

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN
RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS
MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO
FINANCIERO**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1621, Decreto Legislativo que regula un retorno gradual a las reglas macrofiscales para el Sector Público Financiero.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD** de los parlamentarios presentes, en la Sexta Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de noviembre 2025, contando con los votos a favor de los congresistas Carmen Patricia Juárez Gallegos, Wilson Soto Palacios, Isaac Mita Alanoca, Martha Moyano Delgado y Fernando Rospigliosi Capurro.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización de la ejecución de los acuerdos, sin esperar el trámite de aprobación del acta.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1621, Decreto Legislativo que regula un retorno gradual a las reglas macrofiscales para el Sector Público Financiero, fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el lunes 08 de julio de 2024.

Mediante el Oficio N° 144-2024-PR, la Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1621. Así, dicho documento fue

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

presentado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 10 de julio de 2024, siendo decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento al día siguiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Finalmente, la Comisión de Constitución y Reglamento remitió a esta subcomisión las normas ingresadas sujetas a control constitucional, para su análisis y la emisión de los informes correspondientes, conforme lo establece la Única Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, entre los que se encuentra el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

El referido Decreto Legislativo 1621 contiene cinco artículos y una disposición complementaria final. A continuación, el detalle:

- El **artículo 1** señala que el decreto legislativo tiene por objeto establecer un retorno ordenado y gradual del déficit fiscal y la deuda del Sector Público No Financiero a sus reglas macrofiscales de mediano plazo establecidas en el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, y un crecimiento prudente del gasto público, en consistencia con el estado de las finanzas públicas y con la recuperación de la actividad económica; conforme al Principio General del Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero del país establecido en el artículo 2 del

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Decreto Legislativo N°1276 y en cumplimiento del inciso 2.6.1 del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley N°32089.

- El **artículo 2** establece ajustes a las reglas macrofiscales sobre la deuda del Sector Público No Financiero, en la cual, se dispone que, a partir del año fiscal 2024, la deuda bruta total del Sector Público No Financiero no debe exceder el treinta y ocho por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), y debe ser menor o igual a treinta por ciento del Producto Bruto Interno (PBI) como máximo en el año 2035. A partir del año 2035, será de aplicación nuevamente la regla de deuda establecida en el literal a) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1276. El cumplimiento de esta regla fiscal requiere el cumplimiento conjunto de las otras reglas macrofiscales vigentes con arreglo a lo dispuesto en el decreto legislativo.
- El **artículo 3** contiene los ajustes a las reglas macrofiscales al resultado económico del Sector Público No Financiero, en la cual, se dispone que, el déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero, para los años fiscales 2024, 2025, 2026, 2027 y 2028, no debe ser mayor a 2,8; 2,2; 1,8; 1,4 y 1,0 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), respectivamente. A partir del último año de este período, será de aplicación nuevamente la regla de resultado económico establecida en el literal b) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1276.
- El **artículo 4** precisa los ajustes a las reglas macrofiscales al Gasto Corriente del Gobierno General, en la cual, se dispone que, para los años fiscales 2025, 2026, 2027 y 2028, la tasa del crecimiento real anual del gasto corriente del Gobierno General, excluyendo el gasto de mantenimiento, no debe ser mayor a la resultante del promedio de veinte años del crecimiento real anual del PBI al que se reduce 1,2 puntos porcentuales. Para calcular dicho promedio se utilizan las tasas del crecimiento real del PBI de quince años previos a la elaboración del Marco Macroeconómico Multianual, el estimado del año fiscal en que se elabora

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

el referido Marco Macroeconómico Multianual y las proyecciones de los cuatro años posteriores contemplados en el citado documento. Para la determinación de la tasa del crecimiento real anual del Gasto Corriente del Gobierno General se utiliza el Índice de Precios al Consumidor de Lima Metropolitana explicitado en el Marco Macroeconómico Multianual correspondiente.

- El **artículo 5** dispone que, el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas.
- Finalmente, la **Única Disposición Complementaria Final** precisa que, las leyes anuales de presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del Sector Público No Financiero se sujetan a la regla de deuda, la regla de resultado económico y la regla de gasto corriente del Gobierno General establecidas en los artículos 2, 3 y 4 del presente Decreto Legislativo, así como a las demás reglas fiscales establecidas en el Decreto Legislativo N° 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, según corresponda.

III. MARCO CONCEPTUAL

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

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**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

***potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.*¹**

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:

“[e]n 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.”²

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 Ejecutivo³. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁴.

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

¹ 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.

² Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

³ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁴ 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 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.⁵ 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 (...)*”.⁶

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”***⁷, 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”*⁸.

