

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

**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 1677, Decreto Legislativo para el fortalecimiento y modernización de la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE.

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, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios; sin votos en contra; y con los votos en abstención de los congresistas 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 1677, Decreto Legislativo para el fortalecimiento y modernización de la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el sábado 28 de setiembre de 2024.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Mediante el Oficio 277-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1677, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 01 de octubre de 2024.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio N°0216-2024-2025-CCR/CR, 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 1677 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 1677, tiene diecisiete artículos, tres disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria transitoria y una disposición complementaria derogatoria. A continuación, el detalle:

- El artículo 1 señala que el objeto de la norma es establecer disposiciones para fortalecer y modernizar la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, a fin de optimizar sus competencias, funciones y capacidades institucionales, que permita consolidar su funcionamiento, atendiendo con eficiencia y eficacia los nuevos requerimientos de conocimiento científico, para la sostenibilidad de los recursos pesqueros y actividades acuícolas, la mitigación y adaptación al cambio climático y su impacto en los recursos vivos del mar y aguas continentales.
- El artículo 2 dispone que IMARPE es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de la Producción, con personería jurídica de derecho

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

público, con autonomía técnica, administrativa y económica, que constituye pliego presupuestal, y actúa en concordancia con la política, los lineamientos técnicos y objetivos del precitado Ministerio; así como, con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (POLCTI) y los lineamientos del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Sinacti).

Este articulado también indica que el IMARPE es un Instituto Público de Investigación (IPI) y forma parte del Sinacti, tiene por finalidad promover y realizar investigaciones científicas, desarrollos tecnológicos e innovaciones, con relación a los recursos vivos que existen tanto dentro como fuera del dominio marítimo; así como, en las aguas continentales.

El ámbito de acción del IMARPE es el dominio marítimo y las aguas continentales nacionales, así como la alta mar, el ecosistema antártico y todo ámbito acuático donde existan intereses del Perú, incluyendo los fondos marinos, de conformidad con el derecho internacional.

El IMARPE tiene domicilio legal en la Provincia Constitucional del Callao.

- El artículo 3 indica que la competencia de IMARPE es realizar investigaciones científicas, desarrollos tecnológicos e innovaciones relativas a los recursos vivos del mar y de las aguas continentales para lograr su uso sostenible, así como su entorno.
- El artículo 4 establece como funciones del IMARPE:
  - Desarrollar investigaciones científicas, desarrollos tecnológicos e innovaciones en los campos de las ciencias marinas y de las aguas continentales, orientadas al mejoramiento de la actividad pesquera y

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

acuícola; y, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos vivos del mar y de las aguas continentales.

- Elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar planes y proyectos de investigación científica, tecnológica y de innovación, enfocados en los recursos vivos del mar y de las aguas continentales, incluyendo los factores ecológicos y sus impactos.
- Proporcionar las bases científicas para el aprovechamiento sostenible de los recursos vivos marinos y continentales y toda información científica en el ámbito pesquero y acuícola.
- Promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica; así como, el perfeccionamiento y especialización de científicos y técnicos, en las materias de su competencia.
- Proporcionar soporte científico para las actividades nacionales en alta mar, el ecosistema antártico y otros ámbitos acuáticos, alineado con los intereses estratégicos del Perú y las obligaciones internacionales.
- Participar con organismos públicos y privados, tanto nacionales como internacionales, profesionales y de formación académico-profesional, en el desarrollo de proyectos de investigación y otras actividades de carácter científico y tecnológico relacionadas con las competencias institucionales.
- Participar con organismos públicos en la formulación de las políticas científicas y tecnológicas de la investigación del mar y aguas continentales. Desarrollar investigaciones en la Antártida, en el marco de la Política Nacional Antártica.
- Asumir, por delegación del Gobierno, su representación ante los organismos internacionales en lo concerniente a su finalidad.
- Difundir los resultados de sus estudios e investigaciones a la comunidad científica y al público en general.
- Otras funciones que le sean asignadas mediante normas con rango de ley.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- El artículo 5 dispone que el IMARPE tiene la siguiente estructura orgánica:
- Órganos de Alta Dirección: Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva, Gerencia Científica y gerencia general.
  - Órganos de Asesoramiento.
  - Órganos de Apoyo.
  - Órganos de Línea.

