INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1657, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL LITERAL D.4) DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

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° 1657, Decreto Legislativo que modifica el literal d.4) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

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, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios; sin votos en contra; y con los votos en abstención de los congresistas José María Balcázar Zelada, Víctor Cutipa Ccama, Álex Flores Ramírez 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, 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:

El Decreto Legislativo 1657, Decreto Legislativo que modifica el literal d.4) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el viernes 20 de setiembre de 2024.

Mediante el Oficio 247-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1657, el cual fue ingresado al 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 1657 tiene cuatro artículos, una única disposición complementaria final y una única disposición complementaria derogatoria. A continuación, el detalle:

- El artículo 1 tiene como objeto modificar el subliteral d.4) del literal d) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el extremo de la autorización del Ministerio de Cultura como requisito para la expedición de licencias de funcionamiento en monumentos históricos.

- El artículo 2 señala que el decreto tiene como finalidad la simplificación de los requisitos para tramitar licencias de funcionamiento en

monumentos históricos y facilitar la formalización de actividades económicas.

- El artículo 3 modifica el subliteral d.4) del literal d) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, referente a que cuando se trate de un bien inmueble declarado monumento integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, el administrado presenta una declaración jurada de conservación de la estructura física del bien cultural en el desarrollo de las actividades objeto de la licencia de funcionamiento. Señala, además, que, verificados los requisitos señalados, se procederá al pago de la Tasa de acuerdo a lo previsto en el artículo 15 de la Ley N° 28976.

- El artículo 4 indica que el decreto legislativo es refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Cultura.

- La única disposición complementaria final indica que en un plazo no mayor de sesenta días a partir de la publicación del presente Decreto Legislativo en el diario oficial "El Peruano", se aprueba, por Decreto Supremo, a propuesta del Ministerio de Cultura, la modificación del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, aprobado por Decreto Supremo N° 011-2006-ED, para actualizarlo a las disposiciones del presente Decreto Legislativo. En el mismo plazo antes señalado, el Ministerio de Cultura aprueba el contenido mínimo de la declaración jurada a la que hace referencia el subliteral d.4) del literal d) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

  Asimismo, los Gobiernos Locales, en el plazo de sesenta días hábiles a partir de la publicación del Decreto Legislativo en el diario oficial "El

Peruano", actualizan sus instrumentos normativos, según las disposiciones de la presente norma.

- La única disposición complementaria derogatoria dispone derogar la tercera disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N° 1271, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento.

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:

[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.

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

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo[4]. 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 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

[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.

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.

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

[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.

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.

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 (90) días calendario, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1657:

[15] López Guerra, Op. Cit., p. 78.

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1657, 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 el Presidente de la República para dar cuenta de el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1657 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 20 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 247-2024-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 1657 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 1657 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 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 1657

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y	**"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

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

CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	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** **[…]** **2.1.16.** Modificar el literal d.4) del artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el extremo de la autorización del Ministerio de Cultura como requisito para la expedición de licencias de funcionamiento en monumentos históricos. **[…]"**

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1657 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 1657 tienen como objeto modificar el subliteral d.4) del literal d) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el extremo de la autorización del Ministerio de Cultura como requisito para la expedición de licencias de funcionamiento en monumentos históricos.

Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el decreto legislativo 1657 se enmarcan perfectamente en la materia especifica señalada en el **sub numeral 2.16 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, relacionada a modificar el literal d.4) del artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el extremo de la autorización del Ministerio de Cultura como requisito para la expedición de licencias de funcionamiento en monumentos históricos.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1657 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

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 2.16 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089,** que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para modificar el literal d.4) del artículo 7 de la Ley 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, en el extremo de la autorización del Ministerio de Cultura como requisito para la expedición de licencias de funcionamiento en monumentos históricos.

