

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas.

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, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Álex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza; sin votos en contra; y con el voto en abstención del congresista Víctor Cutipa Ccama.

En la misma sesión se aprobó por 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



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

El Decreto Legislativo 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el domingo 28 de mayo de 2023.

Mediante el Oficio N° 161-2023-PR la Presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del citado Decreto Legislativo. Dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el martes 30 de mayo de 2023. El mismo día, mediante decreto de Oficialía Mayor, se dispuso su pase a la Comisión de Constitución y Reglamento, para su estudio, conforme a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, 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 el Decreto Legislativo 1570 se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas, tiene seis (6) capítulos, veintinueve (29) artículos, ocho (8) disposiciones complementarias finales, tres (3) disposiciones complementarias transitorias y una (1) disposición complementaria modificatoria, las cuales se detallan a continuación:

De los artículos podemos decir, que se establece las obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de sustancias químicas, se busca



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

proteger la salud y el ambiente, reduciendo riesgos asociados al manejo de estas sustancias, además aplica a todas las personas y entidades que gestionen sustancias químicas, con excepciones específicas. Se enfatiza la transparencia, la protección ambiental y la coordinación entre actores, establece normas para identificar y comunicar peligros, a su vez se crea un sistema para centralizar información sobre sustancias químicas peligrosas y exige incluir medidas específicas en los instrumentos de gestión ambiental. También se establecen los lineamientos para el manejo de datos, confidencialidad y divulgación de información. Promueve la educación, sensibilización y asistencia técnica para un manejo seguro de las sustancias. Define las responsabilidades de los usuarios, fabricantes, importadores y distribuidores, incluyendo el cumplimiento de normas de etiquetado, capacitación de trabajadores y gestión de riesgos ambientales.

Así mismo se asigna competencias a entidades como el OEFA, Sunafil e Indecopi para supervisar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones establecidas. También se establece la comunicación y el apoyo interinstitucional para detectar posibles usos ilícitos.

También señala que la implementación del Decreto será financiada con recursos existentes y fomenta la investigación, la adopción de modelos de negocio sostenibles y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

Por ultimo este decreto es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra del Ambiente, la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Salud, la Ministra de Desarrollo Agrario y Riego, el Ministro de Trabajo y promoción del Empleo, el Ministro de la Producción, el Ministro de Comercio Exterior y Turismo, la Ministra de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Energía y



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

Minas, el Ministro de Economía y Finanzas, la Ministra de Educación, la Ministra de Transportes y Comunicaciones, el Ministro del Interior y la Ministra de Cultura.

De las Disposiciones Complementarias Finales, tenemos la entrada en vigor de este decreto tras la publicación de su Reglamento, debe aprobarse en un plazo máximo de un año, además modifica las normas de inspección para incluir aspectos del Decreto, regula la prohibición de sustancias peligrosas basada en evidencia científica, se ajusta a la Ley N° 28256 sobre transporte de materiales peligrosos también se definen las pautas para la evaluación de riesgos y medidas de reducción, se refuerza controles específicos para prevenir su uso bélico y se conecta registros de sustancias químicas con el sistema agropecuario nacional. Por otro lado, de las Disposiciones Complementarias transitorias tenemos que los registros actuales deben ajustarse al RENASQ, las evaluaciones de riesgos de las sustancias químicas previas deben adaptarse a los nuevos lineamientos. Se implementan medidas progresivas para las actividades del sector.

Para finalizar tenemos la Única Disposición Complementaria Modificatoria

Se modifica la definición de "Nómina de Especialistas" en la Ley N° 30327, otorgando facultades a diversas entidades para crear listados de profesionales calificados que supervisen estudios de impacto ambiental. Estos especialistas serán seleccionados bajo criterios técnicos específicos y podrán ser contratados para apoyar en tareas de supervisión y revisión en el marco del SEIA (Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental).

III. MARCO CONCEPTUAL

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



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 de la República o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

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

- a) El Congreso de la República 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 de la República, 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 de la República. 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



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. (...)"³

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.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁶. Esto es así porque:

"(...) al ser la delegación fruto de una colaboración en la creación de la norma delegada, el rango de ley que adquiere el decreto —que le permite situarse en el mismo nivel jerárquico que otras leyes— se debe justamente a la disposición constitucional que reconoce la naturaleza del órgano del que surge la delegación."⁷

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que "los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones".⁸ De ello se sigue que los operadores jurídicos ***"(...) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (...)"***⁹

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre

⁴ López Guerra, op. cit., p. 77.