De igual forma, se indica que las funciones del IMARPE se ejercen a través de la Presidencia Ejecutiva, la Gerencia Científica, la Gerencia General y los órganos de línea. Resaltando, además, que el desarrollo de la estructura, organización, funciones generales de la entidad, funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia son establecidas en el respectivo Reglamento de Organización y Funciones.

- El artículo 6 establece que el Consejo Directivo es el máximo órgano del IMARPE, responsable de aprobar la política interna y los objetivos institucionales, así como dictar los lineamientos que permitan el logro de los objetivos y fines de la entidad, en concordancia con el marco legal vigente; con las pertinentes políticas y planes nacionales y sectoriales y del CTI.

Este consejo estaría conformado por:

- El presidente ejecutivo del IMARPE, quien lo preside.
- Tres representantes del Ministerio de la Producción, profesionales con experiencia y especialidad afín a las materias del IMARPE.
- Un representante de la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú.
- Un representante del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CONCYTEC).
- Un representante de la Universidad Peruana con especialidad en el campo de las ciencias acuáticas.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Se dispone también en este artículo que el cargo de Presidente Ejecutivo recae en un profesional con calificación y experiencia en ciencias del mar o de aguas continentales, con trayectoria y desempeño en la gestión pública. Es designado por Resolución Suprema, a propuesta del Ministro de la Producción. El cargo es a tiempo completo y dedicación exclusiva, salvo el ejercicio de la docencia.

- El artículo 7 establece que las funciones del Consejo Directivo son:
  - Aprobar las políticas y lineamientos institucionales, en armonía con la política sectorial del Ministerio de la Producción.
  - Supervisar el cumplimiento de los fines institucionales, acorde con la política, los objetivos y las metas fijadas por el Ministerio de la Producción.
  - Aprobar el Reglamento Interno del Consejo Directivo.
  - Delegar al presidente Ejecutivo las funciones que no sean privativas a su cargo, en el marco de las disposiciones legales vigente.
  - Asegurar la articulación de la política interna de ciencia, tecnología e innovación del IMARPE con la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (POLCTI).
  - Otras funciones que le sean asignadas mediante normas con rango de ley.
  
- El artículo 8, ordena que la Presidencia Ejecutiva del IMARPE ejerce la titularidad del pliego, siendo la máxima autoridad ejecutiva de dicha entidad. Dispone que la presidencia tenga las siguientes funciones:
  - Ejercer la representación legal del IMARPE.
  - Ejecutar los acuerdos y decisiones del Consejo Directivo.
  - Dirigir, supervisar y gestionar las acciones de los órganos del IMARPE, según la política nacional, los planes nacionales y sectoriales.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- Coordinar y articular las actividades del IMARPE con las del Ministerio de la Producción y demás organismos públicos y privados, nacionales e internacionales.
  - Designar y remover al Gerente General, Gerente Científico, a los jefes y/o directores de los órganos de la entidad.
  - Otras funciones que le sean asignadas por la normatividad vigente.
- El artículo 9 indica que la gerencia científica es el órgano de máxima autoridad en materia de investigación científica del IMARPE. El cargo de Gerente Científico recae en un profesional con calificación y experiencia en ciencias del mar o de aguas continentales y con conocimiento en gestión pública. Es responsable de supervisar, coordinar y facilitar el funcionamiento integrado de los Órganos de Línea, en la tarea de resolver los problemas productivos del subsector pesca y acuicultura, con un enfoque multidisciplinario y ecosistémico. Además, debe llevar a cabo una evaluación continua de la eficacia de las actividades científicas y tecnológicas, ajustando estrategias y planes, en función de los resultados obtenidos y los cambios en el entorno científico y ambiental. Depende jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva.

