

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Décima Octava Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 19 de mayo de 2026, con el voto **a favor** de los congresistas: LIZARZABURU LIZARZABURU, Juan Carlos Martín; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CAVERO ALVA, Alejandro Enrique; JUÁREZ CALLE, Heidy Lisbeth; ESPÍRITU CAVERO, Raúl; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; SOTO PALACIOS, Wilson; TUDELA GUTIERREZ, Adriana Josefina; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot; y LUQUE IBARRA, Ruth. Ningún voto **en contra**. Con el voto **en abstención** de los congresistas: ELIAS ÁVALOS, José Luis; QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime; y PALACIOS HUAMÁN, Margot.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 3 de octubre de 2023 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.

Mediante Oficio N° 311-2023-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1572 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 4 de octubre de 2023, siendo remitido el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido por el artículo 104 de la Constitución y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio N° 0265-2023-2024-CCR/CR de fecha 6 de octubre de 2023, puso en conocimiento de la Subcomisión de Control Político, con la finalidad de que se analice su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Décima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 29 de mayo de 2024, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1572, **CUMPLE** con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y 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 31880, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

En tal sentido, corresponde ahora a esta comisión evaluar la legislación delegada de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política como en el Reglamento del Congreso de la República y en la norma autoritativa (Ley 31880).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

“**Artículo 101.-** Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

[...]

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

[...]”.

“**Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

[...]”.

“**Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

2.2. Reglamento del Congreso de la República

“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.

[...]

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”.

2.3. Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia

“Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, por el plazo de noventa días calendario contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y comprende las materias desarrolladas en el artículo 2.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

"[...]"

2.2. En materia de gestión del riesgo de desastres

[...]"

d) Fortalecer el seguro agrario de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- 1) Establecer medidas especiales para que los créditos del sector Agrario otorgados con recursos públicos o con respaldo financiero a través de recursos públicos cuenten con un seguro agrario cofinanciado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa). Estas medidas no comprenden la modificación de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro, ni la reducción de los derechos que la Ley reconoce a los asegurados y beneficiarios de dicho seguro.
- 2) Modificar la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para ampliar la finalidad de dicho fondo, otorgando subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios a través de seguros y compensaciones directas hasta por un monto máximo de diez millones y 00/100 soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del Fogasa.
- 3) Modificar el artículo 6 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con la finalidad de que, a propuesta de la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo pueda aprobar gastos operativos no mayores al uno por ciento (1 %) de los recursos del Fondo, vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fogasa.

"[...]"

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo

El artículo 104 de la Constitución Política regula la potestad del Congreso de la República para delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo a través de decretos legislativos, establece que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

La obligación del Poder Ejecutivo de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos al Congreso de la República, se sustenta en:

- a) El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b) Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de una ley autoritativa emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos.
- c) Atendiendo a que se trata de una "delegación", la competencia para emitir normas con rango de ley (salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política) corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" que debe supervisar los actos (en este caso, normas) que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada" en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Por otro lado, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución fija los límites que el Poder Ejecutivo debe observar con ocasión de expedir un decreto legislativo. Estos límites, además de los que vienen impuestos explícita o implícitamente por la Constitución, esencialmente están constituidos por aquellos fijados en la ley habilitante y pueden ser: a) Límites temporales, relativa al plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; y b) Límites materiales, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar estrictamente las materias identificadas en la ley autoritativa.¹

3.2. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

El literal c) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República establece que en caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política, el procedimiento parlamentario regulado en el Reglamento del Congreso, o exceda el marco de la delegación de facultades contenida en la ley autoritativa, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación. En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley autoritativa.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC, se han establecido los principios que inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política².

