruebe el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).
- El **artículo 4** refiere al financiamiento, señalando:

4.1 Autorizar una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, hasta por la suma de S/ 2 500 000,00 (DOS MILLONES QUINIENTOS MIL Y 00/100 SOLES), a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para financiar y promover, a través del FONCODES, el desarrollo de acciones que fortalezcan los emprendimientos señalados en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas, conforme al siguiente detalle¹:

¹ Congreso de la República

DE LA		En Soles
SECCIÓN PRIMERA		
PLIEGO	009 : Gobierno Central	
UNIDAD EJECUTORA	001 : M. de Economía y Finanzas	
CATEGORÍA PRESUPUESTARIA	9002 : Administración General	
	9002 : Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	
ACTIVIDAD	5000415 : Administración del proceso presupuestario del sector público	
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1 : Recursos Ordinarios	
GASTO CORRIENTE		
2.0 Reserva de Contingencia		231 000,00
	TOTAL EGRESOS	231 000,00

A LA		En Soles
SECCIÓN PRIMERA		
PLIEGO	345 : Gobierno Central	
	345 : Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS	
UNIDAD EJECUTORA	1008 : Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS	
CATEGORÍA PRESUPUESTARIA	9002 : Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos	
ACTIVIDAD	5001115 : Promover el Desarrollo e Integración de la Persona con Discapacidad	
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1 : Recursos Ordinarios	
GASTO CORRIENTE		
2.3 Bienes y Servicios		231 000,00
	TOTAL EGRESOS	231 000,00

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

4.2 Autorizar una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, hasta por la suma de S/ 231 000,00 (DOSCIENTOS TREINTA Y UN MIL Y 00/100 SOLES), con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas, a favor del CONADIS, para financiar el desarrollo de acciones que fortalezcan los emprendimientos señalados en el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, de acuerdo al siguiente detalle²:

DE LA		En Soles
SECCIÓN PRIMERA		
PLIEGO	009	: Gobierno Central
UNIDAD EJECUTORA	001	: M. de Economía y Finanzas
CATEGORÍA PRESUPUESTARIA	9002	: Administración General
		: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
ACTIVIDAD	5000415	: Administración del proceso presupuestario del sector público
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1	: Recursos Ordinarios
GASTO CORRIENTE		
2.0 Reserva de Contingencia		231 000,00
	TOTAL EGRESOS	231 000,00
		=====
A LA		En Soles
SECCIÓN PRIMERA		
PLIEGO	345	: Gobierno Central
		: Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS
UNIDAD EJECUTORA	1008	: Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad - CONADIS
CATEGORÍA PRESUPUESTARIA	9002	: Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
ACTIVIDAD	5001115	: Promover el Desarrollo e Integración de la Persona con Discapacidad
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1	: Recursos Ordinarios
GASTO CORRIENTE		
2.3 Bienes y Servicios		231 000,00
	TOTAL EGRESOS	231 000,00
		=====

4.3 Los/las titulares de los pliegos habilitados en la presente Transferencia de Partidas aprueban, mediante Resolución, la desagregación de los

² Congreso de la República, Ley Autoritativa 31696, (captura de pantalla)

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

recursos autorizados en los numerales 4.1 y 4.2, a nivel programático, dentro de los cinco (05) días calendario de la vigencia del presente Decreto Legislativo. Copia de la resolución es remitida dentro de los cinco (05) días calendario de aprobada, a los organismos señalados en el numeral 31.4 del artículo 31 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo

del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

4.4 La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en los pliegos involucrados, solicitan a la Dirección General de Presupuesto Público, las codificaciones que se requieran como consecuencia de la incorporación de nuevas Partidas de Ingresos, Finalidades y Unidades de Medida.

4.5 La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en los pliegos involucrados, instruyen a las Unidades Ejecutoras para que elaboren las correspondientes “Notas para Modificación Presupuestaria” que se requieran, como consecuencia de lo dispuesto en la presente norma.

4.6 La ejecución de los recursos a que hacen referencia el numeral 4.1 respecto a la transferencia de recursos a los núcleos ejecutores, se realizan previa aprobación de los lineamientos de la intervención aprobados por el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).

