

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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 1690, Decreto Legislativo que fomenta la simplificación administrativa de procedimientos administrativos mediante la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible.

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

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

I. SITUACIÓN PROCESAL

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

El Decreto Legislativo 1690, Decreto Legislativo que fomenta la simplificación administrativa de procedimientos administrativos mediante la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el 2 de octubre de 2024.

Mediante el Oficio 296-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1690, el cual fue recibido en el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 3 de octubre de 2024.

Finalmente, a través del Oficio 0232-2024-2025-CCR/CR, de fecha 9 de octubre 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 honorable Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El Decreto Legislativo 1690 tiene cuatro artículos y una disposición complementaria final; los cuales se detallan a continuación:

- El artículo 1 menciona que el decreto legislativo examinado tiene por objeto promover la simplificación de trámites administrativos relacionados con actividades productivas y generación de empleos formales mediante el uso eficiente del silencio administrativo positivo. El objetivo final es impulsar la competitividad y el desarrollo sostenible en todo el país.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

- El artículo 2 dispone que se aplica a todas las entidades de la Administración Pública incluidas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, excepto en lo indicado en el numeral 8 de dicha ley.
- El artículo 3 indica los criterios para fomentar la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo.

Las entidades con un Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) deben evaluar la posibilidad de cambiar el uso del silencio administrativo negativo por positivo, siempre que los trámites estén relacionados con actividades productivas o empleo formal y no afecten bienes jurídicos esenciales establecidos en el artículo 34 de la Ley N° 27444.

Para implementar esta simplificación, las entidades pueden priorizar:

- Procedimientos en los que el solicitante sea una persona natural o una micro, pequeña o mediana empresa.
- Aquellos trámites que no impacten directamente a terceros.
- Solicitudes relacionadas con la fase previa al inicio o ampliación de actividades económicas, siempre que estas requieran autorización estatal y no estén sujetas a las restricciones del artículo 34 de la Ley N° 27444.

Estos criterios son orientativos y pueden aplicarse según el análisis técnico de cada entidad, tanto para procedimientos existentes como para nuevos o modificados.

- El artículo 4 establece que el decreto es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- Finalmente, en la Disposición Complementaria Final, señala que, en un plazo de 60 días hábiles desde la entrada en vigencia del decreto, la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

Secretaría de Gestión Pública deberá emitir lineamientos para aplicar el silencio administrativo negativo de forma excepcional, incluyendo mecanismos que aseguren la atención oportuna de los trámites regulados en el artículo 34 de la Ley N° 27444.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

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

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,

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que:

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

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo.⁴ Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

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***

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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

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

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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

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

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

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

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

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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

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

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

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

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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

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

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

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

Cuadro de elaboración propia.

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

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1690

Esta Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1690, 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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 1690 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de octubre de 2024 e ingresó al Área de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

Trámite Documentario del Congreso de la República el 3 de octubre de 2024, mediante el Oficio 296-2024-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 N° 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 1690 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 2 de octubre 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.**

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 1690 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

¹⁶ 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 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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 1690

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y	“2. Materias de la delegación de facultades legislativas El Congreso de la República delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en las siguientes materias específicas: 2.1. Fortalecimiento, simplificación y calidad regulatoria en materia de inversión pública, privada y público-privada, y gestión de servicios públicos

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

<p>DEFENSA NACIONAL</p>	<p>2.1.1. Simplificar procedimientos administrativos relacionados a las actividades productivas y la generación sostenible de empleos formales, a través de la aplicación del silencio administrativo positivo para promover la competitividad y el crecimiento sostenible. [...]”</p>
--------------------------------	--

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1690 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 1690 señala que este tenía como objeto promover la simplificación de trámites administrativos relacionados con actividades productivas y generación de empleos formales mediante el uso eficiente del silencio administrativo positivo. El objetivo final es impulsar la competitividad y el desarrollo sostenible en todo el país. Es así, que encontramos que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1690 se enmarcan perfectamente en la materia específica señalada en el subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la ley 32089, relacionada simplificar procesos administrativos.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1690 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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 han sido rebasados los parámetros normativos establecidos en el **sub numeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N°32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para fomentar la simplificación administrativa de procedimientos administrativos mediante la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible.