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,

⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁶ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

⁷ 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.

⁸ Ídem.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

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)⁹, 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*”¹⁰.

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 República¹¹.

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

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

⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁰ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹¹ 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 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no 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 Congreso de la República a su facultad legislativa¹².

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)¹³.

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 	Artículo 101, numeral 4.

¹² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹³ 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 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

		<ul style="list-style-type: none"> Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. 	
	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 implícita¹⁴. 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, por el plazo de noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de ley referida, dentro de los

¹⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

alcances de lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 04 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1621

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.***

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

- 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 1621 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el lunes 08 de julio de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 10 de julio de 2024, mediante el Oficio N° 144-2024-PR; es decir, dicho decreto legislativo cumple 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 la Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

modernización de la gestión del Estado, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio de 2024, en la que se 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 1621 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 08 de julio 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 evidencia¹⁵. A continuación, procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1621 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) 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 días calendario, en cuatro ámbitos. El primero versaba sobre reactivación

¹⁵ 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 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

económica, el segundo versaba sobre simplificación y calidad regulatoria, el tercero versaba sobre actividad empresarial del estado, el cuarto versaba sobre seguridad ciudadana y el quinto versaba sobre defensa nacional.

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

Cuadro 2

Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1621

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 DEFENSA NACIONAL	<p>“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas</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>[...]</p> <p>2.6. Equilibrio fiscal.</p> <p>[...]</p> <p>2.6.1. Establecer una reducción gradual del déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) con límites anuales, considerando que el déficit fiscal de 2024 no debe ser mayor al déficit fiscal registrado en 2023, para el 2025 no debe ser mayor a 2,2% del PBI, hasta ubicarse en 1,0% del PBI en 2028 (regla fiscal de mediano plazo según el Decreto Legislativo 1276). En consistencia con dicha reducción del déficit fiscal, establecer que la deuda pública del SPNF se reduzca hasta retornar a su regla</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

	<p>fiscal de mediano plazo (30% del PBI) como máximo en el año 2035 (regla fiscal de mediano plazo según el Decreto Legislativo 1276); y, establecer un crecimiento prudente del gasto público, el cual será menor a las reglas de crecimiento real del Gasto Corriente del Gobierno General, sin mantenimiento, establecido en el Decreto Legislativo 1276. Todo ello en línea con el apoyo a la reactivación de la economía nacional y con el retorno gradual al cumplimiento de las reglas fiscales de mediano plazo (determinadas en el Decreto Legislativo 1276). [...].”</p>
--	--

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1621 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que el artículo 1 del referido decreto legislativo señala que este tiene como objeto establecer un retorno ordenado y gradual del déficit fiscal y la deuda del Sector Público No Financiero a sus reglas macrofiscales de mediano plazo establecidas en el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, y un crecimiento prudente del gasto público, en consistencia con el estado de las finanzas públicas y con la recuperación de la actividad económica; conforme al Principio General del Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero del país establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N°1276 y en cumplimiento del inciso 2.6.1 del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley N° 32089.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 32089, se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el subnumeral 2.6.1 del numeral 2.6 de su artículo 2, en lo concerniente al equilibrio fiscal

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1621 **sí cumple** con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación

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

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no han sido rebasados los parámetros normativos establecidos en el **subnumeral 2.6.1 del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para legislar en materia de equilibrio fiscal para establecer una reducción gradual del déficit fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) con límites anuales, considerando que el déficit fiscal de 2024 no debe ser mayor al déficit fiscal registrado en 2023, para el 2025 no debe ser mayor a 2,2% del PBI, hasta ubicarse en 1,0% del PBI en 2028 (regla fiscal de mediano plazo según el Decreto Legislativo N° 1276); y, en consistencia con dicha reducción del déficit fiscal, establecer que la deuda pública del SPNF se reduzca hasta retornar a su regla fiscal de mediano plazo (30% del PBI) como máximo en el año 2035 (regla fiscal de mediano plazo según el Decreto Legislativo N° 1276); así como, establecer un crecimiento prudente del gasto público, el cual será menor a las

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

reglas de crecimiento real del Gasto Corriente del Gobierno General, sin mantenimiento, establecido en el Decreto Legislativo N°1276. Todo ello en línea con el apoyo a la reactivación de la economía nacional y con el retorno gradual al cumplimiento de las reglas fiscales de mediano plazo, determinadas en el Decreto Legislativo N°1276, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, y en consistencia con el estado de las finanzas públicas y con la recuperación de la actividad económica.