Ordena que la Gerencia Científica tiene las siguientes funciones:

- Conducir y supervisar el desarrollo de las actividades científicas de los órganos de línea del IMARPE.
- Coordinar con los órganos de línea las acciones institucionales de corto plazo en el campo científico, acorde con las políticas nacionales, del sector y las circunstancias ambientales.
- Proponer a la Presidencia Ejecutiva los documentos normativos y de gestión, en coordinación con los órganos de línea, en las materias de sus competencias.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- Proponer a la Presidencia Ejecutiva los informes técnicos, en coordinación con los órganos de línea, en las materias de sus competencias.
  - Promover acciones para la difusión del conocimiento científico producto de las investigaciones que realiza el IMARPE.
  - Promover las relaciones interinstitucionales para la investigación científica y tecnológica entre los diferentes niveles de gobierno e instituciones de cooperación nacional e internacional.
  - Ejercer la representación legal del IMARPE en caso de ausencia o por delegación del Presidente Ejecutivo.
  - Otras funciones que le sean asignadas por la normatividad vigente.
- El artículo 10 establece que la Gerencia General es un órgano de Alta Dirección y el máximo órgano administrativo del IMARPE, que asiste y asesora a la Presidencia Ejecutiva en las materias de su competencia y asume las facultades que se le sean expresamente delegadas.
- Se ordena que la gerencia general es responsable de la coordinación y supervisión de la gestión de sistemas administrativos, así como de los órganos de administración interna, actuando como nexo de coordinación entre la Alta Dirección y los órganos de asesoramiento y de apoyo. Depende jerárquicamente de la Presidencia Ejecutiva.
- El artículo 11 establece como recursos económicos del IMARPE:
- Las asignadas en el Presupuesto General de la República mediante las Leyes Anuales de Presupuesto.
  - Las contribuciones o aportaciones que le otorguen entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales.
  - Las asignaciones, legados, donaciones y transferencias aceptadas, conforme a ley.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- Los provenientes de operaciones de endeudamiento, conforme a la normatividad vigente.
  - Otros aportes que se obtenga de carácter público o privado; o, por cualquier título.
- El artículo 12 ordena que las entidades públicas o privadas deben prestar al IMARPE, las facilidades necesarias para el cumplimiento efectivo de sus fines. Estas facilidades pueden incluir el acceso a datos, información técnica, recursos humanos especializados y equipos, según las necesidades específicas del IMARPE, previa coordinación y dentro del marco de las competencias de cada una de éstas.
- El artículo 13 dispone que el Ministerio de Defensa, por intermedio de la Marina de Guerra del Perú, presta al IMARPE las facilidades que contribuyan a mantener en el mayor grado de eficiencia operativa a las embarcaciones que utiliza en sus investigaciones. El IMARPE proporciona a dicho Ministerio toda información requerida para sus fines, según la normatividad vigente.
- El artículo 14 establece que los armadores o capitanes de las embarcaciones de pesca e investigación nacionales y/o extranjeras que operan en aguas jurisdiccionales, están obligados a brindar las facilidades para la investigación y proporcionar al IMARPE toda la información que les sean requeridas.
- El artículo 15 manda que la implementación de lo dispuesto en el decreto legislativo examinado se financia con cargo al presupuesto institucional del IMARPE, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- El artículo 16 establece que la publicación del decreto se realiza en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano ([www.gob.pe](http://www.gob.pe)), y en la sede digital del Ministerio de la Producción ([www.gob.pe/produce](http://www.gob.pe/produce)) el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- El artículo 17 señala que el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de la Producción.
- La primera disposición complementaria final indica que mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de la Producción, a propuesta del IMARPE, se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, dentro de un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo.
- La segunda disposición complementaria final señala que se requiere de la opinión técnica previa favorable del IMARPE como requisito para tramitar la aprobación o modificación de una ley o norma con rango de legal que regule materias de pesca y acuicultura, en el marco de las competencias institucionales del IMARPE.
- La tercera disposición complementaria final establece que el IMARPE mantiene su régimen laboral de la actividad privada y los beneficios que correspondan, en tanto se implemente el régimen del Servicio Civil en la entidad u otro régimen aplicable que se establezca por ley. Asimismo, el tránsito voluntario de los servidores hacia el régimen del servicio civil, se efectúa conforme a lo establecido por la Ley N°30057, Ley del Servicio Civil y sus normas conexas.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- La única disposición complementaria transitoria establece que se aprueba el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del IMARPE, dicha entidad continuará desarrollando sus actividades, aplicando el ROF vigente, en cuanto no se oponga a las nuevas disposiciones aprobadas en el presente Decreto Legislativo.
  
