

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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 1566, Decreto Legislativo que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con la implementación de iniciativas de voluntariado dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria en departamentos priorizados.

El presente informe fue aprobado por **MAYORÍA** en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, realizada el 22 de enero de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, José María Balcázar Zelada, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Álex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado y Segundo Quiroz Barboza; sin votos en contra; y con el voto en abstención del congresista Alejandro Muñante Barrios.

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, José María Balcázar Zelada, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Álex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

El Decreto Legislativo 1566, Decreto Legislativo que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con la implementación de iniciativas de voluntariado dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria en departamentos priorizados, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 28 de mayo de 2023.

Mediante el Oficio 157-2023-PR, el presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1566, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 30 de mayo de 2023.

Finalmente, a través del Oficio 02950-2022-2023-CCR/CR, de fecha 31 de mayo de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1566 tiene diez artículos y tres Disposiciones Complementarias Finales los cuales se detallan a continuación:

- El artículo 1 menciona que el decreto legislativo examinado tiene por objetivo el permitir el financiamiento de actividades de voluntariado enfocadas en ayudar a poblaciones vulnerables que viven en áreas consideradas en crisis humanitaria. Estas actividades serán organizadas y ejecutadas por organizaciones de voluntariado bajo las directrices del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

- El artículo 2, indica que la finalidad de este decreto es proporcionar y fortalecer servicios sociales, programas y proyectos destinados a beneficiar a poblaciones vulnerables afectadas por crisis humanitarias en las regiones priorizadas.
- El artículo 3, señala que se autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES), a financiar las iniciativas de voluntariado descritas en el decreto, utilizando la modalidad de "Núcleo Ejecutor"
- El artículo 4 expresa que se asigna un presupuesto de S/ 349,000.00 para financiar las iniciativas de voluntariado. Estos fondos provienen de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas y serán transferidos al MIDIS para su administración a través de FONCODES.
- El artículo 5 expresa que el MIMP tiene un plazo de noventa (90) días para reconocer y acreditar a las organizaciones de voluntariado como "Núcleos Ejecutores". Estas organizaciones deben cumplir con los requisitos legales para recibir los fondos y ejecutar los proyectos.
- El artículo 6 establece que FONCODES firmará acuerdos con los Núcleos Ejecutores para definir las condiciones de financiamiento y supervisar la administración de los fondos. Los Núcleos deben rendir cuentas en un plazo de 90 días desde la recepción de los recursos. Cualquier mal uso de los fondos será responsabilidad de los directivos y representantes legales de los Núcleos.
- El artículo 7 señala que el MIMP supervisará a los Núcleos Ejecutores para garantizar el uso adecuado de los recursos, siguiendo la normativa vigente y las directrices del sistema de voluntariado.
- El artículo 8 menciona que no pueden acceder al financiamiento las organizaciones que ya reciben apoyo financiero estatal. Además, los fondos solo pueden usarse para los fines aprobados; cualquier desvío será sancionado administrativa, civil o penalmente.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

- El artículo 9 indica que la Contraloría General de la República se encargará de las auditorías y controles gubernamentales necesarios. El incumplimiento de las disposiciones puede derivar en sanciones administrativas, disciplinarias o penales.
- El artículo 10 precisa que este decreto es firmado por el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de Economía y Finanzas, Desarrollo e Inclusión Social, y la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Adicionalmente tenemos Disposiciones Complementarios finales, la Primera indica que el MIMP ajustará su normativa y establecerá disposiciones necesarias para implementar el decreto.
- La Segunda Disposición Complementaria Final, señala que el MIMP tiene treinta (30) días para definir y aprobar los parámetros de las iniciativas financiadas, incluyendo las regiones prioritarias, las poblaciones beneficiarias y los objetivos de casa proyecto.
- Por último la Tercera Disposición complementaria Final, menciona que en un plazo de treinta (30) días hábiles, el MIMP comenzará a publicar mensualmente la lista actualizada de organizaciones de voluntariado inscritas en el registro oficial en plataformas digitales del gobierno.

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.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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

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

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación¹.**

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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

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

Al respecto, es oportuno recordar que:

“[...] En la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]”³

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

²López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

³Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁴López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵Álvarez 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.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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

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

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

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁸ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. *En*: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

⁹ *Idem*.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas. Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

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

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

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

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

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

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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

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

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

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

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

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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

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

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

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> Reforma constitucional Aprobación de tratados internacionales Leyes orgánicas Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Cuadro de elaboración propia

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

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente. En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 de febrero de 2023.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1566:

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1566, 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:

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

“Artículo 90.

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

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.***
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.***
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.***

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1566 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 mayo de 2023 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el día 30 de mayo de 2023, mediante el Oficio 157-2023-PR. Es decir, dicho decreto legislativo supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

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

Al respecto, debe considerarse que la Ley N° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, fue publicada el 28 de febrero de 2023 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1566 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 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,

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

el control de apreciación y el control de evidencia.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1566 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

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

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa (90) días calendario, en materias de reactivación económica, sobre modernización de la gestión del Estado.

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

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

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 31696	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACION ECONOMICA Y MODERNIZACION DE LA GESTION DEL ESTADO	<p>“2. Materias de la delegación de facultades legislativas</p> <p>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>[...]</p> <p>2.2 En materia de modernización de la gestión del Estado:</p>

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

	<p>[...] f) Autorizar el financiamiento de medidas relacionadas con la implementación de iniciativas de voluntariado dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria en regiones priorizadas. [...]”</p>
--	---

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 31696 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1566 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que este decreto establece medidas para financiar e implementar iniciativas de voluntariado dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitarias, priorizando departamentos afectados por conflictos, desastres naturales o pandemia. Estas iniciativas serán gestionadas por organizaciones acreditadas como Núcleos Ejecutores, bajo la supervisión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) y con recursos asignados desde el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES).