➤ El **artículo 5** establece la Conformación del Núcleo Ejecutor, bajo lo siguiente:

5.1 Para la gestión de los emprendimientos se conforma un Núcleo Ejecutor, integrado por:

1. Un/a (1) representante del CONADIS, quien lo preside.
2. Un/a (1) representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), como Tesorero.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

3. Un/a (1) representante del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), como secretario.

5.2 El/La presidente/a es el/la representante legal del Núcleo Ejecutor y goza de las facultades para intervenir en los procedimientos administrativos y procesos judiciales, y tiene el voto dirimente en las sesiones respectivas.

5.3 Las entidades deben acreditar a sus representantes ante el/la presidente/a del Núcleo Ejecutor, a través de comunicación escrita de su titular, en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados desde que el MIDIS aprueba la desagregación de los recursos autorizados.

➤ El **artículo 6** establece la administración, rendición de cuentas y responsabilidad del Núcleo Ejecutor, bajo lo siguiente:

6.1 El Núcleo Ejecutor goza de capacidad jurídica y se sujeta a las normas que regulan las actividades del ámbito del sector privado, así como las funciones y atribuciones previstas en el Decreto Ley N° 26157, Ley del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES); en el Decreto Supremo N° 015-96-PCM, Decreto Supremo que precisa las facultades de los Núcleos Ejecutores que reciben financiamiento del FONCODES para la ejecución de sus proyectos; y en el Decreto Supremo N° 020-96-PRES, Decreto Supremo que incluye a los Núcleos Ejecutores de los Programas o Proyectos Especiales financiados por FONCODES dentro de los alcances del Decreto Supremo N° 015-96-PCM; y demás normativa aplicable.

6.2 FONCODES suscribe un Convenio con el Núcleo Ejecutor para la transferencia de recursos, estableciendo las condiciones del financiamiento, como se detalla en el numeral 6.3 del presente artículo. FONCODES define el presupuesto del Núcleo Ejecutor por componente,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

las responsabilidades de sus miembros y las disposiciones que deben ser tomadas en cuenta durante su operación.

6.3 El Núcleo Ejecutor gestiona los recursos en el marco de lo establecido en el Convenio y demás normas que resulten aplicables, debiendo rendir cuentas mensuales por componente al FONCODES. Para tales fines, FONCODES abre una cuenta bancaria en el Banco de la Nación a nombre del Núcleo Ejecutor y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria - SUNAT y autoriza la emisión del Registro Único de Contribuyente (RUC) para el Núcleo Ejecutor.

6.4 Las guías o manuales para la ejecución, rendición de cuentas, medidas de control y otros documentos de gestión necesarios para la administración del Núcleo Ejecutor, son aprobados por el FONCODES, siendo de cumplimiento obligatorio para aquel.

6.5 Los costos de administración del Núcleo Ejecutor y supervisión no pueden superar el 10% de los recursos asignados para la intervención. De dicho porcentaje, no más del 50% es destinado a las acciones de supervisión a cargo de FONCODES. Dichos costos están comprendidos en los recursos a los que hace referencia el numeral 4.1 del artículo 4 de la presente norma.

6.6 El CONADIS se encarga de garantizar el manejo transparente de la gestión y administración del financiamiento de las medidas de emprendimiento. Asume la responsabilidad de verificar la veracidad de la información brindada por las organizaciones y las/los postulantes al financiamiento.

- El **artículo 7** señala que los Beneficiarios/as son aquellos/as en situación de vulnerabilidad asociada a discapacidad, que cuenten con emprendimientos que cumplan con los criterios de focalización que

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

determine e identifique CONADIS; y que además cumplan alguna de estas condiciones:

7.1. Ser persona en situación de vulnerabilidad asociada a discapacidad, que cuente con un certificado de discapacidad y/o carnet de inscripción en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad del CONADIS.

7.2 Las organizaciones de personas con discapacidad que se encuentran inscritas en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad.