Al respecto, debemos señalar que, las reglas fiscales son un componente de la institucionalidad de la administración de las finanzas públicas en numerosos países a nivel global. Esta institucionalidad se incluye dentro del marco macrofiscal, que se define como el conjunto de elementos que constituyen la gobernanza fiscal de una nación; es decir, el sistema de instituciones, procedimientos y reglas que establecen y controlan el comportamiento de la política fiscal, según lo señala la Comisión Europea¹⁶.

La política fiscal peruana está regida por el marco macrofiscal que se establece en el Decreto Legislativo N°1276. Este marco tiene como premisa fundamental la garantía constante de la sostenibilidad fiscal, la previsibilidad del gasto público y la administración clara de las finanzas públicas. Para lograrlo, el marco macrofiscal establece que las reglas macrofiscales basadas en variables observables deben ser cumplidas de forma conjunta por el sector público no financiero. Estas reglas establecen restricciones al déficit fiscal, a la deuda pública, a la erogación no financiera y a la corriente (sin incluir el mantenimiento), por lo que, la economía de Perú ha sufrido una serie de impactos locales de diversa índole, los cuales han tenido un efecto significativo en las cuentas

¹⁶ Pagina 9 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

fiscales, además de los eventos globales adversos. Los acontecimientos más significativos incluyen los de 2017, cuando el país sufrió las consecuencias del Fenómeno El Niño (FEN) Costero, lo que exigió aumentar el déficit fiscal para hacer frente a la emergencia de ese año y para la recuperación de los daños causados por esta catástrofe natural. Asimismo, la economía del país fue afectada en 2023 por la combinación de varios fenómenos climáticos, como el Ciclón Yaku y el FEN Costero, y por los conflictos sociales¹⁷.

De manera tal que, el problema público radica en que, en el año 2023, los ingresos fiscales experimentaron una disminución histórica del 10,5% real. Este factor, sumado a la respuesta de política fiscal requerida para impedir que el impacto adverso de los fenómenos climáticos y de la crisis económica se amplifique mediante el plan "Con Punche", resultó en un aumento del déficit fiscal en 1,1 p.p. del PBI en comparación con el año previo, llegando al 2,8% del PBI y sobrepasando levemente el umbral de la norma fiscal en vigor (2,4% del PBI, dispuesto en el artículo 3 de la Ley 31541) para ese año, viéndose afectado la baja de la estimación y proyección de los ingresos fiscales¹⁸.

Por lo tanto, y dentro del margen de discrecionalidad otorgado al Poder Ejecutivo, este poder del Estado actuó conforme a la facultad legislativa delegada sobre la materia denominada “*equilibrio fiscal*”; ello en cumplimiento a la coordinación entre poderes del Estado, tal como lo es la delegación de facultades¹⁹. De manera tal que, lo antes descrito demuestra que el contenido del Decreto Legislativo 1621 está alineado a la submateria específica delegada por el

¹⁷ Páginas 9 y 11 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

¹⁸ Páginas 10 y 11 del expediente

https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0006-2018-PI/TC, fundamento jurídico 56. Visto en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/00006-2018-AI.pdf>.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

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

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1621 **se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo; en consecuencia, sí cumple con el control de apreciación.**

c) Control de evidencia

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

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

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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

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

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *última ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable²². El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica²³.

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo 1621 tiene por objeto establecer un retorno ordenado y gradual del déficit fiscal y la deuda del Sector Público No Financiero a sus reglas macrofiscales de mediano plazo establecidas en el numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo N°1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, y un crecimiento prudente del gasto público, en consistencia con el estado de las finanzas públicas y con la recuperación de la actividad económica; conforme al Principio General del Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero del país establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo 1276 y en cumplimiento del inciso 2.6.1 del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089.

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

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Al respecto, es preciso señalar que, la disminución del déficit fiscal de 2,8% del PO en 2023 a 2,0% del PBI en 2024²⁴, la regla fiscal vigente para ese año supondría una gran modificación en el presupuesto, especialmente en aquellos gastos que son menos rígidos, como la inversión pública. De acuerdo con lo que se ha publicado en el IAPM 2024-2027²⁵, esto podría reducir el crecimiento del PBI de este año en 0,6 puntos porcentuales, lo que afectaría la recuperación económica y la calidad de vida de los ciudadanos. Esto también sería perjudicial porque, de acuerdo con lo que indica el Banco Mundial, es importante invertir continuamente en la generación de un crecimiento sólido del producto potencial y la mejora de los niveles de vida.