¹ Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13. En <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf>

² Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 18.i). En <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00017-2003-AI.html>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

En tal sentido, recae sobre la Comisión de Constitución y Reglamento el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y si ha sido emitido dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no vulnere las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

A) La Constitución Política como parámetro de control

Se debe efectuar un examen de constitucionalidad; es decir, utilizar la Constitución Política como parámetro de control; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

En cuanto a este examen, resulta aplicable el principio de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC³, lo siguiente:

"- El principio de conservación de la ley. Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

³ Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. Fundamento Jurídico 3.3. En <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

- **El principio de interpretación desde la constitución.** Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental”.

Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁴, en los siguientes términos:

“4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: “Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional”. Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...]. [Énfasis agregado].

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante, y se desarrolla respecto de un decreto específico, tomando como parámetro la Constitución Política. Por lo que no existe ningún impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen de control

⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico 4. En <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00033-2007-AI.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

parlamentario se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la ley autoritativa, y se dispone que este control debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

B) Reglamento del Congreso como parámetro de control de constitucionalidad

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y precisa las siguientes reglas:

- 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.
- 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.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Al respecto, el Decreto Legislativo 1572 fue publicado el 3 de octubre de 2023, y se dio cuenta al Congreso de la República el 4 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 311-2023-PR, 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.

La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los tres días siguientes a la publicación del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo). **En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.**

C) La ley autoritativa como parámetro de control

Los criterios que se deben evaluar para verificar si el decreto legislativo se enmarca en la ley autoritativa como parámetro de control son: i) la adecuación de la norma a la materia específica y ii) cumplimiento del plazo determinado.

A efectos de corroborar que el texto del decreto legislativo que se examina se ha ajustado a la materia delegada contenida en la norma autoritativa, se puede recurrir a examinar: i) el texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, ii) la exposición de motivos de la propuesta legislativa con la que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, iii) el dictamen de la Comisión

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, y iv) la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo delega su facultad normativa al Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se debe optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la “materia específica delegada” en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya que dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC⁵, destaca la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo:

“20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación ‘en blanco’, sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente

⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20. En <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00022-2011-AI.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley." [Énfasis agregado].

La interpretación de la materia delegada debe hacerse de manera estricta y rigurosa, y no de manera extensiva, porque, como se ha explicado la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, puesto que es el órgano que representa el pluralismo político, donde los procedimientos legislativos implican labores de estudio y debate, conforme al respeto de los principios democráticos. Siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar los proyectos y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad.

Mientras que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no necesariamente opera un procedimiento plural como el descrito; por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa que, por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos, el debate al interior del Ejecutivo es más restringido y breve.

3.3. Análisis del caso concreto

Esta comisión considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo, conforme a las siguientes secciones:

A) Identificación de la materia de delegación de facultades

El Decreto Legislativo 1572, se sustenta en la delegación de facultades contenida en el literal d) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia; estableciendo lo siguiente:

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

[...]

2.2. En materia de gestión del riesgo de desastres

[...]

d) Fortalecer el seguro agrario de acuerdo con las siguientes consideraciones:

- 1) Establecer medidas especiales para que los créditos del sector Agrario otorgados con recursos públicos o con respaldo financiero a través de recursos públicos cuenten con un seguro agrario cofinanciado por el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario (Fogasa). Estas medidas no comprenden la modificación de la Ley 29946, Ley del Contrato de Seguro, ni la reducción de los derechos que la Ley reconoce a los asegurados y beneficiarios de dicho seguro.
- 2) Modificar la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, para ampliar la finalidad de dicho fondo, otorgando subvenciones económicas a los pequeños productores agrarios a través de seguros y compensaciones directas hasta por un monto máximo de diez millones y 00/100 soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del Fogasa.
- 3) Modificar el artículo 6 de la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agropecuario, con la finalidad de que, a propuesta de la Secretaría Técnica, el Consejo Directivo pueda aprobar gastos operativos no mayores al uno por ciento (1 %) de los recursos del Fondo, vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el Fogasa.

[...]

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1572 se ajusta a los parámetros invocados.

B) Contenido del Decreto Legislativo examinado

El Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, contiene los siguientes dispositivos.