El decreto en su mayoría otorga un marco normativo para garantizar la adecuada administración, rendición de cuentas y uso exclusivo de los fondos asignados. Además, la Contraloría General de la República será responsable de supervisar el cumplimiento de las disposiciones, asegurando transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos públicos.

En términos de normativa, deroga artículos previos relacionados con simplificación administrativa para adecuar el marco institucional a un enfoque de calidad regulatoria más específico, priorizando iniciativas sociales. Este decreto subraya la importancia del voluntariado como herramienta para atender vulnerabilidades sociales y promover la inclusión y desarrollo en contextos críticos.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

Es así, que el artículo 4 del presente decreto está vulnerando el artículo 80 de la Constitución Política, ya que no sigue el debido proceso que en caso de transferencia de partidas deba darse mediante Ley de Presupuesto.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1566 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido, a excepción del cuarto artículo.

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 **literal f) del numeral 2.2, del artículo 2 de la Ley 31696**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para establecer al MIMP para determinar beneficiarios y supervisar la implementación de iniciativas, a las organizaciones de voluntariado para gestionar los recursos asignados, y al MIDIS para ejecutar transferencias presupuestarias, todo condicionado a rendición de cuentas y supervisión gubernamental.

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1566 está alineado a la submateria específica delegada por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1566 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”¹⁷

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

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”¹⁸

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.¹⁹ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²⁰

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1566 es permitir el financiamiento de actividades de voluntariado enfocadas en ayudar a poblaciones vulnerables que viven en áreas consideradas en crisis humanitaria.

Estas actividades serán organizadas y ejecutadas por organizaciones de voluntariado bajo las directrices del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

Al respecto, debemos señalar que las medidas adoptadas son claras, específicas y orientadas al cumplimiento del objeto; vale indicar que se está vulnerando el inciso 4 del artículo 101 de la constitución Política del Perú, tal como se indica en el artículo 4 de este decreto, las transferencias de partida no

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

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

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

están indicadas en la ley autoritativa, además esta deberá ser tramitada mediante la ley presupuestal.

Incluyen tanto la provisión de recursos financieros como mecanismos de control, supervisión y transparencia para asegurar que los fondos sean utilizados eficientemente y lleguen a las poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria, derechos contenidos en el artículo 1, 7 y 44 de nuestra Carta Fundamental, y es que estas medidas reflejan el compromiso del Estado de priorizar la protección de los derechos fundamentales de las personas, especialmente aquellas en situación de mayor vulnerabilidad. Además, la estructura del decreto no solo garantiza la asignación de recursos, sino que también establece controles claros para prevenir el uso indebido de los fondos y maximizar el impacto social de las iniciativas.

Asimismo, el decreto responde a los principios de equidad y solidaridad consagrados en nuestra Constitución, promoviendo acciones concretas que buscan reducir las desigualdades sociales y proteger a quienes enfrentan crisis humanitarias, cumpliendo con el mandato constitucional de defensa de la dignidad humana y la protección social.

Siguiendo esta línea argumentativa, esta honorable Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado vulnera el inciso 4 del artículo 101 la Constitución Política del Perú.

V. CUADRO DE RESUMEN

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

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

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 1566, Decreto Legislativo que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con la implementación de iniciativas de voluntariado dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria en departamentos priorizados, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 28 de mayo de 2023. Mediante el Oficio 157-2023-PR, la presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1566, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 30 de mayo de 2023, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 31696, publicada el 28 de febrero de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano", estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1566 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 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>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

<p>Constitución Política del Perú.</p>	<p>✗ Cumple en parte</p> <p>No contraviene normas constitucionales, a excepción del artículo cuarto del presente decreto, que colisiona con el inciso 4 del artículo 101 de la Constitución Política, por legislar materia que no fue delegada al Poder Ejecutivo en la ley autoritativa.</p>
<p>Ley autoritativa, Ley N° 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de Reactivación Económica y Modernización de la Gestión del Estado.</p>	<p>✗ Cumple en parte.</p> <p>El Decreto Legislativo 1566 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal f) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31696.</p>

Cuadro de evaluación propia

VI. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1566, Decreto Legislativo que autoriza el financiamiento de medidas relacionadas con la implementación de iniciativas de voluntariado dirigidas a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitaria en departamentos priorizados, lo siguiente:

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.
2. A excepción del artículo cuatro del presente decreto, **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 Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.

3. El artículo cuatro **NO CUMPLE** con el inciso 4 del artículo 101 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° 31696. Ello por legislar respecto a transferencia de partidas en el presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023. Dicha regulación excede lo previsto en el literal f) del numeral 2.2. del artículo 2 de la ley autoritativa, que delimita la materia específica a autorizar financiamiento de voluntariado dirigido a poblaciones vulnerables en zonas de crisis humanitarias, implementadas por organizaciones de voluntariado constituidas como Núcleos Ejecutores, bajo los lineamientos establecidos por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)
4. En aplicación del principio de conservación de la ley, se recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento proponer la derogación del artículo cuarto del Decreto Legislativo 1566.

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

Lima, 22 de enero de 2025

PREINFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1566, DECRETO LEGISLATIVO QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE MEDIDAS RELACIONADAS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE INICIATIVAS DE VOLUNTARIADO DIRIGIDAS A POBLACIONES VULNERABLES EN ZONAS DE CRISIS HUMANITARIA EN DEPARTAMENTOS PRIORIZADOS.