INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1655, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS PLAZOS EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAS, AUTORIZACIONES DE USO DEL DERECHO DE VÍA Y DERECHOS DE USO DE ÁREA ACUÁTICA SOBRE EXPEDIENTES DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA REINGRESADOS

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 N° 1655, Decreto Legislativo que establece disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes de proyectos de inversión pública reingresados.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Tercera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 19 de marzo de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1655, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS PLAZOS EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAS, AUTORIZACIONES DE USO DEL DERECHO DE VÍA Y DERECHOS DE USO DE ÁREA ACUÁTICA SOBRE EXPEDIENTES DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA REINGRESADOS

El Decreto Legislativo 1655, Decreto Legislativo que establece disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes de proyectos de inversión pública reingresados, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el viernes 20 de setiembre de 2024.

Mediante el Oficio 245-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1655, el cual fue recibido en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 20 de setiembre de 2024; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el mismo día para su estudio.

Finalmente, a través del Oficio 0191-2024-2025-CCR/CR, de fecha 25 de setiembre de 2024, 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 Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1655 tiene cinco artículos, dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria transitoria. A continuación, el detalle:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1655, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS PLAZOS EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAS, AUTORIZACIONES DE USO DEL DERECHO DE VÍA Y DERECHOS DE USO DE ÁREA ACUÁTICA SOBRE EXPEDIENTES DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA REINGRESADOS

- El **artículo 1** tiene como objeto establecer disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes reingresados para la ejecución de proyectos de inversión pública presentados por entidades pertenecientes al gobierno nacional.

- El **artículo 2** dispone que las entidades encargadas de emitir y/u otorgar licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática, deben priorizar la atención de los expedientes de proyectos de inversión pública que reingresan por levantamiento de observaciones, presentados por entidades pertenecientes al gobierno nacional.

- El **artículo 3** ordena que las entidades encargadas de la evaluación de expedientes reingresados que no requieran de una previa opinión de otra entidad pública y/o privada, y cuenten, de corresponder, con la conformidad técnica del sector al cual se solicitó la autorización, emiten el pronunciamiento respectivo sobre la autorización de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática en un plazo no mayor a trece (13) días hábiles, contados a partir de la fecha del reingreso del expediente con el levantamiento de observaciones respectivo, sin que se supere el plazo máximo establecido por la normativa especial de la materia, salvo que el expediente reingresado incluya aspectos no relacionados directamente a las observaciones que motivaron el reingreso.

  De igual forma, indica que de requerirse la opinión de otra entidad pública y/o privada para la emisión del pronunciamiento respectivo sobre el otorgamiento de autorización de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática, las entidades encargadas de la evaluación de los

expedientes reingresados, contando con el levantamiento de observaciones respectivo, priorizan la obtención de las opiniones de las entidades correspondientes para la continuación del trámite respectivo. Una vez obtenidas las opiniones y/o conformidades técnicas, el plazo dispuesto en el numeral 3.1 que antecede se aplica desde la recepción de la última opinión requerida.

También ordena que, el procedimiento de emisión de licencias de edificación para proyectos de inversión pública reingresados, sujeto a evaluación previa, destinados a la prestación de servicios públicos o equipamiento urbano, sobre predios considerados bienes inmuebles del Patrimonio Cultural de la Nación, según lo declarado por el Ministerio de Cultura, el dictamen de la comisión técnica encargada de evaluar los expedientes debe emitirse en un plazo máximo de trece (13) días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del expediente por parte de la referida comisión técnica con el levantamiento de observaciones respectivo, incluyendo el pronunciamiento del delegado Ad hoc. El presente numeral no es de aplicación para proyectos y obras que se realicen al interior del polígono de delimitación de un bien inmueble prehispánico.

- El **artículo 4** establece que el decreto legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano (vinnnmgob.pe) y en la sede digital del Ministerio de Relaciones Exteriores (www.gob.pe/rree), del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (www.gob.pe/vivienda), del Ministerio de Defensa (www.gob.pe/mindef) y del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (www.gob.pe/mtc), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.

- El **artículo 5** del decreto establece que éste es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Defensa y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

- La **primera disposición complementaria final** señala que el decreto legislativo entra en vigencia en forma progresiva, mediante la adecuación de las disposiciones internas que realicen las entidades comprendidas en su objeto, de conformidad con lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final.

- La **segunda disposición complementaria final** menciona que las entidades encargadas de emitir y/u otorgar licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática comprendidas en el objeto de la norma, dictan las disposiciones internas que resulten necesarias para su adecuación a las disposiciones contenidas en el decreto legislativo, en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días de la publicación del decreto legislativo.