Asimismo, la inversión pública contribuiría a que la inversión privada sea más accesible, lo cual proporciona un respaldo adicional a la actividad económica. Además, es crucial fijar un incremento más cauteloso del gasto corriente, teniendo en cuenta que este es un gasto menos flexible y que puede reducir el espacio para la inversión pública (que se detalla con mayor profundidad en el numeral 3.38 de la exposición de motivos del decreto bajo análisis²⁶). En esta línea, es importante implementar una disminución más paulatina del déficit fiscal para no poner en riesgo la recuperación económica en 2024. Al mismo tiempo, es relevante garantizar la sostenibilidad fiscal de la nación. Por este motivo, esa reducción paulatina debe regresar a las normas fiscales de mediano plazo que se establecieron en el Decreto Legislativo N°1276²⁷.

²⁴ Página 19 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

²⁵ Página 17 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

²⁶ Página 28 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

²⁷ Páginas 19 y 20 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Asimismo, el decreto legislativo no contraviene los preceptos constitucionales, toda vez que, la estabilidad macroeconómica de una nación, conlleva a un aumento en la capacidad de crecimiento y el bienestar de la población. La sostenibilidad fiscal también facilita el acceso a tasas de interés reducidas en los mercados de capitales internacionales y la reducción de la carga del abono del servicio de deuda (amortizaciones e intereses), lo que posibilita contar con un margen más amplio en el presupuesto público para gastos productivos (educación, infraestructura, salud, entre otros)²⁸.

Además, la sostenibilidad fiscal ofrece margen para que la política fiscal pueda atenuar las consecuencias negativas de situaciones desfavorables (como crisis económicas o catástrofes naturales) en los ciudadanos y la actividad económica. Además, la sostenibilidad fiscal proporciona las condiciones necesarias para implementar reformas o proyectos de inversión pública que sean sostenibles a largo plazo y que aumenten el crecimiento potencial de la economía, de manera tal que, la Constitución Política en su artículo 59 establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, por lo que, resulta necesario contar con disposiciones que los ciudadanos ejercen actividades económicas en un escenario fiscal equilibrado y estable.

El Decreto Legislativo 1276, Decreto legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero dispone en su artículo 2, numeral 2.1 como principio general que: *“El Estado busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, la predictibilidad del gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas, que permita la evaluación constante y la adopción oportuna de medidas correctivas. Para ello,*

²⁸ Página 30 del expediente https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Legislativos/2024/DL-1621-2024-OF.pdf

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

debe acumular superávits fiscales en los periodos favorables y permitir únicamente déficits fiscales moderados y transitorios en periodos de menor crecimiento.”

En su artículo 6 establece las reglas macrofiscales para el sector público no financiero que son: regla de deuda, regla de resultado económico, regla de gasto no financiero del Gobierno General y regla de gasto corriente del Gobierno General; precisando que los desvíos del cumplimiento de estas reglas son compensadas en el siguiente año fiscal. Indica además en el artículo 5 que, las leyes anuales de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero, así como los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del sector no financiero se sujetan es las mencionadas reglas.

Por ello, la Constitución Política dispone en el artículo 78 que el Presidente de la República envía al Congreso los proyectos de ley de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero; disponiendo la necesidad de que el presupuesto sea equilibrado.

Además, el artículo 77 de la norma constitucional establece que, la administración económica y financiera se rige por el presupuesto anual que aprueba el Congreso; donde se asignan equitativamente los recursos públicos; donde su programación y ejecución responden a criterios de eficiencia de las necesidades sociales básicas y la descentralización.

Como podemos observar, el decreto bajo estudio es concordante con los mencionados artículos constitucionales.

Por tanto, el decreto legislativo examinado se enmarca en lo dispuesto por el subnumeral 2.6.1 del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089, que faculta al

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

Poder Ejecutivo legislar en materia de materia de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional. **Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1621 no contraviene la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.**

V. CUADRO DE RESUMEN

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

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1621 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el lunes 08 de julio de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo 10 de julio de 2024, mediante el Oficio 144-2024-PR; con lo cual la dación en cuenta 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, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado, fue publicada en el Diario Oficial el “Peruano” el 04 de julio del 2024, estableciéndose el plazo de noventa</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

	días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1621 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 08 de julio de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
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	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1621 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del subnumeral 2.6.1 del numeral 2.6 del artículo 2 de la Ley 32089.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1621, Decreto Legislativo que regula un retorno gradual a las reglas macrofiscales para el Sector Público Financiero, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1621, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LAS REGLAS MACROFISCALES PARA EL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO

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 materia de reactivación económica y modernización de la gestión del Estado.

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

Lima, 21 de noviembre de 2025