- El **artículo 8** establece los lineamientos para la intervención, El CONADIS define e identifica a la población beneficiaria y las zonas de intervención. Asimismo, en coordinación con FONCODES, elabora y aprueba los lineamientos para la intervención, considerando la perspectiva de discapacidad y los enfoques transversales; en los que se define e identifica los tipos de emprendimientos, metas y objetivos, herramientas e instrumentos de seguimiento, condiciones para la asistencia técnica, compra, entrega de bienes y financiamiento, y otros criterios, según corresponda. El CONADIS remite a FONCODES los lineamientos para la intervención aprobados, para su incorporación en el Convenio que se suscribe con el Núcleo Ejecutor.
- El **artículo 9** hace referencia al fortalecimiento y desarrollo de los emprendimientos, indicando que:
 - El CONADIS realiza la evaluación y selección de beneficiarios/as, de acuerdo con los lineamientos para la intervención.
 - El Núcleo Ejecutor realiza la asistencia técnica para el desarrollo y gestión de emprendimientos para que los servicios cumplan con los lineamientos para la intervención aprobados por el CONADIS.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

- El Núcleo Ejecutor se encarga de realizar la compra, entrega de bienes (insumos y equipos) y financiamiento, de acuerdo con los lineamientos para la intervención aprobados por el CONADIS.
 - El Núcleo Ejecutor organiza y crea espacios temporales de comercialización de los emprendimientos en las zonas de intervención, de acuerdo con los lineamientos para la intervención aprobados por el CONADIS.
 - Al CONADIS le corresponde la emisión de pronunciamientos, opiniones técnicas y absolución de consultas que puedan requerir el Núcleo Ejecutor y FONCODES, respecto de la intervención y aplicación de los lineamientos de ejecución. Además, brinda asistencia técnica a FONCODES para asegurar que todas las actividades que se desarrollen con los beneficiarios cumplan con las condiciones de accesibilidad y se otorguen los ajustes razonables que puedan requerir las personas con discapacidad.
-
- El **artículo 10** señala que FONCODES es responsable de la supervisión del Núcleo Ejecutor. La supervisión acompaña la gestión administrativa y técnica del Núcleo Ejecutor.
 - El **artículo 11** menciona que el decreto legislativo es refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas, el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social y la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
 - Disposición **complementaria final única**, señala la aprobación de los Lineamientos para la intervención. El Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) aprueba los

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Lineamientos para la intervención, en un plazo no mayor a treinta (30) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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”**³.

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo **“(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”**.⁴

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado

³TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

⁴López 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 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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. [...]”⁵

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁶ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁷.

Esto es así porque al ser la delegación fruto de una colaboración en la creación de la norma delegada, el rango de ley que adquiere el decreto —que le permite situarse en el mismo nivel jerárquico que otras leyes— se debe justamente a la disposición constitucional que reconoce la naturaleza del órgano del que surge la delegación.

⁵ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁶ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁷ 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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 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,

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.

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 Idem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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 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

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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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 del Perú.**
- b) **El Reglamento del Congreso de la República.**
- 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.

Añadiendo 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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.**

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	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma constitucional • Aprobación de tratados internacionales • Leyes orgánicas 	Artículo 101, numeral 4.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

		<ul style="list-style-type: none"> Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	
	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.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 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1562

¹⁷ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1562, 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.***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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 la 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 1562 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 26 de mayo de 2023, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República en la misma fecha mediante el Oficio 152-2023-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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Al respecto, debe considerarse que Ley 31696, publicada el 28 de febrero de 2023, misma que estableció el plazo de noventa días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1562 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 26 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.**

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”**.¹⁸ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1562 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.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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, respecto de las siguientes materias:

Cuadro 2

Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1562

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31696	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO	<p>“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: [...]”</p> <p>2.2 En materia de modernización de la gestión del Estado: [...]”</p> <p>d) Autorizar el financiamiento de medidas relacionadas con el emprendimiento de ciudadanos en situación de vulnerabilidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad. [...]”</p>

Cuadro de elaboración propia.

A partir del análisis del contenido y las competencias establecidas en la Ley N.º 31696, puede evaluarse si el Decreto Legislativo 1562 se encuentra dentro del marco normativo habilitante otorgado por el Congreso de la República. Al respecto, la Subcomisión de Control Político constata que el artículo 4 contempla la autorización de una transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Público para el Año Fiscal 2023, por un monto de S/ 2 500 000,00 (DOS MILLONES QUINIENTOS MIL Y 00/100 SOLES), a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con la finalidad de financiar y promover acciones orientadas al fortalecimiento de los emprendimientos mediante el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).

Dicha disposición representa una modificación al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal 2023, lo cual contraviene lo establecido en los artículos 101 y 104 de la Constitución Política del Perú, que establecen que la aprobación o modificación de la Ley de Presupuesto constituye una materia indelegable al Poder Ejecutivo en el marco de una delegación de facultades legislativas. En consecuencia, la incorporación de dicha transferencia mediante norma con rango de ley delegada excede los límites constitucionales establecidos para el ejercicio de la potestad legislativa delegada.

Es así, que el Poder Ejecutivo ha legislado una materia indelegable, y que, a su vez, vulnera el tercer párrafo del artículo 80 de la Constitución Política del Perú, el cual ordena que las transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República, tal como la ley de presupuesto. Por estas razones la Subcomisión de Control Político encuentra que el artículo 4 es inconstitucional.

Ahora bien, del análisis realizado sobre los demás artículos que integran el citado decreto legislativo, esta Subcomisión constata que dichos dispositivos guardan correspondencia con lo establecido en el literal d) del subnumeral 2.2 del artículo 2 de la ley facultativa, en la medida en que se encuentran formalmente alineados con la competencia otorgada al Poder Ejecutivo para legislar en materia de financiamiento de medidas orientadas a promover el emprendimiento de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

ciudadanos en situación de vulnerabilidad, así como de organizaciones sociales conformadas por personas con discapacidad.

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.

Es así, que, 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 literal d) del **numeral 2.2, del artículo 2 de la Ley 31696; a excepción de su artículo 4. Tal como se ha indicado en el control de contenido, dicho artículo vulnera los artículos 80, 101 y 104 de la Constitución Política del Perú, por contener una disposición de transferencia de partidas, que tiene naturaleza presupuestal (materia indelegable), debiendo ser tramitado vía proyecto de ley, tal como la ley de presupuesto.**

Cabe acotar que, conforme a la exposición de motivos del decreto examinado, se establece un cronograma de financiamiento para promover el desarrollo de acciones que fortalezcan los emprendimientos a través del FONCODES hasta el año 2028, el cual se detalla a continuación:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Cuadro 3

Concepto de Gasto	Proyección de ejecución del Gasto					
	AÑO 2023 5 meses	AÑO 2024 5 meses	AÑO 2025 5 meses	AÑO 2026 5 meses	AÑO 2027 5 meses	AÑO 2028 5 meses
Etapa N°02: Asistencias técnicas a los beneficiarios y las beneficiarias						
Coordinador	S/ 35.000	S/ 35.000	S/ 35.000	S/ 35.000	S/ 35.000	S/ 35.000
Analista	S/ 20.000	S/ 20.000	S/ 20.000	S/ 20.000	S/ 20.000	S/ 20.000
Alquiler de los locales	S/ 59.000	S/ 118.000				
Servicio de asistencia técnicas en la zona de intervención	S/ 320.000	S/ 680.000	S/ 720.000	S/ 760.000	S/ 400.000	S/ 840.000
Interprete de Lengua de señas	S/ 120.000	S/ 255.000	S/ 270.000	S/ 285.000	S/ 150.000	S/ 315.000
Servicio de impresión de materiales y herramientas de las capacitaciones en versiones accesibles	S/ 6.000	S/ 6.000	S/ 6.000	S/ 6.000	S/ 6.000	S/ 6.000
Compra de equipamiento y equipos	S/ 15.000	S/ 30.000				
Etapa N°03: Financiamiento de Emprendimientos						
Financiamiento a los emprendimientos por regiones	S/ 1.760.000	S/ 1.880.000	S/ 1.980.000	S/ 2.100.000	S/ 2.240.000	S/ 2.340.000
Etapa N° 04: Espacios temporales de comercialización						
Implementación de Espacios de comercialización	S/ 40.000	S/ 40.000	S/ 40.000	S/ 40.000	S/ 40.000	S/ 40.000
Etapa N° 05 Supervisión						
Supervisión de FONCODES	S/ 125.000	S/ 125.000	S/ 125.000	S/ 125.000	S/ 125.000	S/ 125.000
Total	S/ 2.500.000,00	S/ 3.169.000,00	S/ 3.344.000,00	S/ 3.519.000,00	S/ 3.164.000,00	S/ 3.869.000,00

Tal como se puede observar, el decreto legislativo examinado proyectó una forma de financiamiento del objeto que promueve hasta el año 2028. Todo aquello en el marco de la delegación de facultades otorgada a través de la Ley 31696, diseñando así en sus demás artículos un marco jurídico para la ejecución

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

del gasto en los diferentes años venideros a través de los núcleos ejecutores, estando ello enmarcado en la discrecionalidad que se le otorgó al Poder Ejecutivo para legislar sobre dicha materia.

En adición a ello, es necesario señalar que conforme a la exposición de motivos del decreto examinado el problema público¹⁹ que se está solucionando es el siguiente: *"Menores posibilidades de la población con discapacidad respecto a la población sin discapacidad para desenvolverse en el mercado laboral debido a las barreras en el acceso a trabajo decente, por ende, las personas con discapacidad buscan generar ingresos propios en base a emprendimientos individuales y/o familiares"*.

Es por ello, que esta subcomisión verifica nuevamente que la discrecionalidad que se le brindó al Poder Ejecutivo para legislar, buscaba solucionar un problema público que afectaba a la ciudadanía peruana; no obstante, hubo una vulneración a la Constitución Política del Perú por parte del Poder Ejecutivo, al autorizar una transferencia de partidas mediante un decreto legislativo. Ello de conformidad al artículo 80 de la Carta Fundamental, que establece que es a través de un proyecto de ley y no de un decreto legislativo; así como, es materia indelegable legislar sobre presupuesto, de conformidad a los artículos 101 y 104 del texto constitucional.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1562 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

¹⁹ Página 6 de la exposición de motivos del decreto legislativo 1562.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

el control de apreciación; a excepción de su artículo 4, por los fundamentos antes expuestos.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

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 relación al decreto legislativo examinado, como ya se ha explicado en párrafos anteriores, su artículo 4 vulnera el artículo 80 de la Constitución Política del Perú; toda vez que las transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República, tal como la Ley de Presupuesto.

Ahora bien, de conformidad al artículo 90 literal c), del Reglamento del Congreso correspondería la derogación del artículo 4, de la norma examinada por contravenir la Carta Magna; no obstante, teniendo en cuenta que la transferencia de partidas se ejecutó en el año fiscal 2023, **resulta irrelevante e innecesario derogar dicho artículo**, pues ya cumplió con su objetivo. En consecuencia, esta subcomisión es de la opinión de recomendar a la Comisión de Constitución y Reglamento, se exhorte al Poder Ejecutivo el cumplimiento estricto de los artículos 101, 104 y 80 de la Constitución Política del Perú; y, asimismo, sugerir

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

trasladar el presente informe a la subcomisión del Acusaciones Constitucionales del Congreso para, de ser el caso, investigar responsabilidad política de los altos funcionarios que firmaron dicho decreto legislativo.

Por otra parte, los demás apartados del Decreto Legislativo 1562, optimizan el artículo 7 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que la persona incapacitada para velar por sí misma a causa de una deficiencia física o mental tiene derecho al respeto de su dignidad y a un régimen legal de protección, atención, readaptación y seguridad.

Este mandato constitucional encuentra desarrollo y respaldo en la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**, instrumento internacional con rango constitucional, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y vigente en el Perú desde el 14 de mayo de 2008. Esta Convención parte del reconocimiento de que la discapacidad es un concepto en evolución, que resulta de la interacción entre personas con deficiencias y las barreras actitudinales y del entorno que limitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Desde esta perspectiva, la discapacidad no debe entenderse exclusivamente como una condición física, mental, intelectual o sensorial inherente a la persona, sino como el resultado de una construcción social que, al no eliminar las barreras estructurales existentes, limita el ejercicio pleno de derechos fundamentales y profundiza las brechas de desigualdad. Así, el reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad implica un deber activo del Estado de generar condiciones materiales que aseguren su inclusión efectiva y su participación en igualdad de oportunidades.²⁴

²⁴ GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. “La Constitución Comentada Análisis Artículo por Artículo” – Tomo I. Fondo Editorial La Gaceta Jurídica S.A., tercera edición, Lima - Perú, 2015, p.570.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En consonancia con lo anterior, diversos artículos del Decreto Legislativo 1562 se enmarcan también dentro de lo establecido en el artículo 59 de la Constitución, que consagra la libertad de empresa, comercio e industria, y dispone que el Estado debe brindar oportunidades de superación a los sectores que afrontan situaciones de desigualdad. En tal sentido, se promueve el fortalecimiento y desarrollo de las micro y pequeñas empresas, en todas sus modalidades, incluidas aquellas integradas por personas en situación de vulnerabilidad o pertenecientes a organizaciones sociales de personas con discapacidad.

En consecuencia, el decreto legislativo objeto de control cumple con el control de evidencia, a excepción de su artículo 4, por los motivos antes expuesto.

V. 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	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1562, que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con el emprendimiento de ciudadanas y ciudadanos en</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

	<p>situación de vulnerabilidad asociada a la discapacidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 26 de mayo de 2023 y dado cuenta al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, mediante Oficio 152-2023-PR, en la misma fecha; con lo cual se verifica que se cumplió con dar cuenta al Parlamento dentro del plazo de tres días posteriores a la publicación de la norma sujeta a control, de conformidad al literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
<p>Plazo para la emisión de la norma</p>	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 31696 se publicó el 26 de febrero del 2023, donde 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 1562 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 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.</p>
<p>CONTROL SUSTANCIAL</p>	
<p>Requisitos sustanciales</p>	<p>Cumplimiento de requisitos sustanciales</p>
<p>Constitución Política del Perú.</p>	<p>Cumple parcialmente</p> <p>Se determina que los artículos del presente decreto cumplen los requisitos sustanciales y constitucionales, a excepción del artículo 4, el cual contraviene los siguientes artículos de la Constitución:</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

	<ul style="list-style-type: none"> • Los artículos 101.4 y 104 de la Constitución Política, en relación al legislar materia indelegable; esto es Ley de Presupuesto • El artículo 80 de la Constitución, en relación a que las transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto.
<p>Ley N° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado</p>	<p>Cumple parcialmente</p> <p>El Decreto Legislativo 1562, cumple con los parámetros previstos en el literal d) del sub numeral 2.2 del numeral 2 de esta ley autoritativa; a excepción de su artículo 4, toda vez que este último, legisla materia indelegable, esto es, relacionada a presupuesto.</p>

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1562, Decreto Legislativo que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con el emprendimiento de ciudadanas y ciudadanos en situación de vulnerabilidad asociada a la discapacidad y organizaciones sociales de personas con discapacidad, lo siguiente:

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.
2. A excepción de su artículo 4, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, 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° 31696, Ley que delega en el Poder

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Ejecutivo la Facultad de Legislar en Materia de Reactivación Económica y Modernización de la Gestión del Estado.

3. El artículo 4, **NO CUMPLE** con los artículos 101 y 104 de la Constitución Política, por legislar materia indelegable relacionada a la Ley de Presupuesto; asimismo, **CONTRAVIENE** el artículo 80 de la Constitución Política del Perú, por disponer una transferencia de partidas a través de un decreto legislativo, cuando el texto constitucional establece que una transferencia de partidas se tramita ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto.
4. De conformidad al literal c) del artículo 90 del Reglamento del Congreso, los decretos legislativos que contravengan la Constitución Política pueden ser derogados o modificados. Es así que al verificarse que el artículo 4 del Decreto Legislativo 1562 contraviene el texto constitucional la consecuencia sería recomendar su derogación; no obstante, teniendo en cuenta que la transferencia de partidas se ejecutó en el año fiscal 2023, resulta irrelevante e innecesario derogar dicho artículo, pues este ya cumplió con su objetivo. Es por ello que esta subcomisión es de la opinión de recomendar a la Comisión de Constitución y Reglamento el exhortar al Poder Ejecutivo el cumplimiento estricto de los artículos 101, 104 y 80 de la Constitución Política del Perú; y, asimismo, sugerir trasladar el presente informe a la subcomisión del Acusaciones Constitucionales del Congreso para, de ser el caso, investigar responsabilidad política de los altos funcionarios que firmaron dicho decreto legislativo.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1562, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON EL EMPRENDIMIENTO DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD ASOCIADA A LA DISCAPACIDAD Y ORGANIZACIONES SOCIALES DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Lima, 11 de junio de 2025