

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Vigésima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 9 de junio de 2026, con el voto **a favor** de los congresistas: ARAGÓN CARREÑO; Luis Ángel; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ROSPIGLIOSI CAPURRO, Fernando Miguel; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; CAVERO ALVA, Alejandro Enrique; CALLE LOBATÓN, Digna; JUÁREZ CALLE, Heidy Lisbeth; ESPÍRITU CAVERO, Raúl; CERRÓN ROJAS, Waldemar José; MITA ALANOCA, Isaac; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; SOTO PALACIOS, Wilson; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto; ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot; LUQUE IBARRA, Ruth; PALACIOS HUAMÁN, Margot y; ALVA PRIETO, María del Carmen, miembro accesitario, en reemplazo de LIZARZABURU LIZARZABURU, Juan Carlos Martín. No hubo votos **en contra**. Votó **en abstención** el congresista: QUITO SARMIENTO, Bernardo Jaime.

I. SITUACIÓN PROCESAL

Con fecha 16 de setiembre de 2018 se publicó en el diario oficial El Peruano, Decreto Legislativo 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Mediante Oficio N° 278-2018-PR, el presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1446 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 18 de setiembre de 2018, siendo remitido en la misma fecha a la Comisión de Constitución y

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

Atendiendo a la culminación del periodo parlamentario 2016-2021, el Consejo Directivo del Congreso de la República del periodo parlamentario 2021-2026, en su sesión semipresencial realizada el 07 de setiembre de 2021, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR mediante el cual, respecto del control político de los decretos legislativos, dispone: *"[c]ontinuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, en relación a los decretos legislativos expedidos por el Poder Ejecutivo, en mérito de ley autoritativa, e informados al Congreso hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021. Los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento o la comisión ordinaria señalada en la ley autoritativa de dicho periodo congresal retornarán a comisión para su evaluación y pronunciamiento."*

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento mediante Oficio N° 876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, puso en conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo, con la finalidad de que sea analizada su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024¹, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1446, **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de la Constitución

¹ Información disponible en:

<https://www3.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2024/Constitucion/files/dl1446.pdf>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

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 30823, 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 30823).

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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

[...].

“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”.

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 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado

"Artículo 1. Objeto de la Ley

Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de sesenta (60) días calendario en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, contados a partir de la vigencia 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.

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

[...]

5) En materia de modernización del Estado, a fin de:

a) Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control, con el objetivo de mejorar la gestión, productividad, eficiencia y efectividad de las entidades públicas.

Dichas medidas no deberán restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control otorgadas por la Constitución Política del Perú y su ley orgánica.

[...]

a.10 Actualizar la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, respecto de las materias comprendidas en el Sistema Administrativo de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Modernización de la gestión pública, y modificar, integrar, eliminar o incorporar nuevos instrumentos y mecanismos que permitan alinear el proceso de modernización de la gestión pública a los estándares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), facilitar la coordinación y articulación entre sistemas administrativos y habilitar la adecuación de estos a la heterogeneidad institucional del Estado.

[...]"

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

3.1. Parámetros que rigen el control parlamentario de la legislación delegada

La Constitución Política en el artículo 104, permite que el Congreso de la República delegue su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, pero establece la obligación de que el presidente de la República de cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo. Esta obligación se sustenta en el deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes; así como la obligación de evaluar que las normas emitidas se ajusten a las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos; es decir, la ley autoritativa.

En tal sentido, dicho mandato constitucional es desarrollado en el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, que 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

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.

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.

La aplicación de los parámetros mencionados precedentemente comprende dos ámbitos de control: **a) control formal**, relacionado con el cumplimiento de los plazos y requisitos formales previstos en el Reglamento del Congreso de la República y el plazo de delegación, conforme a lo dispuesto en la ley autoritativa y **b) control material**, implica evaluar la compatibilidad del decreto con la Constitución Política y con las materias expresamente delegadas; es decir un control sustantivo de los decretos legislativos. A continuación, se desarrolla la evaluación del Decreto Legislativo 1446.

3.2. Control formal

² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

El artículo 90 del Reglamento del Congreso 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 publicación³.
- 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.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 1446 fue publicado el 16 de setiembre de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 18 de setiembre de 2018, mediante Oficio N° 278-2018-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

³ Cabe precisar que, el cálculo de los tres días, para la remisión del Decreto, por práctica parlamentaria, se computa en días hábiles.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

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, dentro del ámbito de su autonomía, decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

El plazo de delegación previsto en el artículo 1 en la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, es de 60 días calendario, lo que significa que, el Poder Ejecutivo debe emitir los decretos legislativos dentro del referido plazo.

En el presente caso, se aprecia que, la Ley 30823 fue publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2018, a partir de los cuales se computa el plazo de delegación. Mientras que, el Decreto Legislativo 1446 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 16 de setiembre de 2018, esto es, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

En tal sentido, se concluye que el Decreto Legislativo, materia del presente control, ha cumplido con los plazos exigidos en el control formal.

3.3. Control material

3.3.1. Control de compatibilidad con la Constitución Política del Perú

Para realizar el control material, corresponde examinar la compatibilidad del Decreto Legislativo 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

A efectos de realizar este control, es preciso conocer el contenido del Decreto Legislativo 1446, que se puede resumir en los siguientes puntos:

- El Decreto Legislativo tiene por objeto modificar la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, a fin de fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública, incorporando disposiciones orientadas a mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios, promover una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos del Estado y fortalecer la organización y funcionamiento de las entidades públicas.
- Para ello, el Decreto Legislativo modifica los literales a) y d) e incorpora el literal h) al artículo 5 de la Ley 27658, estableciendo como principales acciones del proceso de modernización de la gestión del Estado la mejora de la calidad de la prestación de bienes y servicios coadyuvando al cierre de brechas, una mayor eficacia y eficiencia en el logro de objetivos y utilización de recursos del Estado, así como la promoción y mejora de la calidad regulatoria en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Asimismo, el referido Decreto Legislativo modifica el artículo 13 de la Ley 27658, regulando aspectos vinculados con la organización de entidades y dependencias del Estado, tales como la fusión y extinción de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, comisiones sectoriales y multisectoriales, así como grupos de trabajo. Del mismo modo, establece disposiciones sobre la evaluación del funcionamiento de comisiones y grupos de trabajo, y regula acciones vinculadas a la reforma de la estructura del Estado.
- Adicionalmente, el Decreto Legislativo incorpora los artículos 5-A, 6-A y 16, así como la Octava y Novena Disposición Complementaria y Final a la Ley 27658. En ese sentido, incorpora el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, regula la declaratoria de fortalecimiento organizacional y la armonización de los sistemas administrativos, además de establecer

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

disposiciones sobre la base de datos de entidades del Estado y la aplicación de la declaratoria de fortalecimiento organizacional.

- Finalmente, el referido Decreto Legislativo contiene disposiciones complementarias finales vinculadas con la aprobación del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, la evaluación y adecuación de programas, proyectos especiales e instancias creadas con anterioridad a la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, así como la calificación de sistemas y normas técnicas. Asimismo, el Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.

En este sentido, corresponde ahora 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.

A efectos de realizar esta evaluación, el Tribunal Constitucional, en distinta jurisprudencia ha señalado que, cuando se realiza este examen, 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, en aplicación de los principios de conservación de la ley y de interpretación desde la Constitución⁴. Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, desarrollado por el Tribunal

⁴ Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC (Fundamento 3), 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.

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”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Constitucional en la sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁵.

De lo expuesto se colige que, el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control más flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

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

En el presente caso, el Decreto Legislativo versa sobre modificaciones e incorporaciones a la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, con la finalidad de fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública, mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios, promover una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos del Estado, fortalecer la organización y funcionamiento de las entidades públicas e incorporar mecanismos vinculados al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública; de lo que se puede concluir que, el contenido del Decreto Legislativo no versa sobre reformas constitucionales, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de Cuenta General de la República.

⁵ Respecto del principio de **presunción de constitucionalidad**, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en la sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC⁵, señalando lo siguiente: "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]."

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Cabe destacar que, estos límites materiales de la delegación de facultades implican exclusiones expresas, que constitucionalmente tienen procedimientos que corresponden al Congreso de la República y no al Poder Ejecutivo, como depositario de la voluntad popular.

Se excluyen las reformas constitucionales puesto que están reguladas en el artículo 206⁶ de la Constitución, que establece un procedimiento calificado y que reviste complejidad. Asimismo, se excluye la aprobación de los tratados internacionales; puesto que, el procedimiento de aprobación se regula en los artículos 55⁷ y 56⁸ de la Constitución; es más, el artículo 56 de la Constitución dispone que determinados tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación, cuando versan sobre derechos humanos, soberanía, obligaciones financieras del Estado, creación o modificación de tributos.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 1446 versa sobre la modernización de la gestión del Estado, en relación con la actualización de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y la incorporación de disposiciones vinculadas al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, por lo que corresponde, además, evaluar su

⁶ **Reforma Constitucional**

Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.

⁷ **Constitución Política del Perú**

Tratados

Artículo 55.- Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

⁸ **Aprobación de tratados**

Artículo 56.- Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estados.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

compatibilidad con los artículos 43⁹ y 44¹⁰ de la Constitución Política, que establecen que el Estado peruano es una República democrática, social, independiente y soberana, y que son deberes primordiales del Estado promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. En ese sentido, las medidas adoptadas mediante el decreto legislativo se orientan a fortalecer la capacidad organizacional y funcional de las entidades públicas, así como a optimizar la prestación de bienes y servicios públicos, aspectos que se encuentran vinculados con los fines constitucionales del Estado.

El Decreto Legislativo bajo examen realiza modificaciones e incorporaciones específicas a la Ley 27658, relacionadas con las principales acciones del proceso de modernización de la gestión del Estado, la regulación de la organización y funcionamiento de entidades y dependencias públicas, la incorporación del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, la declaratoria de fortalecimiento organizacional y la armonización de los sistemas administrativos; de esto se desprende que no establece tratamientos diferenciados, no tiene incidencia directa sobre derechos fundamentales, ni incorpora restricciones incompatibles con la Constitución Política. En consecuencia, se concluye que, el contenido del Decreto Legislativo 1446 no vulnera derechos fundamentales contenidos en la Constitución Política, ni invade competencias reservadas a otros Poderes del Estado o entidades públicas.

De lo expuesto se aprecia la compatibilidad del Decreto Legislativo examinado con las disposiciones constitucionales; por lo que supera el control material en este extremo.

3.3.2. Compatibilidad con la ley autoritativa como parámetro de control

⁹ **Artículo 43.-** La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible.

Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

¹⁰ **Artículo 44.-** Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Este aspecto del análisis sustantivo versa sobre la compatibilidad del contenido del decreto con las facultades expresamente delegadas mediante la ley autoritativa. Cabe destacar que, mientras que el control de constitucionalidad se inspira por el principio de preservación de la ley; el control respecto ley autoritativa debe enmarcarse de manera rigurosa a la facultad delegada.

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 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 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/TC¹¹, ha destacado la necesidad de que se precisen las

¹¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

"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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

materias delegadas al Poder Ejecutivo, 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.

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 reducido.

En el caso concreto, el Decreto Legislativo 1446 se sustenta en la delegación de facultades contenida en el literal a.10 del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado; autorizando al Poder Ejecutivo a legislar a fin de actualizar la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, respecto de las materias comprendidas en el Sistema Administrativo de Modernización de la gestión pública, y modificar, integrar, eliminar o incorporar nuevos instrumentos y mecanismos que permitan alinear el proceso de modernización de la gestión pública a los estándares de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), facilitar la coordinación y articulación entre sistemas administrativos y habilitar la adecuación de estos a la heterogeneidad institucional del Estado.

'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 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].

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

Se aprecia tanto de la norma, como del dictamen que aprobó la delegación de facultades¹², que, el objeto es modificar la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, a fin de fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública, incorporando disposiciones orientadas a mejorar la calidad de la prestación de bienes y servicios, promover una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos del Estado y fortalecer la organización y funcionamiento de las entidades públicas.

En ese sentido, el dispositivo guarda relación directa con la materia delegada que autorizó expresamente al Poder Ejecutivo a actualizar la Ley 27658 respecto de las materias comprendidas en el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, así como modificar, integrar o incorporar mecanismos orientados a fortalecer dicho proceso y adecuarlo a estándares de modernización institucional.

Al respecto, se tiene que la facultad delegada comprendía la posibilidad de actualizar la Ley 27658 e incorporar nuevos instrumentos y mecanismos vinculados al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. En ejercicio de dicha habilitación, el Decreto Legislativo 1446 modifica los literales a) y d) e incorpora el literal h) al artículo 5 de la Ley 27658, estableciendo como acciones principales del proceso de modernización de la gestión del Estado la mejora de la calidad de la prestación de bienes y servicios, la mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos del Estado y la promoción de la calidad regulatoria en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Asimismo, modifica el artículo 13 de la citada Ley, regulando aspectos vinculados con la organización de entidades y dependencias del Estado, tales como la fusión y extinción de órganos, programas, proyectos especiales, comisiones y grupos de trabajo; e incorpora los artículos 5-A, 6-A y 16, referidos al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, la declaratoria de fortalecimiento organizacional y la armonización de los sistemas administrativos. Del mismo modo, incorpora la Octava y Novena Disposición Complementaria y Final vinculadas a la base de datos de entidades del Estado y a la

¹² Dictamen recaído en el PL 2791/2017-PE, de fecha 02 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictamenes/Proyectos_de_Ley/02791DC04MAY20180614.pdf

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

aplicación de la declaratoria de fortalecimiento organizacional. Todo ello se encuentra comprendido dentro de la habilitación otorgada por la ley autoritativa para actualizar la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado e incorporar instrumentos y mecanismos orientados a fortalecer el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y facilitar la coordinación y articulación entre sistemas administrativos.

En ese sentido, esta comisión considera que las modificaciones e incorporaciones efectuadas mediante el Decreto Legislativo 1446 a la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se ajustan a lo previsto en la Ley 30823 respecto de la actualización del marco normativo vinculado al Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y la incorporación de mecanismos orientados a fortalecer la organización y funcionamiento del Estado.

Por tanto, existe congruencia entre lo dispuesto en el decreto legislativo examinado y la ley autoritativa y supera el control material, en este extremo.

3.4. 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

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1446 fue publicado 16 de setiembre de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 18 de setiembre de 2018, mediante Oficio N° 278-2018-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.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

	La Ley 30823, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en los artículos 1 y 2 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario. El Decreto Legislativo 1446 fue publicado en el diario oficial El Peruano 16 de setiembre de 2018, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1446, fue emitido dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contenido en la ley autoritativa.
CONTROL MATERIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú. artículos 104 y 101 de la Constitución Política.	✓ Sí cumple. No implica reforma constitucional No implica aprobación de tratados internacionales No tiene reserva de ley orgánica No modifica la Ley de Presupuesto ni la Cuenta General de la República Tampoco vulnera derechos fundamentales, ni principios constitucionales.
Materia específica de la ley autoritativa. Ley 30823	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1446 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el literal a.10 del numeral 5 del artículo 2 de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento 2025-2026.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.

IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

El presente Decreto Legislativo 1446 fue examinado por la Subcomisión de Control Político conforme a sus atribuciones, y el informe correspondiente fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024, con el voto a favor los congresistas Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Echaíz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel.

La Subcomisión de Control Político consideró que el Decreto Legislativo 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, así como en 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 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado y; **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe de la Subcomisión de Control Político, **CONCLUYE** que el Decreto Legislativo 1446, Decreto Legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY
27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA
GESTIÓN DEL ESTADO.**

de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 9 de junio de 2026.

LUIS ÁNGEL ARAGÓN CARREÑO
Presidente (e)
Vicepresidente
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 1446, DECRETO LEGISLATIVO QUE MODIFICA LA LEY 27658, LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.