Y es que, tal como lo ha detallado la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, existe una necesidad de tal modificación pues el problema público identificado es **[…] la duplicidad de procedimientos en la evaluación de la compatibilidad de uso para la obtención de licencias de funcionamiento en inmuebles históricos declarados monumentos integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación. Esta duplicidad se presenta debido a que tanto las municipalidades como el Ministerio de Cultura realizan evaluaciones similares, puesto que ambas recaen en la verificación de los usos, giros o actividades comerciales aprobados por las normas ediles.**

Esta situación genera perjuicio económico en los administrados y desincentiva la formalidad y el comercio en estos inmuebles, ya que constituye un trámite redundante y costoso para los administrados. Al respecto, se debe tener en cuenta que, según el artículo 5 de la Ley N° 27658, Ley marco de modernización de la gestión Estado, el proceso de modernización del Estado peruano se sustenta, entre otras, en la mayor eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, por lo tanto, se elimina la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades o entre funcionarios y servidores. […][17].

Es así, que se demuestra que había una necesidad de legislar sobre la materia antes descrita, con el fin de hacer menos burocrático los requisitos para tramitar licencias de funcionamiento en monumentos históricos y facilitar la formalización de actividades económicas. Es por ello, que el Poder Ejecutivo solicitó legislar dicha materia y el Congreso, con el fin de dar una respuesta rápida al problema público descrito en el proyecto de ley[18] que dio origen a la ley autoritativa, otorgó facultades legislativas sobre la mencionada materia, en cumplimiento del

[17] Literal IV -FUNDAMENTO TÉCNICO DEL DECRETO LEGISLATIVO- de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1657, Pagina 1.

[18] Página 14 de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 7752/2023-PE:
"[…]
Actualmente, en el artículo 28-A-4 del Reglamento de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, se regula el procedimiento para requerir la autorización sectorial para la emisión de licencia de funcionamiento en Monumentos declarados bien integrante del patrimonio cultural de la Nación, como un trámite previo al requerimiento de los administrados ante las municipalidades para la expedición de licencias de funcionamiento en inmuebles declarados como Monumentos, sin embargo, de la revisión de solicitudes y autorizaciones sectoriales emitidas por el Ministerio de Cultura se advierte que dicha revisión y evaluación de solicitudes resulta similar a la revisión efectuada por las municipalidades para la expedición de licencias de funcionamiento, puesto que recae en la verificación de los usos, giros o actividades comerciales aprobados por las normas ediles.

En ese sentido, con la finalidad de simplificar administrativamente los trámites que realizan los administrados que requieren licencias de funcionamientos en monumentos históricos, resulta necesario evaluar la necesidad de la autorización que expide el Ministerio de Cultura para la emisión de licencia de funcionamiento en monumentos, debido a que la revisión que se efectúa actualmente por parte del Ministerio de Cultura tiene como finalidad de verificar que los usos o giros propuestos para el monumento sean compatibles con las normas municipales vigentes, siendo posible que dicha revisión solo lo haga la municipalidad y de esta manera evitar un doble trámite por parte del ciudadano que emprende un giro comercial, en aplicación de la simplificación administrativa. Cabe precisar que, esta medida no afectará la conservación o protección de los monumentos, ni los pondrá en riesgo.
[…]"
Visto en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgxNTE2/pdf

principio de balance entre poderes, que hace referencia a la existencia de mecanismos de coordinación, tal como lo es la delegación de facultades[19].

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1657 esta alineado a la submateria especifica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo de legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1657 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."[20]

[19] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf
[20] 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 […]".[21]

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.[22] El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.[23]

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1657 busca la simplificación de los requisitos para tramitar licencias de funcionamiento en monumentos históricos y facilitar la formalización de actividades económicas.

Es así que el decreto legislativo examinado impone como requisito especial para la obtención de licencias de funcionamiento, cuando se trate de un bien inmueble declarado monumento integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, una declaración jurada presentada por el administrado de conservación de la estructura física del bien cultural en el desarrollo de las actividades objeto de la licencia de funcionamiento.