⁵ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p.140.

⁶ Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

⁷ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

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

⁹ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas ***"en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución"***¹⁰, mientras que las potestades discrecionales son las que "permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad."¹¹

La legislación delegada es una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹², siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

¹⁰ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹¹ Ídem.

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



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

En el contexto descrito el control parlamentario de la legislación delegada es necesario para ***"(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal."***¹³

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.¹⁴

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 del Perú.
- b) El Reglamento del Congreso de la República.
- c) La Ley habilitante.

¹³ López Guerra, op. cit. p., 77.

¹⁴ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. En: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 de la República. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, el ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuales son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹⁵

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).¹⁶

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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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	• 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 necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁷ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

¹⁷ López Guerra, op. cit., p. 78.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, por el plazo de noventa días calendario, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 de febrero de 2023.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1570

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1570, conforme a las siguientes secciones:

4.1. Aplicación del control formal

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:



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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

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

Al respecto, el Decreto Legislativo 1570 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el domingo 28 de mayo de 2023 e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el martes 30 de mayo de 2023, mediante Oficio N° 161-2023-PR. Por lo que esta subcomisión concluye señalando que este decreto legislativo supera el control formal en este

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 autoritativa, Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, fue publicada el 28 de febrero de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano", estableciendo el plazo de 90 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1570 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el domingo 28 de mayo de 2023, esta subcomisión concluye señalando que este decreto legislativo, 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

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: "el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia".¹⁸ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1570 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

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



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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 el siguiente cuadro se detalla las materias delegadas en dicha ley:

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

MATERIAS DELEGADAS	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
2.1 En materia de seguridad ciudadana	2.1.1 Seguridad ciudadana
	2.1.2 Prevención y atención de emergencias y urgencias; y garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden.
	2.1.3 Lucha contra la delincuencia y crimen organizado.
	2.1.4 Bienestar, formación, carrera, régimen disciplinario, lucha contra la corrupción y capacidad operativa de la Policía Nacional del Perú.
	2.1.5 Control migratorio.
	2.1.6 Organización y funciones de los integrantes del sector Interior.
2.2 En materia de gestión del riesgo de desastres.	
2.3 En materia de infraestructura social y calidad de proyectos.	

Cuadro de elaboración propia.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

A partir del contenido de la Ley 31696 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1570 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señalaba que este tenía como objetivo definir las responsabilidades, funciones y deberes tanto de las entidades públicas como de los usuarios de sustancias químicas, con el propósito de asegurar su manejo integral y adecuado en todo el territorio nacional.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31696 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el literal g) del numeral 2.1.5 del artículo 2 de la mencionada ley. En efecto, el referido literal habilita al Poder Ejecutivo a legislar en la materia específica siguiente:

"Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

2.2 En materia de modernización de la gestión del Estado:

(...)

g) Establecer el marco normativo que regule la gestión integral de sustancias químicas, con la finalidad de proteger la salud de las personas y el ambiente.

(...)"

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1570 cumple con los requisitos propios del control de contenido; con excepción de la única disposición complementaria modificatoria, por las razones siguientes:

- Las facultades se otorgan para regular la gestión de las sustancias químicas para obtener, una protección de la salud de las personas y el ambiente.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

- La única disposición complementaria modificatoria no está dentro del marco legal delegado; ya que está enfocado en modificar Ley 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, con el propósito de facultar a SERNANP, ANA, MINCUL, SERFOR, MIDAGRI, MINAM y Ministerio de Vivienda a crear una nómina de especialistas, quienes podrán ejercer las funciones de revisión de estudios de impacto ambiental y supervisión y/o acompañamiento de la línea base y opiniones técnicas. Dicha legislación es completamente ajena a la materia delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo.
- Esta modificación está fuera de la delegación de facultades, tanto así que, esta disposición entró en vigencia al día siguiente de la publicación del decreto (el 28 de mayo de 2023); a pesar de que la *vacatio legis* para el decreto bajo análisis entrará en vigencia después de la publicación de su Reglamento, lo que no ha ocurrido a la fecha, a pesar de que han transcurrido más de dieciocho meses.

