

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo de Sesiones 2020 – 2021

SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo 1458, que sanciona el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19.

El presente dictamen fue votado y aprobado por MAYORÍA, en la Trigésima Primera sesión extraordinaria de la comisión, de fecha 21 de abril de 2021, con 12 votos a favor de los congresistas: ALMERÍ VERAMENDI, Carlos; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; GUPIOC RÍOS, Robinson; LAZO VILLÓN, Leslye; LLAULLI ROMERO, Freddy; OMONTE DURAND, María del Carmen; PINEDA SANTOS, Isaías; RETAMOZO LEZAMA, María; ROEL ALVA, Luis Andrés; VÁSQUEZ BECERRA, Jorge; YUPANQUI MIÑANO, Mariano y HUAMANI MACHACA, Nelly – como accesitaria en reemplazo del congresista RAYME MARÍN, Alcides.

Los congresistas COLUMBUS MURATA, Diethell; y MESÍA RAMÍREZ, Carlos; votaron en abstención. No hubo votos en contra.

Cabe señalar que se presentaron 3 licencias, de los congresistas RAYME MARÍN, Alcides; VALDEZ FARÍAS, Luis Alberto; y VEGA ANTONIO, José.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1458, norma que sanciona el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de abril de 2020.

Mediante Oficio 036-2020-PR, del 28 de abril de 2020, el Poder Ejecutivo dio cuenta de la normativa emitida al Congreso de la República. Dicho documento fue remitido con fecha 28 de abril de 2020 a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para su estudio y dictamen.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

La Comisión de Constitución y Reglamento se instaló el día 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de la comisión, de fecha 27 de abril y acordó la creación de grupos de trabajo a su interior para una mejor organización del trabajo interno en su segunda sesión de fecha 05 de mayo de 2020.

En dicha sesión se dispuso la creación del grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 11 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el mencionado decreto legislativo al grupo de trabajo, mediante Oficio 092-2020-2021-CCR-CR, de fecha 14 de mayo de 2020.

El coordinador del grupo de trabajo, señor congresista Gino Costa Santolalla mediante el Oficio 096-2020-2021-GT/DU.DLEG.TI/CR de fecha 22 de octubre de 2020, remitió el informe aprobado, por unanimidad, en la Tercera Sesión Extraordinaria de dicho grupo, realizada el 12 de octubre de 2020.

El informe antes mencionado fue puesto a consideración, debate y votación en la Vigésima Cuarta Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 02 de diciembre de 2020, habiendo sido aprobado por mayoría.

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:
(...)”.

“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
[...].”

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

“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.
(...)”.

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:
(...)”.

2.3. Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19

Con fecha 27 de marzo del 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Dicha norma otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley.

La materia autorizada al Poder Ejecutivo es la siguiente:

“**Artículo 2.** Materias de la delegación de facultades legislativas

La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

- 1) En materia de salud, con el objetivo de dictar medidas que permitan la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud para las personas contagiadas y con riesgo de contagio por COVID-19.
(...)”

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

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

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

decretos legislativos, establece que el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicha obligación 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 lo siguiente:

- 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 la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá regular, 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.

3.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Es preciso reconocer que al Congreso de la República el Poder Constituyente le ha atribuido, fundamentalmente, el ejercicio de la función legislativa; mientras que la jurisdiccional es atribuida a otros organismos o poderes públicos como el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

En ese contexto, es importante destacar que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

el de juez¹ o magistrado del Tribunal Constitucional², para el que sí se exige ser abogado.

El que no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas, y el que se trate de un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo de congresista de la República, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional entienda que la naturaleza del control parlamentario sea de naturaleza, precisamente, política. De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC [recaída en atención a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta igualmente aplicable al presente caso, porque el intérprete final de la Constitución se pronuncia respecto de un procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo], no obstante reconocer la competencia del Congreso de la República para efectuar un control de constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, haya mencionado lo siguiente:

"8. No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo. Esta es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión.

Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política.** Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas

¹ Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

"Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

[...]

3. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, así como encontrarse hábil en el ejercicio profesional".

² Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

"Artículo 11.- Requisitos

Para ser Magistrado del tribunal se requiere:

[...]

4. haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años".

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.

Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (cfr. art. 91 “c” del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario.” (énfasis nuestro)

Sobre el particular, resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. Asimismo, el artículo 102 de la Norma Fundamental le otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar las leyes.

Atendiendo a ello, se debe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le ha otorgado la facultad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa [como cualquier otra ley] y velar por el respeto a la Constitución y las leyes [aquella mediante la cual delega facultades al Poder Ejecutivo entre ellas, desde luego].

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no lo inhabilita ni lo exime de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de decretos legislativos. Por el contrario, la revisión del artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la “contravención a la Constitución Política” y al “exceso en el marco de la delegación de facultades”, impone materialmente a la comisión dictaminadora [en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento] el deber de realizar un análisis técnico-

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

jurídico, es decir, a argumentar en términos estrictamente jurídicos, las conclusiones del ejercicio de dicha labor de control parlamentario.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste de singular relevancia, dado que el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República dispone la remisión del expediente del decreto legislativo correspondiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, atendiendo a la especialidad de las materias que son de conocimiento de dicha comisión y, sobre todo, a los parámetros sobre la base de los cuales se ejerce el control: a) La Constitución Política, b) la ley autoritativa y c) el Reglamento del Congreso.

En adición a lo expuesto, se debe considerar que en atención al principio de colaboración entre poderes públicos que requiere ser optimizado para el bienestar del ciudadano y de la sociedad en su conjunto; así como a la necesidad de actuar conforme a los principios de predictibilidad y seguridad jurídicas; no resultaría admisible que se sustente un documento de índole técnico como un dictamen producto del control parlamentario a nivel de comisión, en cuestiones de oportunidad, conveniencia, en análisis de utilidad o necesidad ni en preferencias personales o partidarias. Y es que la democracia no se sustenta solo en el “poder de los votos”, sino también y sobre todo, en la argumentación, la persuasión o convencimiento, la tolerancia y el respeto.

De esa manera, al tratarse de un mecanismo de control parlamentario que recae sobre una norma jurídica, como un decreto legislativo; existiendo la posibilidad de sustentar técnica y jurídicamente las conclusiones de dicho control parlamentario; y previendo el artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, como parámetros de dicho control la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

Y es que, en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más bien la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

Por tales motivos, al emitir su dictamen sobre un acto normativo del Poder Ejecutivo y, en particular, sobre un decreto legislativo, la Comisión de Constitución y Reglamento recurrirá a argumentos jurídicos para sustentar sus conclusiones.

3.3. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativo que emite el Poder Ejecutivo

Como se indicó precedentemente, el artículo 90, literal c), 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, 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 Ley autoritativa, b) la Constitución Política y c) El Reglamento del Congreso.

Así, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene 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 dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no violente las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

a) Reglamento del Congreso como parámetro de control

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y señala, entre otras, 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

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.

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 3 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)³. 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.

b) La ley autoritativa como parámetro de control

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

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 decide compartir y delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben 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

³ Fundamento 6.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

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/TC, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

“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 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 nuestro)

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la República para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, así como la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la “materia delegada”?

Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, 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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una “autorización” previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

c) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, sí corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución y 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 mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC, 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”.

Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual menciona el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, 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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

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 nuestro).

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 respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente 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.

3.4. Análisis del caso concreto

a) Plazo

En este punto se evaluará el cumplimiento del plazo para la dación en cuenta del decreto legislativo y el plazo para la emisión de la norma, conforme a lo señalado en la ley autoritativa.

Con relación al plazo que tiene el Poder Ejecutivo para la dación en cuenta al Congreso de la norma expedida, es importante señalar que el decreto legislativo en estudio fue publicado el día 14 de abril de 2020 (martes), y presentado ante el Congreso de la República mediante el Oficio 036-2020-PR, el 28 de abril del 2020 (martes), es decir al décimo cuarto día de su emisión.

En el informe elaborado por el grupo de trabajo se señala como justificación a la dación en cuenta con plazo extemporáneo por la suspensión de plazos

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

administrativos dictado por el Poder Ejecutivo mediante el Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el 15 de marzo 2020, por la que se dispone la suspensión de plazos en los procedimientos administrativos, hasta por treinta (30) días hábiles; norma modificada por el Decreto de Urgencia N° 29-2020, de fecha 20 de marzo 2020, que dispone la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, sujetos a silencio positivo o negativo, hasta por treinta (30) días hábiles posteriores al 21 de marzo, la misma que se proyecta hasta el 04 de mayo del año en curso.

Al respecto, es importante señalar que esta comisión no comparte la justificación que dio el grupo de trabajo con relación al motivo del incumplimiento de la obligación que tiene el Poder Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la emisión del decreto legislativo dentro de los tres días siguientes de su publicación, por las siguientes razones:

- 1) Porque es cuestionable que un decreto de urgencia, como el 029-2020 pueda regular la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos.
- 2) Porque las normas aplicables a los plazos establecidos en los procedimientos administrativos no pueden ser interpretados de forma extensiva a los procedimientos parlamentarios, que establecen plazos claros y precisos para el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Constitución Política al Poder Ejecutivo.
- 3) Porque el Poder Ejecutivo ha emitido una serie de normas como decretos de urgencia, decretos legislativos y tratados internacionales ejecutivos que sí han sido dados en cuenta en el plazo de ley, pese a encontrar dentro del estado de emergencia nacional y de aislamiento obligatorio, como son los decretos legislativos 1479, 1482 y 1485, entre otros.
- 4) Porque el Poder Ejecutivo es el órgano obligado a dar cuenta, por lo tanto, el obligado no puede imponer o interpretar los plazos para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Estos están establecidos en el Reglamento que aprueba el Congreso de la República, órgano a quien el Poder Ejecutivo debe dar cuenta de los decretos de legislativos que emite.

En consecuencia, para esta comisión NO se ha cumplido con el plazo dispuesto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para la dación en cuenta; hecho que ha generado una infracción normativa por parte del Poder Ejecutivo, por lo que se sugiere recomendar al Poder Ejecutivo que, aunque se esté en situaciones excepcionales o de emergencia que puedan alterar el desarrollo normal de las cosas, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para lograr cumplir con lo que ordena la Constitución Política del Perú y las normas de desarrollo constitucional, como lo es el Reglamento del Congreso.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

Con relación al plazo para la emisión de la norma, mediante Ley 31011, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID - 19, por el plazo de 45 días calendario.

El Decreto Legislativo 1458, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de abril de 2020, es decir, a los dieciocho (18) días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa que se extendía hasta los cuarenta y cinco (45) calendario contados a partir de la vigencia de la Ley 31011.

El siguiente cuadro resume los resultados de la evaluación de este aspecto formal del Decreto Legislativo 1458.

Cuadro 1
Resultados del control formal del Decreto Legislativo 1458

Plazo para la dación en cuenta	Plazo para la emisión de la norma
X El Decreto Legislativo 1458 NO fue puesto en conocimiento del Congreso dentro plazo que establece el Reglamento del Congreso.	✓ El Decreto Legislativo 1458 fue emitido dentro del plazo autorizado por la Ley autoritativa 31011.

Fuente: expediente del Decreto Legislativo 1458
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

b) Materia específica

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1458 se sustenta en el numeral 4 del artículo 2 de la Ley 31011, que establece la autorización para legislar en lo siguiente:

“Artículo 2.- Materia de la Delegación de Facultades Legislativas

La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

El numeral 4 del artículo 2 de la Ley 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

La delegación de facultades a la que se refiere el inciso 4 del artículo 2 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

- 4.) *En materia de seguridad ciudadana y orden interno, para establecer las medidas que regulen las acciones de la Policía Nacional del Perú, en coordinación con las Fuerzas Armadas, durante la vigencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19, con el respeto irrestricto del derecho a la vida y la integridad.*

El Decreto Legislativo 1458, materia del presente dictamen:

- Establece como objeto establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las disposiciones de la emergencia de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, y demás normas que precisan, amplían y modifican su vigencia.
- Señala que la finalidad de la norma es asegurar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en el marco de la Emergencia Sanitaria, para ello, otorga brinda el marco legal para el ejercicio de la potestad fiscalizadora y regular el régimen sancionador de la Policía Nacional del Perú.
- Se autoriza la potestad fiscalizadora y sancionadora a la Policía Nacional del Perú para el cumplimiento de la legislación emitida en el marco de la Emergencia Sanitaria.
- Se establece las actividades que constituyan infracciones administrativas y las multas que se aplicarán según reglamento; el cual, será desde el 2% de la UIT hasta el 10% de la UIT.

De lo expuesto, se puede concluir que el Decreto Legislativo 1458, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 4 de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

Por tal motivo, independiente de la idoneidad, eficiencia o conveniencia del Decreto Legislativo 1458, se coincide con lo señalado en el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

el sentido que concluye que el citado Decreto Legislativo se emitió dentro de las facultades delegadas conferidas en la Ley autoritativa.

c) Conformidad con la Constitución Política

Sobre este punto, se coincide con lo señalado por el Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; en el sentido que concluye que el Decreto Legislativo 1458 no contraviene la Constitución Política ya que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, ni modifican leyes orgánicas y tampoco se encuentran referidas a Leyes de Presupuesto ni Cuenta General de la República.

Por tales motivos, se concluye que el Decreto Legislativo 1458 no contraviene de manera clara, directa e indubitable la Constitución Política. El presente cuadro resume el control de contenido realizado al Decreto Legislativo 1458:

Cuadro 2
Resultados del control sustancial del Decreto Legislativo 1458

Materia autorizada por Ley 31011	Constitución Política
✓ El Decreto Legislativo 1458 se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 4 de la Ley 31011,	✓ El Decreto Legislativo 1458 no contraviene normas constitucionales.

Fuente: expediente del Decreto Legislativo 1458
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Decreto Legislativo 1458, que sanciona el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19, **HA CUMPLIDO** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19

Ley 31011, pero fue presentado fuera del plazo que establece el artículo 90 del Reglamento del Congreso; por lo que se **RECOMIENDA** al Poder Ejecutivo a poner la mayor diligencia para cumplir con su obligación constitucional de dar cuenta al Congreso de la República dentro del plazo establecido.

Dese cuenta.
Sala Virtual de Comisiones.
Lima, 21 de abril de 2021

LUIS ALBERTO VALDEZ FARIAS
Presidente
Comisión de Constitución y Reglamento