- La **disposición complementaria transitoria** menciona que lo dispuesto en el decreto legislativo resulta aplicable a los expedientes de inversión pública cuyo reingreso por levantamiento de observaciones se efectúe con posterioridad a su entrada en vigencia.

III. MARCO CONCEPTUAL

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

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

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

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

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar

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

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo "(…) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley".[2]

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

Al respecto, es oportuno recordar que:

"[…] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es

[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.

expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. […]"[3]

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo[4]. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas[5].

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que "los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones".[6] De ello se sigue que los operadores jurídicos **"(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…)".**[7]

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

[3] Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24.Décima Edición.
[4] López Guerra, Op. Cit., p. 77.
[5] Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.
[6] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.
[7] De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas **"en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución"**[8], mientras que las potestades discrecionales son las que "permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad."[9]

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas. Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)[10], siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario **"(…) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal."**[11]

[8] Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.
[9] Ídem.
[10] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.
[11] López Guerra, Op. Cit. p., 77.

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.[12]

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

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

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

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

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla

[12] Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuales son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.[13]

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

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

[13] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.
[14] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

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

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

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

Cuadro de elaboración propia.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.[15] En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

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

[15] López Guerra, Op. Cit., p. 78.

En el presente caso, se tiene que la ley autoritativa es la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1655

La Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1655, conforme a las siguientes secciones:

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

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

"Artículo 90.
El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

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

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

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su 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 1655 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 20 de setiembre de 2024 y se recibió en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 245-2024-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

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

Al respecto, debe considerarse que la Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano", estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1655 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 20 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.**

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.[16] A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1655 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

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

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 materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1655

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	**"2. Materias de la delegación de facultades legislativas:** El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas: **2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos** **[…]** **2.1.8.** Modificar los plazos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones y derechos de uso de vías y área acuática para la ejecución de proyectos, estableciendo disposiciones para disminuir los plazos para el pronunciamiento, en el caso de expedientes reingresados.

	[…]"

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1655 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1655 tienen como objeto establecer disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes reingresados para la ejecución de proyectos de inversión pública presentados por entidades pertenecientes al gobierno nacional.

Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1655 se enmarcan perfectamente en la materia especifica señalada en el **sub numeral 2.1.8 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, a excepción de su numeral 3.3 del artículo 3, que dice lo siguiente:

> "3.3. En el procedimiento de emisión de licencias de edificación para proyectos de inversión pública reingresados, sujeto a evaluación previa, destinados a la prestación de servicios públicos o equipamiento urbano, sobre predios considerados bienes inmuebles del Patrimonio Cultural de la Nación, según lo declarado por el Ministerio de Cultura, el dictamen de la comisión técnica encargada de evaluar los expedientes debe emitirse en un plazo máximo de trece (13) días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del

expediente por parte de la referida comisión técnica con el levantamiento de observaciones respectivo, incluyendo el pronunciamiento del delegado Ad hoc. El presente numeral no es de aplicación para proyectos y obras que se realicen al interior del polígono de delimitación de un bien inmueble prehispánico."

Este apartado de la norma sujeta a control establece disposiciones que disminuyen los plazos de los proyectos de inversión pública reingresados **para la prestación de servicios públicos o equipamiento urbano sobre predios que son parte del Patrimonio Cultural de la Nación**. Dicha materia especifica no fue otorgada para legislar en el **sub numeral 2.1.8 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089, que solo hace mención a modificación de plazos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones y derechos de uso de vías y área acuática para la ejecución de proyectos. Y es que, si el Congreso hubiera querido otorgar dicha facultad, la ley autoritativa debió haber precisado, taxativamente, que las licencias de edificación estaban relacionadas a bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, lo cual no fue así.**

De igual forma, el decreto legislativo bajo análisis debió ser refrendado por el ministro de Cultura, por ser una materia de su competencia, lo se incluye en el refrendo del Ministro de Cultura.

Asimismo, de un análisis de los tres numerales del artículo 3 de la norma sujeta a control esta subcomisión observa que los numerales 3.1 y 3.2 legislan sobre autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática enmarcándose en lo dispuesto por la ley autoritativa, a diferencia del numeral 3.3 que legisla sobre licencias de edificación destinadas a prestación de servicios

públicos o equipamiento urbano **recaídos sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación**, excediéndose de la materia especifica que tenía el Poder Ejecutivo para legislar.

Por estos motivos, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1655 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido a excepción del numeral 3.3 del artículo 3.

b) Control de apreciación

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

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no ha sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **sub numeral 2.1.8 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089,** a excepción del numeral 3.3. del artículo 3 del Decreto Legislativo 1655.