Artículo 1.- Objeto del Decreto Legislativo

El presente Decreto Legislativo tiene por objeto modificar el artículo 2, el artículo 3, el literal d) del artículo 4, y el artículo 6, de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario.

Artículo 2.- Finalidad

El presente Decreto Legislativo tiene por finalidad fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario - FOGASA, en favor de las y los productores agrarios, afectados como consecuencia de eventos naturales, climáticos, biológicos u otras situaciones excepcionales que hayan impactado o impacten negativamente sobre su actividad agraria.

Artículo 3.- Modificación del artículo 2, artículo 3, el literal d) del artículo 4, y el artículo 6, de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario

Se modifica el artículo 2, el artículo 3, el literal d) del artículo 4, y el artículo 6 de la Ley N° 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, cuyos textos quedan redactados de la siguiente manera:

"Artículo 2.- Finalidad del Fondo

El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario tiene por finalidad:

[...].

c) Brindar subvenciones económicas, hasta por un monto máximo de Diez Millones y 00/100 Soles (S/ 10 000 000,00) de los saldos disponibles del FOGASA, a través de compensaciones directas a las y los pequeños productores agrarios, afectados con pérdida total de sus cultivos o crianzas, como consecuencia de eventos naturales, climáticos, biológicos u otras situaciones excepcionales que impactaron negativamente sobre su actividad agraria, con enfoque intercultural, y siempre que no hayan sido indemnizados por los mecanismos de aseguramiento con los que cuenta el FOGASA.

Artículo 3.- Características del Fondo

Los recursos del Fondo tienen carácter intangible, permanente e inembargable y se destinan, única y exclusivamente, a los fines a que se refiere el artículo 2, así como a cubrir los gastos que demanden las siguientes actividades:

- i. La administración de los fideicomisos;
- ii. La realización de estudios relacionados con los seguros agrarios;
- iii. Implementación de sistemas informáticos para la gestión de riesgos;
- iv. La difusión de los mecanismos de aseguramiento a nivel nacional;
- v. Gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios; y,
- vi. Subvenciones económicas hasta por un monto máximo de Diez Millones de Soles (S/ 10,000,000.00), incluidos sus gastos operativos, proveniente de los saldos disponibles del FOGASA.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

Artículo 4.- Consejo Directivo

El Fondo cuenta con un Consejo Directivo, el cual tiene las siguientes funciones:

[...].

d) Aprobar la realización de los estudios relacionados con los seguros agrarios, implementación de sistemas informáticos para la gestión de riesgos, el plan de difusión de los mecanismos de aseguramiento a nivel nacional, los gastos operativos vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovaciones de los seguros agrarios financiados por el FOGASA, y aprobar las subvenciones económicas dirigidas a las y los pequeños productores agrarios señaladas en el numeral vi del artículo 3.

[...].

Artículo 6.- Administración del Fondo

El Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario es administrado, a través de fideicomisos, por la Corporación Financiera de Desarrollo S.A. - COFIDE, que actúa como fiduciaria. Para ello, el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, actúa como fideicomitente.

Los gastos señalados en el artículo 3 de la presente Ley, a excepción de los numerales i) y vi), no será mayor al uno por ciento (1%) de los recursos del Fondo, autorizados por el artículo 7. Los gastos del numeral v) del artículo 3 son autorizados por el Consejo Directivo, a propuesta de la Secretaría Técnica, y deben estar vinculados al funcionamiento, capacitación, mejoras e innovación de los seguros agrarios financiados por el FOGASA".

Artículo 4.- Financiamiento

La implementación del presente Decreto Legislativo se financia con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 7 de la Ley N° 29148, Ley que establece

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, y no demanda recursos adicionales al Tesoro Público.

Artículo 5.- Refrendo

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, la Ministra de Desarrollo Agrario y Riego.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Medida urgente y prioritaria para mitigar el Fenómeno El Niño en el sector agrario y de riego

Se autoriza el incremento del importe de la póliza contratada en aquellos departamentos que han tenido como resultado una reducción de áreas aseguradas mayores al treinta por ciento (30%), respecto a la Campaña 2022-2023 del Seguro Agrícola Catastrófico - SAC, para ampliar la cobertura de áreas aseguradas.