- La única disposición complementaria derogatoria ordena derogar el Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del Mar del Perú - IMARPE; y, el Decreto de Urgencia N° 015-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N°95, Ley del Instituto del Mar del Perú — IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional.

### **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.**

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

- 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 los siguiente: “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”<sup>1</sup>.

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”.<sup>2</sup>

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

<sup>2</sup> 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

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. [...]”<sup>3</sup>

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<sup>4</sup> y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas<sup>5</sup>.

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.

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

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

<sup>4</sup> López Guerra, Op. Cit., p. 77.

<sup>5</sup> Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.<sup>6</sup> 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 (...)”.<sup>7</sup>

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”<sup>8</sup>, 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.”<sup>9</sup>

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.

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

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

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Ídem.

## INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)<sup>10</sup>, 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.”<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup>

### 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.

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

<sup>11</sup> López Guerra, Op. Cit. p., 77.

<sup>12</sup> 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 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos:

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

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

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de este Poder del Estado a su facultad legislativa.<sup>13</sup>

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).<sup>14</sup>

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
<b>PARLAMENTO</b>	Todas a la Comisión Permanente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma constitucional</li> <li>• Aprobación de tratados internacionales</li> <li>• Leyes orgánicas</li> <li>• Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.</li> </ul>	Artículo 101, numeral 4.

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

<sup>14</sup> 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 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

	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.<sup>15</sup> 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 1677**

<sup>15</sup> López Guerra, Op. Cit., p. 78.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Esta honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1677, 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*

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

*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 1677 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el sábado 28 de setiembre de 2024, e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 1 de octubre de 2024, mediante el Oficio 277-2024-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 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 1677 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 28 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.**

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

**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”**.<sup>16</sup> A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1677 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, sobre las materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como para para la emisión del Decreto Legislativo examinado, la materia específica de fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos. A continuación, en el siguiente cuadro el detalle:

**Cuadro 2**

<p><b>MATERIAS DELEGADAS POR          EL CONGRESO AL PODER          EJECUTIVO PARA LEGISLAR          LEY 32089</b></p>	<p><b>MATERIA ESPECÍFICA QUE AUTORIZA LA EMISIÓN DEL          DECRETO LEGISLATIVO 1677</b></p>
--	--

<sup>16</sup> 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 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

<p>Reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional</p>	<p><b>“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas</b></p> <p>El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas:</p> <p><b>2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos</b></p> <p>[...]</p> <p><b>2.1.26.</b> Fortalecer y modernizar la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), a fin de optimizar sus competencias, funciones y capacidades institucionales.</p> <p>[...]”</p>
---	--

Cuadro de elaboración propia

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1677 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

