

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO Periodo Anual de Sesiones 2020 – 2021

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo N° 1456, Decreto Legislativo establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 10 de abril de 2020.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORIA en la Décimo Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión, de fecha 04 de agosto de 2020, con 16 Votos a favor de los señores congresistas: ALMERI VERAMENDI, Carlos; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; GONZÁLES CRUZ, Moisés; LAZO VILLÓN, Leslie; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAQUIRRE, Rosario; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARIN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha, miembros titulares de la comisión; así como la congresista RODAS MALCA, Tania, miembro accesorio en reemplazo del congresista Valdez Farias.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1456, Decreto Legislativo establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas fue publicado el 10 de abril de 2020.

Mediante Oficio N° 036-2020-PR, de 27 de abril del 2020, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso, el cual fue remitido con fecha 28 de abril del 2020 a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para su estudio y dictamen.

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.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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 remitió el Informe respectivo, el cual fue presentado mediante Oficio N° 008-2020-2021-GT/DU.DLEG.TI/CR de fecha 8 de junio de 2020, debatido y aprobado por mayoría, en la Comisión de Constitución y Reglamento, el día 8 de julio de 2020, en la Décima Sesión Extraordinaria.

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:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
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.
5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso".

"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 DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS

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.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros."

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.

2) En materia de política fiscal y tributaria, para suspender temporalmente reglas fiscales vigentes y establecer medidas para la reactivación económica nacional; para establecer disposiciones que faciliten el pago de las deudas tributarias administradas por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT); modificar la legislación tributaria respecto del impuesto a la renta en cuanto a procedimiento de pagos a cuenta, arrastre de pérdidas, plazos de depreciación, gasto por donaciones; rediseñar, eliminar y/o modificar regímenes tributarios simplificados para los micro y pequeños contribuyentes y otros aplicables a los micro y pequeños contribuyentes; prorrogar y ampliar el ámbito de aplicación del régimen de devolución de la Ley 30296; prorrogar el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones en el marco de la Ley 27269.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

- 3) En materia de promoción de la inversión para establecer disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, con la finalidad de reactivar los proyectos de inversión; y para mejorar y optimizar la ejecución con la finalidad de que el Estado brinde los servicios públicos de manera oportuna a la población a través de mecanismos que permitan que las entidades públicas ejecuten sus inversiones de manera más eficiente, con procesos de retroalimentación y mejora constante durante la ejecución.
- 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.
- 5) En materia de trabajo y promoción del empleo, con la finalidad de garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.
- 6) En materia de educación, a fin de aprobar medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación en todos los niveles, en aspectos relacionados a educación semipresencial o no presencial, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.
- 7) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles) para establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- 8) En materia de bienes y servicios para la población, con la finalidad de garantizar la prestación de los servicios públicos, gestión interna de residuos sólidos, la continuidad de la cadena logística y sus actividades conexas, los servicios esenciales y los derechos de los consumidores y usuarios, durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19, la reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios durante o como producto de la emergencia, y la preservación del patrimonio cultural de la nación.
- 9) En materia de protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios, con el objeto de dictar medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal y acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines, así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.
- 10) En materia de promoción cultural y de turismo, así como fomento de la libre competencia y el correcto funcionamiento del mercado, la protección del derecho de los consumidores y el sistema concursal, a fin de dictar medidas para amortiguar el impacto y promover la reactivación económica en estas actividades, en el contexto del estado de emergencia sanitaria por el 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 decretos legislativos, establece que el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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

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 DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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 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

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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-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 ley autoritativa y b) la Constitución Política.

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 y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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.

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 deberían regir el control parlamentario de los decretos legislativos 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 que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política 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 dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y b) la Constitución Política. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento deberá analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la ley autoritativa, como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) 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

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

delegada" en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya 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 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.

b) La Constitución Política como parámetro de control

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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 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.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

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

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.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1456, Decreto Legislativo que establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de abril de 2020, es decir, a los 14 días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

Sin embargo, con relación al plazo de remisión del decreto legislativo al Congreso de la República, el que conforme al artículo 90 del Reglamento, debe ser dentro de los tres días posteriores a su publicación; el Poder Ejecutivo no ha dado cumplimiento a dicha disposición.

Al respecto, es importante tener en cuenta una situación excepcional que se dispuso en el país a consecuencia de la pandemia ocasionada por la covid-19: el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo 044-2020- PCM, que fue ampliado por el Decreto Supremo 051-2020-PCM, y luego mediante Decreto Supremo 064-2020-PCM, y así sucesivamente hasta el 31 de julio de 2020.³

Desde el 16 de marzo de 2020 el Perú estuvo bajo un estado de emergencia que generó una situación excepcional en la vida de todos los peruanos; situación que no puede dejar de ser considerada en las evaluaciones de la ejecución y cumplimiento de las demás normas que se aplican en situaciones normales o regulares; por lo que, sobre la base de esta situación excepcional y teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto de Urgencia 029-2020, que dispuso la suspensión de plazos procesales administrativos, esta comisión considerará que, aunque no se haya cumplido con el plazo establecido en el Reglamento del Congreso, el Poder Ejecutivo ha puesto en conocimiento del Congreso de la

³ Prorrogas decretadas mediante decretos supremos 075, 083, 094 y 116-2020-PCM.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

República el decreto legislativo emitido, en la primera oportunidad que tuvo para hacerlo; con lo que se convalida dicho acto procesal.

Sobre este punto, importante también recomendar al Poder Ejecutivo que, aunque se esté ante 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 el Perú y las normas de desarrollo constitucional, como lo es el Reglamento del Congreso.

b) Materia específica

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1456, que consta de seis (6) artículos y una disposición complementaria final, prevé lo siguiente:

- Establece en su artículo 1 que su objeto es establecer lo que denomina "medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas" mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria a nivel nacional.
- Dispone que para efectos del Decreto Legislativo, se consideran entidades públicas a los siguientes: a) Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, b) Ministerio Público, c) Jurado Nacional de Elecciones, d) Oficina Nacional de Procesos Electorales, e) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, f) Junta Nacional de Justicia, g) Defensoría del Pueblo, h) Tribunal Constitucional, i) Contraloría General de la República, j) Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, k) Banco Central de Reserva del Perú, l) Universidades Públicas, m) Gobiernos Regionales, n) Gobiernos Locales, o) Organismos públicos de los niveles de gobierno regional y local, p) Empresas Públicas Financieras y No Financieras del Gobierno Nacional, de los Gobiernos Regionales y de los Gobiernos Locales, fuera del ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), q) Empresas Públicas Financieras y No Financieras bajo el ámbito del FONAFE.
- Establece que la medida excepcional de cooperación laboral resulta de aplicación, incluso, entre entidades públicas del mismo sector.
- Regula, en su artículo 2, que mientras se encuentre vigente la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, los servidores civiles de las entidades públicas, bajo los regímenes laborales regulados por el Decreto Legislativo N° 276, el Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, y el Decreto Legislativo N° 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios, que no prestan servicios esenciales conforme al Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, y modificatorias, pueden

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

realizar, temporalmente, labores en una entidad pública que sí realiza dichos servicios esenciales.

- Exceptúa de esta medida a los funcionarios de confianza y los servidores civiles comprendidos en el grupo de riesgo que no pueden realizar trabajo remoto.
- Dispone que los servidores civiles que opten voluntariamente por la medida excepcional de cooperación laboral desarrollan sus labores de manera presencial o aplicando el trabajo remoto, en las áreas de: comunicaciones, transporte, salud, seguridad, atención al ciudadano, tecnología de la información, administración, logística o cualquier otra que resulte necesaria para proteger eficientemente la vida y la salud de la población, reduciendo la posibilidad del incremento del número de afectados por el COVID-19.
- Dispone que la labor que realizan los servidores civiles, en el marco de la medida excepcional de cooperación laboral, puede diferir de sus labores habituales en la entidad de origen y es considerada como tiempo efectivo de labores, para todo efecto legal.
- En el artículo 3 se establecen la regulación para que las oficinas de recursos humanos de las entidades públicas efectúen las convocatorias de medida excepcional de cooperación laboral. Asimismo, regula la conformidad, la fecha, la regla de preferencia si hubiere más de un servidor solicitante, el supuesto de convocatoria desierta, y, de ser el caso, la conclusión de la licencia con goce de haber compensable del servidor bajo esta forma de cooperación excepcional.
- El artículo 4 regula obligaciones de las entidades públicas y de los servidores, entre lo que se prevé que la entidad de origen efectúa el pago de la remuneración y los beneficios de origen legal que le corresponden; y la entidad receptora paga el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, costos de traslado, entre otros. Asimismo, es obligación del servidor, entre otros, mantener la confidencialidad de la información proporcionada por la entidad receptora.
- En lo que se refiere al financiamiento de la implementación del Decreto Legislativo, se establece en el artículo 5 que se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades respectivas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- Finalmente se autoriza a la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, a emitir durante la emergencia sanitaria, normas complementarias para la mejor aplicación del Decreto Legislativo.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

A criterio del informe del grupo de trabajo, el Decreto Legislativo 1456 se sustenta en los numerales 5 y 8 de del artículo 2 de la Ley 31011, que establece la autorización para legislar en lo siguiente:

"5) En materia de trabajo y promoción del empleo, con la finalidad de garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID 19.

(...)

8) En materia de bienes y servicios para la población con la finalidad de garantizar la prestación de servicios públicos, gestión interna de residuos sólidos, la continuidad de la cadena logística y sus actividades conexas, los servicios esenciales, y los derechos de los consumidores y usuarios, durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria por el COVID 19, la reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios durante o como producto de la emergencia, y la preservación del patrimonio cultural de la nación."

Por tal motivo, independiente de la idoneidad, eficiencia o conveniencia del Decreto Legislativo 1456, 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 el sentido que concluye que el citado Decreto Legislativo se emitió dentro de las facultades delegadas conferidas en la Ley Autoritativa, toda vez que versa sobre la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas, de modo que los servidores civiles pueden realizar, temporalmente, labores en una entidad pública que realiza servicios esenciales.

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 1456 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 1456 no contraviene de manera clara, directa e indubitable la Constitución Política.

IV. CONCLUSIÓN

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y
REGLAMENTO RECAÍDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1456, DECRETO LEGISLATIVO QUE
ESTABLECE LA MEDIDA EXCEPCIONAL DE
COOPERACIÓN LABORAL ENTRE ENTIDADES
PÚBLICAS

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar el Decreto Legislativo 1456, Decreto Legislativo establece la medida excepcional de cooperación laboral entre entidades públicas y considerando el informe elaborado por el grupo de trabajo encargado del control constitucional de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, que forma parte integrante de este dictamen; y concluye en que se **HA CUMPLIDO** con lo dispuesto por 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 31011.

Asimismo, **RECOMIENDA**, al Poder Ejecutivo a cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, con relación al plazo de remisión de los decretos legislativos.

Dese cuenta.

Sala Virtual de Comisiones.

Lima, 04 de agosto de 2020.