Para tal fin, el Consejo Directivo del FOGASA, aprueba la distribución del aporte disponible del Fondo para aquellos departamentos que cumplan con lo señalado en el párrafo anterior; la misma que es aprobada mediante resolución ministerial del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.

Segunda.- Normas reglamentarias

Mediante decreto supremo refrendado por la Ministra de Desarrollo Agrario y Riego y el Ministro de Economía y Finanzas, se dictan las normas reglamentarias para la aplicación del artículo 2 del presente Decreto Legislativo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, contado a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto Legislativo en el diario Oficial El Peruano.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

C) Análisis de constitucionalidad de la norma

Atendiendo a los principios descritos que deben inspirar el análisis de la constitucionalidad de los Decretos legislativos (presunción de constitucionalidad y conservación de la ley), se advierte lo siguiente:

- Cumple con los parámetros constitucionales previstos para la legislación delegada (artículo 104 de la Constitución Política).
- Se verifica que el desarrollo de las materias delegadas en el Decreto Legislativo objeto de análisis, no se encuentra referido a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. Asimismo, la norma analizada no vulnera derechos fundamentales.
- De lo que se aprecia que el presente decreto legislativo ha sido expedido conforme a los preceptos constitucionales.

D) Análisis de la facultad y el plazo contenidos en la ley autoritativa

Esta comisión, luego de analizar el contenido del articulado de la norma en estudio y de la revisión de la norma autoritativa, observa lo siguiente:

- El objeto y disposiciones del Decreto Legislativo analizado se ajusta a la delegación de facultades invocada contenida en la norma autoritativa.
- Por lo tanto, cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco normativo de conformidad con el literal d) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N° 31880.
- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante la Ley 31880, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de setiembre de 2023, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana,

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia, por un plazo de noventa (90) días calendario. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1572 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de octubre de 2023, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1572, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.

E) Sobre el Informe dictado por la Subcomisión de Control Político

Esta comisión observa que existe coincidencia entre los parámetros de control que utiliza esta Comisión y los invocados por la Subcomisión de Control Político; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe aprobado en la fecha 29 de mayo de 2024 emitido por la Subcomisión de Control Político, que considera que el Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y 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 31880.

IV. CUADRO RESUMEN

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

Cuadro 1
Control formal y sustancial de la norma evaluada

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1572 fue publicado el 3 de octubre de 2023, y se dio cuenta al Congreso de la República el 4 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 311-2023-PR, 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 31880, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de setiembre de 2023, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de noventa (90) días calendario. El Decreto Legislativo 1572 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de octubre de 2023, dentro del plazo otorgado por la Ley autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1572, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.</p>
CONTROL MATERIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>
Materia específica	<p>✓ Sí cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1572 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el literal d) del numeral 2.2 del artículo 2 de la Ley N°</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY Nº 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO

	31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia.
--	---

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo 1572 aprobado el 29 de mayo de 2024 por la Subcomisión de Control Político; concluye que el Decreto Legislativo 1572, Decreto Legislativo que modifica la Ley 29148, Ley que establece la implementación y el funcionamiento del Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, a fin de fortalecer el Fondo de Garantía para el Campo y del Seguro Agrario, **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31880, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres-Niño Global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia.

Dese cuenta.
Sala de Sesiones
Lima, 19 de mayo de 2026.

JUAN CARLOS MARTÍN LIZARZABURU LIZARZABURU
Presidente (e)
Secretario
Comisión de Constitución y Reglamento

*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia"*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1572, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY N° 29148, LEY QUE ESTABLECE LA IMPLEMENTACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DEL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO, A FIN DE FORTALECER EL FONDO DE GARANTÍA PARA EL CAMPO Y DEL SEGURO AGRARIO