Es así, que esta subcomisión encuentra que el decreto legislativo examinado al tener como objetivo dictar disposiciones para fortalecer y modernizar la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, se estaría enmarcando en el **inciso 2.1.26 del literal 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**; no obstante, del análisis jurídico recaído **en la segunda disposición complementaria final, esta subcomisión observa que dicho articulado en un extremo contraviene el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.** Ello en razón a que impone como requisito para la aprobación de una ley emanada por el Congreso, que previamente tenga un informe favorable del IMARPE en materia de pesca y acuicultura.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

La citada disposición lo que hace es imponer requisitos a uno de los procedimientos parlamentarios, como lo es el procedimiento legislativo, que está regulado en el Reglamento del Congreso. Al respecto, esta subcomisión considera pertinente citar el fundamento 23 de la sentencia recaída en el expediente 00022-2004-AI/TC<sup>17</sup>, que dice, textualmente, lo siguiente:

“[...]”

23. En primer lugar, la estructura y funcionamiento de los Poderes del Estado gozan de reserva de ley orgánica de acuerdo a los siguientes criterios. En el caso del Congreso de la República, prima facie, debe considerarse que, conforme al artículo 94 de la Constitución, el Congreso de la República se regula por su reglamento, que tiene fuerza ley, constituyendo este hecho una excepción a la regla de que, en principio, los poderes del Estado se regulan por ley orgánica. Sin embargo, es pacífico asumir que dicho reglamento goza de naturaleza equivalente a la ley orgánica. [...]”

De lo expuesto, se observa que el Reglamento del Congreso tiene naturaleza de ley orgánica, y teniendo en cuenta que de la interpretación concordada del numeral 4 del artículo 101 y del artículo 104 de la Constitución Política del Perú, **no se puede delegar al Poder Ejecutivo materias relativas a leyes orgánicas, esta subcomisión encuentra que parte de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677 ha legislado sobre materia indelegable, quebrantando así lo establecido en el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, en relación a los límites de la delegación de facultades legislativas que otorga el Congreso de la República al Poder Ejecutivo.**

---

<sup>17</sup> Visto en:  
[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5\\_uibd.nsf/91E0CE066FBDA14A052586E600623541/\\$FILE/00022-2004-AI\\_compressed.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/91E0CE066FBDA14A052586E600623541/$FILE/00022-2004-AI_compressed.pdf)

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Por otra parte, esta subcomisión también encuentra que en el artículo 5 del decreto legislativo sujeto a control se omitió la inclusión del Órgano de Control en la estructura orgánica del IMARPE, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; que establecen que, todas las entidades que son parte del gobierno central tendrán, necesariamente, un órgano de auditoría interna ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad, siendo una unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental.

Cabe acotar que, el artículo 9 del Decreto Legislativo 95 que fue derogado por el Decreto Legislativo 1677 si contemplaba el Órgano de Control en la estructura del IMARPE. De esta manera, se demuestra que el decreto legislativo analizado esta modificando indirectamente la ley orgánica antes descrita, pues esta generando una excepción a la regla general de que toda institución que conforma el Poder Ejecutivo tenga un órgano de control. Es así que nuevamente se está legislando materia indelegable, incumpliendo el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

**Por tanto, esta subcomisión encuentra que el Decreto Legislativo 1677 cumple con el control de contenido, a excepción del artículo 5 y una parte de su segunda disposición complementaria final, que legisla materia indelegable, quebrantando el parámetro constitucional establecido en el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.**

**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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

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 que el decreto legislativo examinado está dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas, a excepción del artículo 5 que omite incorporar el órgano de control en la estructura del IMARPE, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; así como, una parte de la segunda disposición complementaria final que modifica indirectamente parte del procedimiento legislativo, contenido en el Reglamento del Congreso. Dichas materias son indelegables y no fueron otorgadas por el Congreso de la República, puesto que el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Carta Fundamental lo prohíbe.**

**Por estos motivos, esta subcomisión es de la opinión que el Decreto Legislativo 1677 cumple con el control de apreciación; con excepción del artículo 5 y de su segunda disposición complementaria final, por los fundamentos antes expuestos.**