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

Anteriormente, la legislación planteaba una copia simple de la autorización expedida por el Ministerio de Cultura, conforme al artículo 28-A-4 del Reglamento de la Ley N°28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, que regulaba el procedimiento para requerir la autorización sectorial para la emisión de licencia de funcionamiento en monumentos declarados bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación, como un trámite previo al requerimiento de los administrados ante las municipalidades para la expedición de licencias de funcionamiento en inmuebles declarados como monumentos.

Ahora bien, tal como lo dice la exposición de motivos del decreto legislativo examinado, **[…] de la revisión de solicitudes y autorizaciones sectoriales emitidas por el Ministerio de Cultura se advierte que dicha revisión y evaluación de solicitudes resulta similar a la revisión efectuada por las municipalidades para la expedición de licencias de funcionamiento, puesto que recae en la verificación de los usos, giros o actividades comerciales aprobados por las normas ediles […]**[24]

Teniendo en cuenta que en la única disposición complementaria final se establece que el Ministerio de Cultura aprueba el contenido mínimo de la declaración jurada que hace referencia el subliteral d.4) del literal d) del artículo 7 de la Ley 28276, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, se estaría manteniendo aún el parámetro legal que haría referencia el Ministerio de Cultura para definir a que clase de conservación de la estructura física de bien cultural se referiría la declaración jurada que firmaría el administrado.

Esto es muy importante, porque permitiría delimitar lo que exige la declaración jurada referente a la conservación de bienes culturales en relación a los estándares mínimos que el Ministerio de Cultura debe velar. Ello en cumplimiento

[24] Literal IV -FUNDAMENTO TÉCNICO DEL DECRETO LEGISLATIVO- de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1657, Pagina 2.

de la obligación constitucional del Estado establecida en el artículo 21 de nuestra Carta Fundamental, en relación a que este debe fomentar, conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión de los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación[25].

De esta manera, no se afecta tal obligación constitucional del Estado y al mismo tiempo se dinamiza la inversión privada sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación, garantizando así su conservación y restauración oportuna. En relación a lo señalado, es necesario mencionar que el Tribunal Constitucional ha dicho que "[…] El Estado no solo debe estar obligado a fomentar, conservar y dar protección al patrimonio cultural, sino también a reconocerlo como tradición de nuestra herencia cultural […]"[26]

De lo expuesto, esta subcomisión encuentra que las disposiciones del decreto legislativo examinado no vulneran la Constitución Política, por el contrario, buscan promover la inversión privada en los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación, en cumplimiento del artículo 21 del Texto Constitucional.

Por tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.

V. CUADRO DE RESUMEN

[25] Constitución Política
"Artículo 21
[…]
Todos los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Nación ya sean de carácter público o privado, se encuentran subordinados al interés general. El Estado fomenta conforme a ley, la participación privada en la conservación, restauración, exhibición y difusión del mismo, así como la restitución al país cuando hubiere sido ilegalmente trasladado fuera del territorio nacional.
[…]"

[26] Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00007-2002-AI/TC, fundamento jurídico 10.

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

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	**Cumplimiento de requisitos formales**
Plazo para dación en cuenta	✓**Sí cumple.** El Decreto Legislativo 1657, Decreto Legislativo que modifica el literal d.4) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, 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 247-2024-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 1657 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.	✓ **Sí Cumple.** No contraviene normas constitucionales.

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.	✓**Sí cumple.** El Decreto Legislativo 1657 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del sub numeral 2.16 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089.

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1657, Decreto Legislativo que modifica el literal d.4) del artículo 7 de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 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.

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.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AGUINAGA RECUENCO Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2025 11:04:39-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALEGRIA GARCIA Luis Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/01/2025 16:42:56-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MOYANO DELGADO Martha Lupe FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 24/01/2025 15:45:35-0500

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1657, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA EL LITERAL D.4) DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY N° 28976, LEY MARCO DE LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/01/2025 13:03:12-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: MUÑANTE BARRIOS Alejandro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/02/2025 15:09:12-0500