Por otra parte, sobre la necesidad de establecer criterios claros y objetivos para la aplicación del silencio administrativo positivo, la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1690 señala que el actual marco normativo carece de lineamientos específicos para determinar la afectación no significativa sobre el interés público. Esta carencia genera un margen amplio de discrecionalidad en la calificación de los procedimientos administrativos, lo que puede traducirse en barreras burocráticas innecesarias y obstáculos al acceso y permanencia en el mercado para las actividades productivas. La norma busca resolver esta problemática mediante la provisión de herramientas normativas que contribuyan a la simplificación administrativa, alineadas con los principios de proporcionalidad y razonabilidad, fomentando así un entorno económico más competitivo y sostenible.

Lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1690 esta alineado a la submateria específica delegada en el subnumeral 2.1.1 del numeral 2.1 del artículo 2 de la mencionada Ley, delegada por el Congreso de la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

Republica al Poder Ejecutivo, no habiendo un exceso en la discrecionalidad que tuvo el Poder Ejecutivo al legislar.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1690 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.

c) Control de evidencia

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

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

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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

“(…) 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.”¹⁸

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

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1690 es promover la simplificación de trámites administrativos relacionados con actividades productivas y generación de empleos formales mediante el uso eficiente del silencio administrativo positivo. El objetivo final es impulsar la competitividad y el desarrollo sostenible en todo el país.

Es así que esta legislación fortalece el marco constitucional, especialmente en lo dispuesto por el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, que reconoce la libertad de empresa, comercio e industria como motores del desarrollo económico del país, dentro de un marco de economía social de mercado; y el

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

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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

artículo 59, que establece que el Estado promueve la creación de riqueza y garantiza la libre competencia, priorizando el desarrollo integral y sostenible de la Nación. Mediante el Decreto Legislativo 1690, se optimizan procesos administrativos, promoviendo la competitividad y fortaleciendo el bienestar general, alineándose con estos principios constitucionales

Además, debemos señalar que las medidas adoptadas facilitan el desarrollo de actividades productivas y fomenta la generación de empleos formales, impulsando la competitividad y el crecimiento sostenible a nivel nacional. Las medidas priorizan a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), reduciendo barreras burocráticas y agilizando trámites clave. Además, se establecen criterios claros para garantizar la transparencia, la eficiencia y la coherencia en la gestión pública, disminuyendo la discrecionalidad en la aplicación de procedimientos. Estas acciones contribuyen a un entorno regulatorio más ágil, fortalecen la confianza ciudadana y fomentan un desarrollo económico inclusivo y descentralizado.

Siguiendo esta línea argumentativa, esta Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú.

V. CUADRO DE RESUMEN

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1690, Decreto Legislativo que fomenta la simplificación administrativa de procedimientos administrativos mediante la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", 2 de octubre de 2024. Mediante el Oficio 296-2024-PR, la presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1690, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el mismo 3 de octubre de 2024, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>La Ley 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 1690 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 2 de octubre 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>
CONTROL SUSTANCIAL	

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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 1690 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del subnumeral 2.1.1 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 1690, Decreto Legislativo que fomenta la simplificación administrativa de procedimientos administrativos mediante la aplicación eficiente del silencio administrativo positivo, a fin de promover la competitividad y el crecimiento sostenible, **CUMPLE** con los controles formal y sustancial; de conformidad 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 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1690, DECRETO LEGISLATIVO QUE FOMENTA LA SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LA APLICACIÓN EFICIENTE DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO, A FIN DE PROMOVER LA COMPETITIVIDAD Y EL CRECIMIENTO SOSTENIBLE.

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

Lima, 19 de marzo de 2025