**c) Control de evidencia**

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

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.”<sup>18</sup>

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.”***<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.<sup>21</sup>

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

<sup>19</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

<sup>20</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

**En el presente caso, se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1677, conforme a su artículo 1,** es establecer disposiciones para fortalecer y modernizar la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, a fin de optimizar sus competencias, funciones y capacidades institucionales, permitiendo consolidar su funcionamiento y atendiendo con eficiencia y eficacia los nuevos requerimientos de conocimiento científico, para la sostenibilidad de los recursos pesqueros y actividades acuícolas, la mitigación y adaptación al cambio climático y su impacto en los recursos vivos del mar y aguas continentales.

Ahora bien, del análisis realizado a la norma sujeta a control, esta subcomisión encuentra que sus diferentes disposiciones no contravienen la Constitución Política del Perú, a excepción, como ya se ha mencionado en el análisis del control de contenido y de apreciación, del artículo 5 que omite incorporar el órgano de control en la estructura del IMARPE, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República; así como, de parte de la segunda disposición complementaria final que modifica el Reglamento del Congreso, vulnerando el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

Respecto a la segunda disposición complementaria final se pretende que a través de un decreto legislativo se incorporen requisitos al procedimiento parlamentario referido al procedimiento legislativo, en lo que respecta a incluir, obligatoriamente, la opinión favorable del IMARPE para legislar en materia de pesca y acuicultura. Esta disposición afecta directamente un procedimiento regulado en el Reglamento del Congreso, teniendo esta última naturaleza de ley orgánica, siendo una materia indelegable al Poder Ejecutivo.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Respecto al Reglamento del Congreso, en palabras del especialista en derecho parlamentario, César Delgado Guembes, dicho texto legal tiene como finalidad compendiar en un mismo documento normativo el cuerpo de reglas básicas, según las cuales se organizan, funcionan y procesan las actividades, iniciativas, debates y acuerdos de los congresistas y de los órganos parlamentarios de los que son miembros o los que están adscritos.<sup>22</sup>

Así también indica el citado especialista, que “[...] el Reglamento del Congreso es la norma con la que se crean las normas. A la vez que es una norma producida por representantes, también es una norma que regula la producción ulterior de quienes representan. [...]”<sup>23</sup>

En esa línea de ideas, esta subcomisión encuentra que parte de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677 vulnera también la autonomía de Congreso, que está contenida en el artículo 94 de la Constitución Política vigente, que señala -taxativamente- lo siguiente:

**“Artículo 94.-** El Congreso elabora y aprueba su Reglamento, que tiene fuerza de ley; elige a sus representantes en la Comisión Permanente y en las demás comisiones; establece la organización y las atribuciones de los grupos parlamentarios; gobierna su economía; sanciona su presupuesto; nombra y remueve a sus funcionarios y empleados, y les otorga los beneficios que les corresponden de acuerdo a ley.”

Del dispositivo constitucional citado, se desprende que la única institución que tiene la facultad de modificar el Reglamento del Congreso es el propio

<sup>22</sup> DELGADO GUEMBES, Cesar. “Introducción al Estudios del Parlamento Peruano”. Fondo Editorial de la Universidad San Ignacio de Loyola, primera edición, Lima - Perú, 2020, p.145.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p.146.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Parlamento. En ese sentido, el Reglamento del Congreso es fuente de derecho que no admite supeditación a otra norma que a la Constitución.<sup>24</sup>

Por otro lado, esta subcomisión encuentra también una vulneración al artículo 43 y al numeral 1) del 102 de la Constitución Política. Respecto al primero sobre el quebrantamiento del principio de separación de poderes y sobre el segundo una vulneración a la atribución constitucional que tiene el Parlamento en dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

En relación al principio de separación de poderes, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

“[...]”