Como excepción del control de contenido podemos señalar la única disposición complementaria modificatoria, por exceder las facultades que el Congreso le otorgó para legislar sobre gestión integral de sustancias químicas; por ello proponemos la derogatoria es esta disposición.

b) Margen de apreciación

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, **se encuentra dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas, en consecuencia, sí cumple con el margen de apreciación.**¹⁹

De lo descrito se aprecia que el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, se encuentran dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas, salvo la única disposición complementaria modificatoria, que busca modificar el artículo 4 numeral 4.6 y la cuarta disposición complementaria final de la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, que no es parte de la delegación de facultades, al no tener relación con la materia delegada en este extremo.

Por lo tanto, esta subcomisión concluye señalando que el Decreto Legislativo 1570 cumple con los requisitos propios del control de apreciación, con excepción de la única disposición complementaria modificatoria.

c) Control de evidencia

¹⁹ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

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

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual "(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos de que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos." ²⁰

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

"(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción iuris tantum, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional." ²¹

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²² El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²³

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1570 es definir las responsabilidades, funciones y deberes tanto de las entidades públicas como de los usuarios de sustancias químicas, con el propósito de asegurar su manejo integral y adecuado en todo el territorio nacional.

Entonces hay vinculación entre el objeto del Decreto Legislativo 1570 y el mandato de establecer el marco normativo que regule la gestión integral de sustancias químicas, con la finalidad de proteger la salud de las personas y el ambiente, contenido en la delegación de facultades otorgada vía la Ley 31696, por lo cual se aprecia que este Decreto Legislativo se enmarca en el ejercicio de la potestad legislativa delegada que otorga la Constitución Política del Perú, en su artículo 104, la cual permite al Poder Ejecutivo dictar decretos legislativos con rango de ley cuando el Congreso así lo faculta.

Siguiendo esta línea argumentativa, la finalidad perseguida por el decreto legislativo en análisis, encuentra su base constitucional en las disposiciones contenidas en el numeral 22 del artículo 2 y el artículo 9 de la Constitución Política del Perú que disponen:

"Artículo 2. Toda persona tiene derecho:

(...)

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS**

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."

"Artículo 9. El Estado determina la política nacional de salud. El Poder Ejecutivo norma y supervisa su aplicación. Es responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud."

A pesar de ello hemos observado que la única disposición complementaria modificatoria, referida a la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, que no es parte de la delegación de facultades, colisionando con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

Por lo tanto, esta subcomisión concluye señalando que el Decreto Legislativo 1570 no contraviene la Constitución Política, salvo la única disposición complementaria modificatoria, referida a la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, que no es parte de la delegación de facultades.

V. CUADRO DE RESUMEN

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

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple.



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

	El Decreto Legislativo 1570, Decreto Legislativo que aprueba la ley de gestión integral de sustancias químicas, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el domingo 28 de mayo de 2023. Mediante el Oficio 161-2023-PR, la presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1570, 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.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 31696, publicada el 28 de febrero de 2023 en el Diario Oficial "El Peruano", estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1570 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.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Cumple parcialmente No contraviene normas constitucionales, salvo la inclusión de la. única disposición complementaria modificatoria, referida a la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

	económico y el desarrollo sostenible, que no es parte de la delegación de facultades.
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.	✓ Cumple parcialmente El Decreto Legislativo 1570 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del literal g) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31696. Como excepción tenemos la única disposición complementaria modificatoria, referida a la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible; que no es parte de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo, por lo que debe ser derogada.

Cuadro de elaboración propia

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1570, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Sustancias Químicas, lo siguiente:

- **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, con excepción de la única disposición complementaria modificatoria, referida a la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, que no es parte de la delegación de facultades.



INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS

- Con excepción de la única disposición complementaria modificatoria, **CUMPLE** con las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31696, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.
- La materia legislada en la única disposición complementaria modificatoria, referida a la modificación de la Ley 30327, Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible; que no es parte de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo.
- En aplicación del principio de conservación de la ley, se recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento derogar la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1570.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento; así como recomendar se traslade el Informe a la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para su revisión correspondiente.

Lima, 22 de enero de 2025



SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1570,
DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE
GESTIÓN INTEGRAL DE SUSTANCIAS QUÍMICAS