



Informe del Decreto Legislativo N° 1458-2020, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo - Comisión de Constitución y Reglamento

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la universalización de la salud”

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAIDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1458 PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 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.

El Decreto Legislativo N° 1458 fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, de 14 de mayo de 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Tercera Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 12 de octubre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

I.- Aspectos Procedimentales

Mediante Oficio N° 036-2020-PR, de 27 de abril del 2020, suscrito por el Señor Presidente de la República, señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo y el señor Vicente Antonio Zevallos Salinas, Presidente del Concejo de Ministros, remiten al Presidente del Congreso de la República, señor Congresista Manuel Merino de Lama, el Decreto Legislativo N° 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.

El Decreto Legislativo N° 1458, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el 14 de abril del 2020, fue derivado mediante Oficio N° 036-2020-PR, del Presidente al Congreso de la República.

Posteriormente fue derivado con proveído de 28 de abril del 2020, por la Oficialía Mayor del Congreso de la República al señor Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

II.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Decreto Legislativo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Interior, en armonía de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros en cumplimiento del numeral 2 del artículo 125 de la mencionada Constitución.

Por su parte el artículo 90 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“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.

(...)”.

Tal como se puede apreciar del expediente del Decreto Legislativo se tiene que este fue publicado el 14 de abril del 2020, sin embargo se dio cuenta al Congreso de la República el 28 de abril de 2020, mediante Oficio N°036-2020-PR, con lo cual, se realiza en un plazo que excede a los tres días posteriores a su publicación, a que se contrae el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

II.- Marco Normativo

2.1.- Constitución Política del Perú

El artículo 104 de la Constitución Política consagra lo siguiente:

“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”.

El numeral 4 del artículo 101 de la Constitución Política que precisa lo siguiente.

“(…) 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 la reforma constitucional, ni la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República”.

2.2.- Reglamento del Congreso de la República

El artículo 90 del Reglamento del Congreso regula lo siguiente:

“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”.

III.- Ley 31011 de 27 de marzo del 2020 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

Por 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, se 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.

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

3.1.- Justificación para la delegación del Congreso de la República al Poder Ejecutivo

Entre los fundamentos para que el Congreso abdique de sus competencias inmanentes y se las traslade a otro Poder del Estado, tenemos que los temas objeto de regulación devienen en eminentemente técnicos, de gran complejidad, o requieren de un alto nivel de especialización, ello sumado a la inmediatez o la urgencia con que las normas – delegadas - requieren ser promulgadas por el gobierno, precisamente por la necesidad en su promulgación y vigencia, siguen el criterio expuesto los autores nacionales Rubio, García

Belaúnde y Bernaldes. (Rubio Correa, (1998- 1999)¹, García Belaunde (1989: 32)² y Enrique Bernaldes, (1996, 131)³.

En este sentido, la sustitución de la atribución legislativa originaria del Parlamento por el Poder Ejecutivo importa una muestra del principio de colaboración de poderes, cuya legitimidad y constitucionalidad reposa en la ley autoritativa del primero que debe señalar la materia específica y el plazo de la reserva de ley delegada.⁴(DIDP 2018).

Siendo el encargo al grupo de trabajo analizar el **Decreto Legislativo N° 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.

3.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1458

El Decreto Legislativo N° 1458, consta de seis (6) artículos y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales.

El objeto del decreto es establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las disposiciones de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, y el Estado de Emergencia Nacional establecido por el Decreto Supremo 044-2020-PCM y las normas que precisan, amplían y modifican su vigencia.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1458 señala que la finalidad de la norma es el asegurar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en el marco de la Emergencia Sanitaria y brindar el marco legal para el ejercicio de la potestad fiscalizadora y regular el régimen sancionador de la Policía Nacional del Perú.

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1458, establece que las disposiciones contenidas en el decreto son aplicables a toda persona que incumpla lo dispuesto por las normas de Emergencia Sanitaria y la Declaratoria de Emergencia Nacional, a las que hace referencia el artículo 1. El artículo 4 hace referencia a la potestad de la Policía Nacional del Perú de

1 Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993 – Volumen 4 Lima Perú Pontificia Universidad Católica del Perú.

2 Lecturas sobre Temas Constitucionales – Funciones Legislativas del Ejecutivo Moderno – Caso Peruano 1998.

3 La Constitución de 1993 Análisis Comparado – 1996 Lima Perú - Konrad Adenauer Stiftung y Ciedla

4 Procedimiento de Control Sobre la Legislación Delegada Naturaleza y Antecedentes – Informe de Investigación mayo 2018 Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria -DIDP Congreso de la República del Perú.

fiscalizar y sancionar el cumplimiento de la legislación emitida a la que hace mención el artículo 1 del Decreto.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1458 señala las conductas que constituyen infracciones administrativas y el artículo 6 hace mención al refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Interior.

Finalmente, la Disposición Complementaria Final Primera establece que el Ministerio del Interior, a propuesta de la Policía Nacional del Perú aprobará el reglamento del presente decreto. A su vez, la Disposición Complementaria Final Segunda señala que el infractor de las disposiciones que contiene el decreto que no cumpla con el pago de la multa dentro del plazo establecido por la norma se encontrará impedido de realizar trámites civiles tales como, suscripción de contratos civiles, trámites ante entidades bancarias, cualquier acto notarial o ante la Superintendencia Nacional de Registro Públicos (SUNARP) y realizar viajes al exterior.

3.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1458

El Decreto Legislativo N° 1458 se emite en el marco de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional declarados en el contexto de la lucha contra la pandemia del Covid-19.

La finalidad del decreto apunta a brindar el marco legal para sancionar el incumplimiento de las disposiciones emitidas en el marco de la emergencia sanitaria a nivel nacional y la declaratoria del estado de emergencia nacional. En ese sentido, regula la potestad fiscalizadora y sancionadora de la Policía Nacional del Perú y establece las infracciones relacionadas al desarrollo de actividades económicas no consideradas esenciales o el incumplimiento de las medidas de aislamiento, inmovilización o distanciamiento social. Asimismo, establece la multa a aplicar.

El trabajo de la Policía Nacional del Perú ha permitido visibilizar los incumplimientos de las disposiciones de Emergencia Sanitaria y Estado de Emergencia Nacional, lo que fundamenta la necesidad de establecer disposiciones para disuadir el incumplimiento de las normas señaladas en el Decreto Supremo 008-2020-SA y en el Decreto Supremo 044-2020-PCM.

IV.- Análisis del Decreto Legislativo N° 1458

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1458, vía facultades delegadas, se excedió o actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República.

El análisis comprende aproximaciones sobre la naturaleza de los decretos legislativos; aspectos generales sobre el control parlamentario de los decretos legislativos; los parámetros del control parlamentario de los decretos legislativos; revisión específica parámetros de control constitucional del Decreto Legislativo 1458 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1458.

4.1.- La naturaleza jurídica de los Decretos Legislativos

Según lo establecido constitucionalmente, el Congreso está habilitado para delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante decretos legislativos, los cuales deberán ceñirse, tal como dispone el artículo 104º de la Constitución, a lo que prescriba la Ley Autoritativa emanada del Poder Legislativo. En dicha ley se especifica la materia y el plazo determinado como límites del Decreto Legislativo.

Los Decretos Legislativos se rigen bajo las mismas reglas establecidas para la promulgación, publicación, vigencia y efectos de una Ley; sin embargo, dada su naturaleza cuenta con un procedimiento propio, estipulado en el artículo 90º del Reglamento del Congreso de la República.

Por su parte el artículo 123 de la Constitución precisa que es potestad del Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos, y en congruencia con el artículo 125 de la misma carta política, es atribución del mencionado Consejo, aprobar los decretos legislativos que dicta el Presidente de la República.

En este ámbito de la facultad normativa Presidencial, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158, describe a los Decretos Legislativos como las normas con rango y fuerza de ley que emanan de autorización expresa y facultad delegada del Congreso. Se circunscriben a la materia específica y se dictaminan en el plazo determinado por la ley autoritativa. Los Decretos Legislativos entran en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria contenida en el mismo Decreto.

4.2.- El control parlamentario sobre los Decretos Legislativos

El control parlamentario de la potestad normativa del Presidente de la República, es la labor de raciocinio, interpretación o juicio que se ejecuta, en el seno parlamentario, sobre si los actos normativos decretados cumplieron o no con dictarse dentro de los parámetros normativos preestablecidos en la ley de delegación.

La revisión parlamentaria sobre la delegación no constituye un juicio de valor sobre si la materia está bien o mal legislada; la conveniencia, la oportunidad; o de lo altruista en términos de ayuda social o en favor a los más necesitados, es más que un juicio, una suerte de constatación del cumplimiento de un mandato expreso y auditable ex post por parte del parlamento.⁵

El control parlamentario como parte del control político, el mismo que se define en su modo estricto como: *“(...) una actividad que un sujeto (el controlante) ejerce sobre otro (el controlado) para la tutela de ciertos valores que el primer tiene el deber de proteger, actividad que puede consistir en la verificación de si han respetado los valores o principios protegidos y en la adopción de medidas sancionatorias o correctivas en caso contrario. Pueden ser diversas las actividades y manifestaciones que pueden someterse a esta verificación. En todo caso, todas ellas deben tener un parámetro de referencia, integrado por una serie de valores o principios que quieren protegerse, y todas ellas puede ser lugar a una sanción, esto es una actividad controlada que no se ha ajustado al parámetro de referencia. Este último elemento es, así, el que viene a superar la equivocada y genérica concepción de control, este no solo se limita a juicio o verificación, sino que también incluye la adopción de una medida destinada a hacer cesar la situación no conforme a los valores que se tratan de proteger”*.⁶

Las posiciones parecerían oscilar entre la existencia de un mandante o contralor; y su contraparte, un mandatario o contralado; sin embargo, este vínculo que va más allá se sostiene y encuentra en su lógica interna, en los parámetros de referencia, que no son otros que, la fuente de valores y principios constitucionales, y que no necesariamente se constriñen al ámbito sancionador que emerge del pensamiento mayoritario.

5 Manual del Parlamento – Cesar Delgado Guembes - página 538 Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú.

6 Santaolalla López Derecho Parlamentario Español Madrid Espasa Calpe. -1990 páginas 198-199.

El mismo autor **Santaolalla** señala que “[...] *el control parlamentario solo se produce cuando se presenta un acto de confrontación o juicio de una determinada conducta, unido a una facultad de sancionarlo, esto es, de corregirlo por medios claramente establecidos por el Derecho.*”⁷

Con ello, el control no supone necesariamente o en forma implícita, la idea de sanción, la concepción del control, en este orden puede significar constatación o verificación del cumplimiento de la encomienda, como observamos en el control parlamentario sobre los decretos legislativos.

4.3.- Los parámetros del control parlamentario de los decretos legislativos

El artículo 90, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que, en el 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 consecuencia, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley Autoritativa y b) la Constitución Política.

Por tanto, la Comisión de Constitución y Reglamento, para el caso en vía delegada, el Grupo de Trabajo, debe analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa (Ley 31011), 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 estamos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo, siendo estos los límites de referencia.

La ley 31011 consta de dos artículos y el artículo 2 establece las materias sobre las cuales el Congreso de la República delega facultades al Poder Ejecutivo. Las materias que otorga en delegación son las siguientes: a) En materia de salud, b) en materia de política fiscal y tributaria; c) En materia de promoción de la inversión; d) En materia de seguridad ciudadana y orden interno; e) En materia de educación; f) en materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad; g) En materia de bienes y servicios para la

⁷ Ídem página 222.

población; h) Em materia de protección a los sectores productivos, i) En materia de protección cultural y de turismo.

Precisa finalmente la Ley 31011, que las normas a ser emitidas en el marco de lo dispuesto en la citada ley aseguran el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 104 y 101 inciso 4, y demás concordantes del texto constitucional; y la, jurisprudencia que, al respecto, ha emitido el Tribunal Constitucional.

b) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, 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, interpretación y conservación de la ley, el Tribunal Constitucional expresó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. que, la presunción respecto a la constitucionalidad de la ley impugnada, al amparo del principio de conservación de la ley, debiera ser el arma de último recurso, por parte del órgano que ejerce el control, sea o no órgano político, la idea prevalente es preservar la norma no solo por seguridad jurídica sino además por la gobernanza de la administración.

Dicho principio es complementario al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, que precisa el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC . El fundamento de ambos principios: el de “conservación” y el de “presunción de constitucionalidad”, devienen en complementarios, además de estar este última consagrado en el derecho positivo.

En ese sentido, 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 autoritaria, éste debe ser riguroso y 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.

4.4.- Revisión específica parámetros de control constitucional del Decreto Legislativo 1458.

a) Plazo

Mediante Ley N° 31011, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo del 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1458, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 14 de abril del 2020 dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1458 se sustenta en el numeral 4) del artículo 2 de la Ley 31011, que establece la facultad de legislar en: *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** tiene como objeto es establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las disposiciones de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, y el Estado de Emergencia Nacional establecido por el Decreto Supremo 044-2020-PCM y las normas que precisan, amplían y modifican su vigencia. En ese sentido, el decreto regula un mecanismo de actuación de la Policía Nacional del Perú para que pueda sancionar administrativamente el incumplimiento de las normas de Emergencia Sanitaria y Estado de Emergencia Nacional, cuyo incumplimiento afecta el bienestar general y sin el cual no es posible frenar el contagio del Covid-19.

De lo expuesto, se concluye 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.

c) Conformidad con la Constitución Política

De la evaluación del Decreto Legislativo 1458, se verifica que las medidas aprobadas en los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y la Primera Disposición Complementaria Final son conformes con la Constitución Política del Perú. El decreto al establecer la potestad sancionadora de la Policía Nacional del Perú, describiendo las conductas que suponen una infracción a las normas de Emergencia Sanitaria y Estado Nacional de Emergencia cumple con el principio de legalidad y tipicidad en materia sancionatoria que establece el literal d) numeral 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

Análisis particular merece la Segunda Disposición Complementaria Final que establece que en los casos que el infractor no cumpla con pagar la multa dentro del plazo establecido por la norma se encuentra impedido de “realizar trámites civiles tales como: suscripción de cualquier tipo de contrato civil, trámites ante las entidades bancarias, cualquier acto notarial o ante la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), y realizar viajes al exterior.”

Dicha Disposición supone una medida adicional a las previstas en el artículo 5 del decreto, ya que establece el impedimento de para suscribir contratos civiles, realizar trámites ante entidades bancarias, realizar actos notariales o antes SUNARP y realizar viajes al exterior, en caso no se cumpla con el pago de la multa “dentro del plazo establecido por la norma”.

El sustento de la Segunda Disposición Complementaria Final se vincula con la obligación del Estado, en virtud del artículo 44 de la Constitución, de garantizar la vigencia de los derechos de sus ciudadanos, entre los cuales se encuentra como primordial el derecho a la salud, así como la protección del medio familiar y de la comunidad, conforme a lo recogido en los artículos 7 y 9 de la Constitución.

Para ejercer la protección de sus ciudadanos y asegurar el cumplimiento de las normas, el Gobierno goza de manera exclusiva del *ius puniendi*, en virtud del cual tiene la facultad de determinar aquellas conductas que merecen ser sancionadas, pues su comisión afecta el orden social que busca protegerse con las normas. Así puede hacer uso de la determinación de sanciones tanto en el ámbito administrativo como penal. Así lo señala el Tribunal Constitucional:

“Y es que si bien la potestad de dictar sanciones administrativas al igual que la potestad de imponer sanciones penales, derivan del ius puniendi del Estado, no pueden equipararse ambas, dado que no sólo las sanciones penales son distintas a las administrativas, sino que los fines en cada caso son distintos (reeducción y reinserción social en el caso de las sanciones penales y represiva en el caso de las administrativas)”.⁸

Ello, motivó que el Decreto Legislativo N° 1458, a través de la referida Segunda Disposición, incluya una consecuencia aplicable en el caso que los infractores, que una vez sancionados no cumplan con el pago de la multa dispuesta. Esta consecuencia, no se ha determinado como una consecuencia de la infracción de las medidas de emergencia sanitaria o de la declaratoria del estado de emergencia. Asimismo, no busca afectar al ciudadano con una medida comparable con una sanción administrativa y menos con una sanción de orden penal.

De esta manera, la Segunda Disposición no genera una doble sanción o una sanción adicional, ya que no se impone con la pena de multa, sino que nace y se efectiviza ante el incumplimiento de la sanción debidamente impuesta. En ese sentido, si el infractor sancionado por las infracciones ya tipificadas cumple con el pago de la multa no será pasible de ningún tipo de restricción o consecuencia.

Al respecto, las medidas determinadas como la restricción de viajes al exterior o los límites de los trámites civiles mencionados en la Segunda Disposición, tienen como objetivo promover el cumplimiento de las sanciones impuestas, luego de un debido procedimiento en el que el administrado tiene a su disposición todos los recursos para su defensa. Cabe señalar que medidas similares son aplicadas para el caso de incumplimiento del pago de multas electorales, ya que al existir un interés público relevante, como es la protección de la salud de toda la población en el marco de una pandemia, resulta pertinente y adecuado adoptar todas las acciones que permitan asegurar el cumplimiento de las normas y la ejecución de las sanciones impuestas por el Estado.

⁸ Exp. N° 01668-2011-PA/TC

En el caso de la restricción de la celebración de contratos, trámites bancarios o inscripciones en SUNARP, se entiende que esto se relaciona directamente con acciones que signifiquen modificar su situación patrimonial, lo que incide directamente en el pago de la multa impuesta, de este modo la necesidad y vinculación de esta medida con el cumplimiento de la normativa se encuentra acreditado. Asimismo, resulta proporcional ya que no se estaría afectando derechos del ciudadano de manera grave, teniendo este la posibilidad de cumplir con la multa y recobrar el ejercicio de los derechos a realizar los trámites que señala la Segunda Disposición del decreto en cuestión.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha señalado:

“(...) que los derechos fundamentales pueden ser limitados, restringidos o intervenidos en alguna medida cuando dicha limitación, restricción o intervención resulten justificadas en la protección proporcional y razonable de otros derechos fundamentales o bienes de relevancia constitucional. Por ello se afirma que los derechos fundamentales no son absolutos sino relativos, es decir, que el contenido de cada derecho fundamental no es definitivo sino que en cada caso concreto se va a definir en función de las circunstancias específicas y de los grados de restricción y satisfacción de los derechos o bienes constitucionales que se encuentren en conflicto”.⁹

De esta manera, de la evaluación del Decreto Legislativo 1458, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú y respetan los parámetros constitucionales que han sido desarrollados en relación a las facultades sancionadoras del Estado.

5. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto 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; concluye que el Decreto Legislativo N° 1458, promulgado al amparo de facultades delegadas, **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo

⁹ Exp. N° 0004-2010-PI/TC, Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional del 14 de marzo de 2011.

104 y el numeral 4 del artículo 101 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.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 12 de octubre de 2020