56. En cualquier caso, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la Constitución, que es parte de ese “núcleo duro” al que hemos hecho referencia, nuestra forma de gobierno se organiza según el “principio de separación de poderes”, que tiene los siguientes rasgos de identidad:

**Principio de separación de poderes propiamente dicho:** Hace referencia a la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo). Este principio, desde luego, conlleva a reconocer las eventuales tensiones que puedan surgir entre los poderes públicos.

---

<sup>24</sup> *Ibidem*, p.148.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Con base al principio de separación de poderes, es claro que nuestro modelo no aspira —a diferencia de lo que ocurre en un régimen parlamentario— a la confusión o subordinación entre los poderes, o a la asunción de que existe una suerte de un "primer poder" de Estado. Se reconoce la división de poderes y se prevén formas razonables para resolver o superar las diferencias entre ellos.

[...]”<sup>25</sup>

De lo citado, y en concordancia al numeral 1) del artículo 102 de la Constitución Política, que establece la atribución constitucional del Parlamento de dar leyes, así como interpretar, modificar o derogar las existente, esta subcomisión observa que parte de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677 estaría soslayando la autonomía funcional del Congreso al momento de hacer leyes, quebrantándose el principio de separación de poderes, pues el Poder Legislativo estaría condicionado a legislar en materia de pescas y acuicultura siempre y cuando tenga una opinión favorable del IMARPE, organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de la Producción. Siendo una clara intervención en las competencias que ostenta el Congreso por parte del Poder Ejecutivo.

Aquí cabe acotar que, un ejemplo de una opinión previa que debe recibir el Parlamento para legislar sobre la emisión de leyes de índole tributaria, referidas a beneficios o exoneraciones, que tal como lo señala el artículo 79 de la Constitución Política, se exige un previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas. En este caso la Carta Magna, obliga la presentación de un informe, más no indica que sea favorable o no, puesto que la Carta Fundamental respeta la autonomía del Parlamento. Esto va ligado también a que el Reglamento del Congreso no admite supeditación a otra norma que a la Constitución.

---

<sup>25</sup> Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Dicho esto, es inconstitucional que un decreto legislativo pretenda condicionar el procedimiento legislativo aprobado por los congresistas en su propio reglamento, vulnerando la atribución constitucional del Congreso en la aprobación de leyes de índole de pesca y acuicultura.

Finalmente, en el análisis del caso concreto, se evidencia que parte de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677, si bien es cierto no dice textualmente que modifica directamente el Reglamento del Congreso, en la práctica si lo hace, al condicionar a los parlamentarios en contar con una opinión favorable del IMARPE para legislar sobre materia de pesca y acuicultura. **Siendo en ese extremo dicha disposición abiertamente inconstitucional.**

Es por ello, y en aplicación del principio de conservación de la ley, la Subcomisión de Control Político recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento proponer el retiro de la parte concerniente de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677 que dispone una opinión favorable del IMARPE previa para la aprobación por parte del Congreso de leyes de materia de pesca y acuicultura. Debiéndose limitar dicho requerimiento solo para normas que emita el Poder Ejecutivo.

**En conclusión, el decreto legislativo objeto de control sí cumple con el control de evidencia, a excepción del artículo 5 y de parte de su segunda disposición complementaria final, que contraviene el artículo 43, el artículo 94, el numeral 4 del artículo 101, el numeral 1 del artículo 102 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.**

**V. CUADRO DE RESUMEN**

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

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

**Cuadro 3**  
**Control formal y sustancial de la norma evaluada.**

<b>CONTROL FORMAL</b>	
<b>Requisitos formales</b>	<b>Cumplimiento de requisitos formales</b>
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ <b>Sí cumple.</b></p> <p>El Decreto Legislativo 1677, Decreto Legislativo para el fortalecimiento y modernización de la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 28 de setiembre de 2024 y dado cuenta al Congreso por parte del Poder Ejecutivo, mediante Oficio 277-2024-PR, el 01 de octubre de 2024; con lo cual se verifica que se cumplió con dar cuenta al Parlamento dentro del plazo de tres días posteriores a la publicación de la norma sujeta a control, de conformidad al literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ <b>Sí cumple.</b></p> <p>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 1677 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 28 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.</p>
<b>CONTROL SUSTANCIAL</b>	
<b>Requisitos sustanciales</b>	<b>Cumplimiento de requisitos sustanciales</b>
Constitución Política del Perú.	<b>Cumple en parte.</b>