Como se ha explicado en el acápite anterior, el numeral observado trata sobre disminución de los plazos de los proyectos de inversión pública reingresados para la prestación de servicios públicos o equipamiento urbano **sobre predios que son parte del Patrimonio Cultural de la Nación, materia que no tenía discrecionalidad el Poder Ejecutivo para legislar** pues la materia específica para reducción de plazos estaba relacionada a procedimientos administrativos

de licencias (no especificando que eran de Patrimonio Cultural de la Nación), autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática.

De una revisión de la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, esta subcomisión verifica que el Poder Ejecutivo hace una diferenciación entre autorización de uso de vía, autorización de uso de área acuática y licencia de obras, en referencia a los plazos de acuerdo a la norma y los plazos reales. A continuación, el detalle[17]:

Cuadro 3

Comparación de plazos de acuerdo a la norma y plazos reales

Autorizaciones /licencias	Plazos de acuerdo a la norma	Plazos reales (dias)
Autorizaciones de uso de vía	30	45
Autorizaciones de uso de área acuática	30	540
Licencias de obras *	20	210
*Sobre predios considerados bienes inmuebles del Patrimonio Cultural de la Nación.		

La información antes citada demuestra que el Poder Ejecutivo identifica los tres tipos de licencias o autorizaciones que pretende modificar los plazos en los respectivos procedimientos administrativos a través del decreto legislativo examinado, enfocando las licencias de obras solo en bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación. No obstante, es necesario precisar que **la ley autoritativa no señalaba licencias relacionadas a bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación**, sino acuñaba el término de licencias, autorizaciones de uso de vía o área acuática. Ello es importante indicar, pues el patrimonio cultural de la Nación es regulado por nuestra Carta Fundamental en

[17] Literal III -Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular- de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1655, Pagina 6.

su artículo 21 y tiene una legislación especial que amerita ser tratado de manera expresa en la ley autoritativa.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1655 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación; a excepción del numeral 3.3. de su artículo 3, que establece disposiciones que exceden la materia delegada en la Ley 32089 (Ley Autoritativa).

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."[18]

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

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 […]".19

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.[20] El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.[21]

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1655 busca establecer disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes reingresados para la ejecución de proyectos de inversión pública presentados por entidades pertenecientes al gobierno nacional.

[19] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.
[20] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.
[21] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

Es así, que el decreto legislativo examinado busca promover la inversión pública en vías y áreas acuáticas, con el fin de mejorar los servicios públicos que se brindan a la población, mejorando la calidad de vida de los peruanos. Y es que se agilizarían el inicio de la ejecución de los proyectos de inversión pública que cuenten con los requisitos necesarios para la obtención de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática, a fin de ejecutar eficientemente los recursos; así como prestar servicio de manera oportuna a la población. Esto permitirá, a su vez, dinamizar la economía, así como coadyuvar con el cierre de brechas de infraestructura pública.[22] Ello en el marco del artículo 1 de la Constitución Política del Perú, que indica que el fin supremo del Estado y la Sociedad son la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Cabe resaltar, que este último como principio constitucional es: el mandato de maximizar la existencia humana digna, vinculada a la consideración o trato que merece la persona humana por ser tal, o las exigencias de justicia apreciadas inmanentes a ella, recayendo un mandato específicamente sobre el Estado, pero no es ajeno a los particulares de hacer esfuerzos necesarios para que toda persona pueda vivir en condiciones dignas, así como para que no caiga en situaciones de precariedad o debilidad inaceptable[23].

Ahora bien, como se ha explicado en los acápites de control de contenido y de control de apreciación, el numeral 3.3. del artículo 3 del Decreto Legislativo 1655 excede la materia especifica delegada al Poder Ejecutivo para legislar mediante la Ley 32098, vulnerándose así el artículo 104 de la Constitución Política, que

[22] Literal IV -Desarrollo del Objetivo del Decreto Legislativo- de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1655, Pagina 6.
[23] GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. "La Constitución Comentada Análisis Artículo por Artículo". Fondo Editorial La Gaceta Jurídica S.A., tercera edición, Lima - Perú, 2015, p.40.

establece que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materia especifica.

Por otra parte, esta subcomisión considera prudente advertir que la norma sujeta a control, de conformidad a su primera disposición complementaria final, entra en vigencia de forma progresiva, mediante la adecuación de las disposiciones internas que realicen las entidades comprendidas en su objeto. Esto en relación a que las entidades encargadas de emitir y otorgar licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática tiene un plazo de 180 días desde la publicación del decreto legislativo para dictar las disposiciones internas que resulten necesarias para su adecuación (segunda disposición complementaria).

Esta disposición complementaria que incorpora una vacatio legis, si bien es cierto puede ser constitucional pues no contraviene el artículo 109 de la Constitución Política[24], genera una situación de inaplicación del decreto legislativo, pues a pesar que la segunda disposición complementaria final dispone que las entidades tienen 180 días de publicada la norma para adecuar su normativa al decreto legislativo, esto no garantiza que en dicho plazo se cumpla tal objetivo, pudiendo afectar la vigencia del decreto legislativo. Esta practica que esta siendo común por parte del Poder Ejecutivo para legislar podría afectar la seguridad jurídica, pues va a depender de que otras entidades actualicen su normativa para que una norma con rango de ley entre en vigencia.

[24] **Artículo 109.** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o parte.

De todo lo expuesto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia, a excepción del numeral 3.3 de su artículo 3, por contravenir el artículo 104 de la Constitución Política.

V. CUADRO DE RESUMEN

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

Cuadro 4
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	**Cumplimiento de requisitos formales**
Plazo para dación en cuenta	✓**SÍ cumple.** El Decreto Legislativo 1655, Decreto Legislativo que establece disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes de proyectos de inversión pública reingresados, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 20 de setiembre de 2024 y dado cuenta ese mismo día al Parlamento por parte de la presidente de la República, mediante Oficio 245-2024-PR, que fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso. Es así que se cumple la dación en cuenta del decreto legislativo examinado dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a su publicación, de conformidad al literal

	a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓**SÍ cumple.** La Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1655 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 20 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	**Cumplimiento de requisitos sustanciales**
Constitución Política del Perú.	X **Cumple en parte.** El Decreto Legislativo 1655 no contraviene normas constitucionales, a excepción de su numeral 3.3. de su artículo 3, que vulnera el artículo 104 de la Constitución Política, por legislar materia no delegada en la ley autoritativa.
Ley autoritativa, Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.	X **Cumple en parte.** El Decreto Legislativo 1655 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del sub numeral 2.1.8 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089; a excepción del numeral 3.3. de su artículo 3, que legisló materia no delegada.

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1655, Decreto Legislativo que establece disposiciones para disminuir los plazos en los pronunciamientos de los procedimientos administrativos de licencias, autorizaciones de uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática sobre expedientes de proyectos de inversión pública reingresados, lo siguiente:

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.

2. A excepción del numeral 3.3. del artículo 3, **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° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

3. El numeral 3.3. del artículo 3 del Decreto Legislativo 1655 **NO CUMPLE** con el artículo 104 de la Constitución Política, así como no se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 32089. Ello por legislar sobre disminución de los plazos de los proyectos de inversión pública reingresados para la prestación de servicios públicos o equipamiento urbano **sobre predios que son parte del Patrimonio Cultural de la Nación,** excediendo lo previsto en el subnumeral 2.1.8 del numeral 2.1

del artículo 2 de la ley autoritativa, que delimita la materia especifica a la disminución de plazos de los pronunciamientos administrativos de licencias, autorizaciones para el uso del derecho de vía y derechos de uso de área acuática.

4. En aplicación del principio de conservación de la ley, se recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento proponer la derogación del numeral 3.3. del artículo 3 del Decreto Legislativo 1655.

5. De la revisión de la primera y segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1655, se observa que se establece la entrada en vigencia del decreto de forma progresiva, mediante la adecuación de las disposiciones internas que realicen las entidades comprendidas en su objeto, las cuales tienen un plazo de 180 días desde la publicación del decreto para realizarlo. Estas disposiciones complementarias que incorporan una vacatio legis, si bien es cierto puede ser constitucionales pues no contravienen el artículo 109 de la Constitución Política, generan una situación de inaplicación del decreto legislativo, pues a pesar que la segunda disposición complementaria final dispone que las entidades tienen 180 días de publicada la norma para adecuar su normativa al decreto legislativo, esto no garantiza que en dicho plazo se cumpla tal objetivo, pudiendo afectar la vigencia del decreto legislativo.

En vista de tal situación, se recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento priorizar el debate y aprobación en el Pleno del Congreso del dictamen recaído en el Proyecto de Ley 4107/2022-CR, con el fin que se legisle sobre las responsabilidades y sanciones de la no reglamentación de las leyes por parte del Poder Ejecutivo. Ello con el fin de evitar la

inaplicación de normas con rango de ley por falta de la aprobación de sus respectivos reglamentos.

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

Lima, 19 de marzo de 2025

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2025 15:18:26-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/03/2025 17:21:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2025 08:04:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2025 16:14:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CUTIPA CCAMA Victor Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/03/2025 08:55:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/03/2025 12:28:01-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/03/2025 13:02:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 25/03/2025 10:42:20-0500

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1655, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA DISMINUIR LOS PLAZOS EN LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LICENCIAS, AUTORIZACIONES DE USO DEL DERECHO DE VÍA Y DERECHOS DE USO DE ÁREA ACUÁTICA SOBRE EXPEDIENTES DE PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA REINGRESADOS