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

	<p>El artículo 5 del Decreto Legislativo 1677 contraviene el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.</p> <p>Parte de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677 vulnera el artículo 43, el artículo 94, el numeral 4 del artículo 101, numeral 1 del artículo 102 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>Las demás disposiciones legales del Decreto Legislativo 1677 no contravienen la Constitución Política.</p>
<p>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.</p>	<p><b>Cumple en parte.</b></p> <p>El Decreto Legislativo 1677 cumple en parte con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el sub numeral 2.1.26 del numeral 2.1 del artículo 2 de la ley autoritativa; a excepción del artículo 5 y de parte de su segunda disposición complementaria final, que legisló sobre materia indelegable al Poder Ejecutivo, esto es, modificación de leyes orgánicas.</p>

Cuadro de elaboración propia

**VI. CONCLUSIÓN:**

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera sobre el Decreto Legislativo 1677, Decreto Legislativo para el fortalecimiento y modernización de la gestión y organización del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, lo siguiente:

1. **CUMPLE** con el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso.
2. Con excepción del artículo 5 y de una parte de su segunda disposición complementaria final, **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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

3. El artículo 5 del Decreto Legislativo 1677 **NO CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, por legislar materia relacionada a leyes orgánicas. Esto es, por omitir la inclusión del Órgano de Control en la estructura orgánica del IMARPE, contraviniendo los artículos 3 y 17 de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, que establecen que todas las entidades que son parte del gobierno central tendrán, necesariamente, un órgano de auditoría interna ubicado en el mayor nivel jerárquico de la estructura de la entidad. Cabe resaltar que el artículo 9 del Decreto Legislativo 95 que fue derogado por el Decreto Legislativo 1677, si contemplaba el Órgano de Control en la estructura del IMARPE. Es así, que se modifica indirectamente la ley orgánica antes citada, pues está generando una excepción a la regla general de que toda institución que conforma el Poder Ejecutivo tenga un órgano de control.
4. Una parte de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1677, que incluye como requisito dentro del procedimiento legislativo para la aprobación de leyes de materia de pesca y acuicultura, una previa opinión favorable de IMARPE, **NO CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, por legislar sobre materia indelegable al Poder Ejecutivo, esto es, modificación de leyes orgánicas. Ello en razón a que dicho requisito modifica un procedimiento parlamentario cuyo desarrollo está contemplado en el Reglamento del Congreso, norma de naturaleza de ley orgánica, y que solo puede ser modificada por el propio Parlamento.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**

Asimismo, dicha disposición complementaria final contraviene también el artículo 43, el artículo 94 y el numeral 1 del artículo 102 de la Constitución Política, por quebrantar el principio de separación de poderes, así como afectar la autonomía y atribución constitucional del Congreso de la República de dar leyes, interpretar, modificar o derogar las existentes relacionadas a pesca y acuicultura.

5. En aplicación del principio de conservación de la ley, se recomienda a la Comisión de Constitución y Reglamento la modificación de las siguientes disposiciones del Decreto Legislativo 1677:
  - 5.1. Artículo 5: se incluya el Órgano de Control en la estructura del IMARPE.
  - 5.2. Segunda disposición complementaria final: se retire el requisito de una opinión favorable previa del IMARPE para la aprobación o modificación de leyes por parte del Congreso en materia de pesca y acuicultura, limitándose dicha disposición solo a normas que emita el Poder Ejecutivo.

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 1677, DECRETO LEGISLATIVO PARA EL FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE**