



**Informe del Decreto Legislativo N° 1459 – 2020 2021**  
**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° 1459**

### **PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 1459, norma que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de Covid-19.

El Decreto Legislativo N° 1459 fue derivado al Grupo de Trabajo, mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, el 14 de mayo del 2020.

El presente informe fue aprobado por unanimidad en su sesión ordinaria del 19 de junio 2020; y presentado a la Comisión de Constitución y Reglamento con Oficio N° 033-2020, con fecha 02 de julio del mismo año.

Con Oficio N° 0344-2020-2021-CCR-CR, de 21 de julio de 2020, el Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento, remite el Informe recaído sobre el Decreto Legislativo 1475, y de conformidad con el acuerdo adoptado en su Décimo Primera Sesión Ordinaria, se aprobaron con cargo a redacción, en lo relativo al cumplimiento de plazos de estas normas por parte del Poder Ejecutivo.

El presente informe fue aprobado por unanimidad en una nueva versión en su novena sesión ordinaria realizada el 14 de agosto por los señores Congresistas Jim Ali Mamani Barriga, Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

#### **I.- Aspectos Procedimentales**

Mediante Oficio N°036-PR, del 27 de abril del 2020, suscrito por el Señor Presidente de la República, señor Martín Alberto Vizcarra Cornejo y el señor Vicente Zevallos Salinas, remiten al Presidente del Congreso de la República, señor Congresista Manuel Merino de Lama, el Decreto Legislativo N° 1459, Decreto Legislativo que norma que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de covid-19.

El Decreto Legislativo N° 1459 fue promulgado el 13 de abril del 2020 y publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 14 de abril del mismo año.

Documento 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.

### **1.1.- Cumplimiento de Requisitos Formales**

El Decreto Legislativo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos en armonía de lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución Política y con el voto aprobatorio del citado 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 de la República señala lo siguiente:

#### ***“Artículo 90.- Procedimiento de Control sobre Legislación Delegada***

*El Congreso ejerce el control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en su 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.*  
(...)”

Como consta en el expediente el Decreto Legislativo 1459, se publica el día 14 de abril 2020, sin embargo se da cuenta al Congreso de la República el 27 de abril de 2020, mediante Oficio N° 036-2020-PR, con lo cual, si bien se ha cumplido con dar cuenta del Decreto de Legislativo al Congreso de la República, dicho cumplimiento no se ha efectuado en el plazo establecido por el Reglamento del Congreso, por lo que, en este extremo se realiza la constatación de las circunstancias vinculadas con la declaración de emergencia sanitaria a nivel nacional; con la orden de inmovilización social obligatoria a consecuencia de la epidemia Covid-19, y con las normas jurídicas emitidas durante dicha situación de naturaleza excepcional y global.

El ingreso del Decreto Legislativo 1459, presentado el 27 de abril del 2020, se realiza en un plazo que excede a los tres (3) días posteriores al de su publicación, a que se contrae el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, sin embargo, existen razones que justifican la presentación del Decreto Legislativo bajo dicha condición, las mismas que se exponen en el presente informe.

- *Ingreso documental al Congreso de la República a partir del 16 de marzo 2020*

En lo que se refiere al ingreso de documentos a partir del 16 de marzo del 2020, fecha en la que se instala el nuevo Congreso de la República, es de precisar, que ésta prácticamente confluye con la declaración del estado de emergencia nacional por el brote del Covid-19, dictada por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el 15 de marzo del 2020; norma por la que se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena) a nivel nacional por las graves circunstancias sanitarias producidas por el Covid-19, la misma que ha sido ampliada en varias ocasiones.

Dentro de las medidas que se dictan desde el Ejecutivo, se dispuso la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos, sujetos a silencio positivo y negativo, la

misma que ha sido ampliada a través de normas sucesivas.<sup>1</sup> Esta referencia aplica al ingreso del Decreto Legislativo 1459, norma que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de Covid-19; que ingresó al Congreso de la República, vía dación en cuenta el 27 de abril del 2020.

Siendo esta suspensión de plazos administrativos, que de manera excepcional y por razones de la emergencia decretada por el gobierno, a la que estaría sujeta la dación en cuenta del decreto legislativo, objeto del presente informe, al haber ingresado el 27 de abril del 2020, y no a los tres (3) días posteriores a su publicación (14 de abril del 2020), como lo dispone el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Por lo que, atendiendo a los fundamentos jurídicos expuestos, el Grupo de Trabajo da por presentado el Decreto Legislativo 1459, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 14 de abril de 2020 e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 27 de abril de 2020, mediante Oficio N° 036-2020-PR, dentro del plazo administrativo previsto en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y por tanto declara su admisión a trámite en sede congresal.

## **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:*

---

<sup>1</sup> El Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el 15 de marzo 2020, por el 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 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.

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 1 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar en lo siguiente:

- 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.

De otro lado, el numeral 7) del mismo artículo 2 de la Ley N° 31011, establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar 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 su asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.

#### **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 Bernal. (Rubio Correa, (1998- 1999)<sup>2</sup>, García Belaunde (1989: 32)<sup>3</sup> y Enrique Bernal, (1996, 131)<sup>4</sup>.

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.<sup>5</sup>(DIDP 2018).

Siendo el encargo al grupo de trabajo analizar si el **Decreto Legislativo N° 1459**, Decreto Legislativo que norma que tiene por norma que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de Covid-19, se enmarca en los supuestos materiales establecido en la Ley 31011, ley autoritativa de delegación.

### 3.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1459

El Decreto Legislativo N° 1459, consta de cuatro artículos; dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria transitoria.

El objeto del decreto es modificar los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1300, norma que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena, para efectivizar la aplicación de la conversión automática de la pena para las personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, en el marco de la Declaratoria de Emergencia Sanitaria a nivel nacional.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1459, modifica el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1300, Decreto Legislativo que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena, en los términos siguientes:

***“Artículo 3. Procedencia [...] La pena privativa de libertad de una persona condenada por el delito de omisión de asistencia familiar puede convertirse automáticamente en una pena alternativa con la sola certificación del pago íntegro de la reparación civil y de la deuda alimenticia acumulada hasta el momento en que solicita la conversión. La certificación del pago se realiza ante el juez sin mediar el desarrollo de la audiencia, a la que se hace referencia en el artículo 6<sup>6</sup>. Para estos supuestos no es aplicable el literal b) del párrafo anterior<sup>7 8</sup>”***

---

<sup>2</sup> Estudio de la Constitución Política del Perú de 1993 – Volumen 4 Lima Perú Pontificia Universidad Católica del Perú.

<sup>3</sup> Lecturas sobre Temas Constitucionales – Funciones Legislativas del Ejecutivo Moderno – Caso Peruano 1998.

<sup>4</sup> La Constitución de 1993 Análisis Comparado – 1996 Lima Perú - Konrad Adenauer Stiftung y Ciedla -

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Decreto Legislativo N° 1300 – Artículo 6.- La Audiencia. - Contando con los requisitos señalados en la presente norma, el Juez notifica a los sujetos procesales con los recaudos correspondientes y convoca a audiencia dentro de los cinco (5) días, bajo responsabilidad funcional. (...).

<sup>7</sup> “Artículo 3.- Procedencia.- (...) b) Haber sido condenado a pena privativa de libertad no mayor de seis (6) años y encontrarse en la etapa de mínima seguridad del régimen ordinario cerrado del sistema penitenciario. (...)”

<sup>8</sup> El subrayado es nuestro.

El artículo 3 del Decreto Legislativo 1459, incorpora un párrafo final al artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1300, norma que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena, en los siguientes términos:

**“Artículo 4.- Requisitos**

*Para el procedimiento especial de conversión de penas, el Juez debe verificar los siguientes documentos:*

[...]

*e) Declaración jurada del interno señalando la dirección del domicilio o residencia habitual, al momento de egresar del establecimiento penitenciario.*

*En los casos de conversión automática de la pena privativa de libertad de una persona condenada por el delito de omisión de asistencia familiar únicamente es exigible el requisito señalado en el literal e), debiendo además de ello solo requerirse la certificación del pago íntegro de la reparación civil y de la deuda alimenticia actualizada al momento que se solicita la conversión”<sup>9</sup>.*

La primera disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1459 precisa que las disposiciones de dicho decreto son aplicables a todas las solicitudes de conversión automática de personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar que, a la fecha, se hayan presentado ante las autoridades judiciales, independientemente de la etapa en que se encuentren y siempre que favorezcan al solicitante.

La única disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N° 1459 señala que durante el periodo que dure la Emergencia Sanitaria a nivel nacional declarada por el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, no se exigirá para los casos de conversión automática de pena privativa de libertad de una persona condenada por el delito de omisión de asistencia familiar el requisito señalado en el literal e) del artículo 4 del Decreto legislativo N° 1300, Decreto Legislativo que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena.

### **3.3.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1459**

La Constitución Política del Perú señala en el inciso 22) de su artículo 139, que el objeto del régimen penitenciario es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. En ese contexto, el Instituto Nacional Penitenciario, organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el ente rector del Sistema Penitenciario Nacional (artículo 133 del Código de Ejecución Penal).

El Decreto Legislativo N° 1325, declara en emergencia y dicta medidas para la reestructuración del Sistema Nacional Penitenciario y el Instituto Nacional Penitenciario.

Las condiciones de hacinamiento de los establecimientos penitenciarios a nivel nacional convierten a los internos y al personal penitenciario (agentes de seguridad, administrativos y personal de salud), en focos de riesgo de contagio de enfermedades infecciosas como el COVID-19.

---

<sup>9</sup> El subrayado es nuestro.

Por Decreto Legislativo N° 1300, se aprobó establecer un procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad no mayores a seis años, por una pena alternativa para condenados, a fin de coadyuvar con una adecuada reinserción social de los mismos, siempre que reúnan ciertos presupuestos y se trate de infracciones de poca lesividad y repercusión social.

Por Decreto de Urgencia N° 008-2020 se modificó los artículos 3 y 11 del Decreto Legislativo N° 1300, a fin de incorporar en el mismo un supuesto de conversión de pena en los casos de personas privadas de libertad por delitos de omisión de asistencia familiar, un supuesto de conversión automática con la finalidad de promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia; así como, contribuir a la disminución de la sobrepoblación en establecimientos penitenciarios.<sup>10</sup>

Con la finalidad de coadyuvar en la prevención del riesgo de contagio del COVID-19 y, a su vez, optimizar la atención a las condiciones de sobrepoblación, se señala que es necesario potenciar la aplicación de medidas de egreso penitenciario que no impliquen perjuicios sociales, como el caso de la conversión automática de la pena aplicable a las personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar regulada en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1300.<sup>11</sup>

De la información contenida en la exposición de motivos del Decreto Legislativo en estudio se constata la existencia de un grave riesgo sanitario para la población penitenciaria en condiciones de hacinamiento. Se señala en la exposición de motivos: *“La hipertrofia de la población en los recintos penitenciarios comprende un factor que sabotea cualquier estrategia de mantenimiento de espacios interpersonales; una problemática que se agudiza en un escenario de pandemia como el que se experimenta actualmente, en la que la rapidez y efectividad del contagio del covid-19 se repotencia en un contexto de constreñimiento corporal”.*<sup>12</sup>

Ampliando los argumentos expuestos, precisan que además de la población penitenciaria, existe también un potencial riesgo sanitario para el personal de los establecimientos penitenciarios. De este modo sostiene: *“en efecto, si el hacinamiento es un factor que contribuye a que la población penitenciaria sea una población de riesgo al contraer la enfermedad COVID-19, también es cierto que, este factor influye (...) en los agentes de seguridad, administrativos y personal de salud.”*<sup>13</sup>

Este fenómeno ha sido analizado y evaluado por la Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, en el marco del Lineamiento General 01, la necesidad de racionalizar el “ingreso y salida del sistema penitenciario”<sup>14</sup>, de cara a la reducción del crecimiento incesante del problema del hacinamiento de nuestro régimen penitenciario.

Establecido el diagnóstico, retomamos los antecedentes del Decreto Legislativo N° 1459, y tenemos que el Decreto de Urgencia N° 008-2020, incorpora al Decreto Legislativo N° 1300, un supuesto de conversión automática de la pena para los condenados por el delito de omisión de asistencia familiar, supuesto que según los argumentos y la data no habrían dado los resultados esperados, al parecer porque

---

<sup>10</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>11</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>12</sup> Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1459 pagina1.

<sup>13</sup> Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 1459 -pagina 2.

<sup>14</sup> MINJUS, Política Nacional Penitenciaria y el Plan Nacional de la Política Penitenciaria 2016-2020, Lima pagina 71.

conjuntamente con esta medida se habrían seguido aplicando exigencias y formalidades de los procedimientos ordinarios, por lo que no se habría conseguido reducir el número de la población penitenciaria.

Lo que ocurre es que, los operadores judiciales han considerado continuar valorando como requisito para la aplicación de la – *conversión automática de la pena de omisión de asistencia familiar* – la formación de un expediente penitenciario individual, la evaluación semestral por el órgano técnico penitenciario y desarrollo de audiencias, entre otras, lo que significado la dilación de los procesos de conversión automática.

Por ello, como lo explican los motivos que generaron el Decreto Legislativo N° 1459, ha ralentizado la eficacia del mecanismo de conversión automática hoy vigente y hace que luego de 3 meses aproximadamente, de la vigencia del Decreto de Urgencia N° 008-2020, solo se han expedido 92 resoluciones judiciales, de solicitudes de conversión de pena, de un total de 2,250 condenados potencialmente beneficiarios.

Decreto Legislativo 1300	Decreto Legislativo 1300 modificado (Decreto Legislativo 1459)
<p>Artículo 3.- Procedencia</p> <p>El procedimiento especial de conversión de penas procede de oficio o a petición de parte, para condenados, siempre que se presenten los siguientes supuestos: (...)</p> <p>La pena privativa de libertad de una persona condenada por el delito de omisión de asistencia familiar puede convertirse automáticamente en una pena alternativa, si certifica ante el Juez el pago íntegro de la reparación civil y de la deuda alimenticia acumulada hasta el momento en que solicita la conversión. Para este supuesto no es aplicable el literal b) del párrafo anterior.</p>	<p>Artículo 3.- Procedencia</p> <p>El procedimiento especial de conversión de penas procede de oficio o a petición de parte, para condenados, siempre que se presenten los siguientes supuestos: (...)</p> <p>La pena privativa de libertad de una persona condenada por el delito de omisión de asistencia familiar puede convertirse automáticamente en una pena alternativa, <b>con la certificación del pago íntegro</b> de la reparación civil y de la deuda alimenticia acumulada hasta el momento en que solicita la conversión. <b>La certificación del pago se realiza ante el juez sin mediar el desarrollo de la audiencia, a la que se hace referencia en el artículo 6.</b> Para este supuesto no es aplicable el literal b) del párrafo anterior.</p>
<p>Artículo 4.- Requisitos</p> <p>Para el procedimiento especial de conversión de penas, el Juez debe verificar los siguientes documentos: (...)</p> <p>e) Declaración Jurada del interno señalando la dirección del domicilio o residencia habitual, al momento de egresar del establecimiento penitenciario.</p>	<p>Artículo 4.- Requisitos</p> <p>Para el procedimiento especial de conversión de penas, el Juez debe verificar los siguientes documentos: (...)</p> <p>e) Declaración Jurada del interno señalando la dirección del domicilio o residencia habitual, al momento de egresar del establecimiento penitenciario.</p> <p><b>En los casos de conversión automática de la pena privativa de libertad de una persona condenada</b></p>

	<p><b>por delito de omisión de asistencia familiar únicamente es exigible el requisito señalado en el literal e), debiendo además de ello solo requerirse la certificación del pago íntegro de la reparación civil y de la deuda alimenticia actualizada al momento que se solicita la conversión.</b></p>
--	--

Por lo que, en estos supuestos, se ha visto por conveniente modificar el último párrafo del artículo 3 y agregar un último párrafo al artículo 4 del Decreto Legislativo 1300, en el sentido que en el pago de asistencia familiar se realice sin mediar audiencia; y que solo se exija el requisito de la declaración jurada del interno, requiriéndose el pago íntegro de la reparación civil y la deuda alimenticia actualizada, al momento en el que solicita la conversión.

Siendo estas algunas de las razones que justifican según la exposición de motivos del Poder Ejecutivo la promulgación del Decreto Legislativo objeto del presente informe.

#### **IV.- Análisis del Decreto Legislativo N° 1459**

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1459, 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 1459 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1459.

##### **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 cuanta 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.<sup>15</sup>

Por contrario, el terreno de la labor parlamentaria, en control normativo, consiste en revisar si la materia legislada, vía Decreto, es consecuente y fiel al mandato conferido por el Parlamento.

Si se revisa la norma emitida por el Presidente de la República es para dejar fe de que el encargo o la potestad se ejerció se hizo con sujeción y fidelidad al mandato. Si el resultado de examen o control es positivo la norma en este caso el Decreto Legislativo mantiene su vigencia y por el contrario adquiere la confirmación explícita que el parlamento, en efecto, verificó que el Poder Ejecutivo actuó en armonía con la delegación.

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 respectado 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 equívoca 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”.<sup>16</sup>

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 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.

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.”<sup>17</sup> Con ello, el control no supone necesariamente o en forma, implícita, la idea de sanción, la concepción del control, en este orden puede

<sup>15</sup> Manual del Parlamento – Cesar Delgado Guembes - página 538 Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú.

<sup>16</sup> Santaolalla López Derecho Parlamentario Español Madrid Espasa Calpe. -1990 páginas 198-199.

<sup>17</sup> Ídem página 222.

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. Nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo. Siendo estos los límites de referencia, en la confrontación, entre la ley autoritativa y norma expedida (vía delegación) por el Poder Ejecutivo.

La mencionada ley 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 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, el 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 lo expresó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC.<sup>18</sup> La presunción respecto a la constitucionalidad de la ley impugnada, al

---

<sup>18</sup> “- 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

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.<sup>19</sup> El fundamento de ambos principios: el de “*conservación*” y el de “*presunción de constitucionalidad*”, devienen en complementarios, además de estar este último consagrado en el derecho positivo.

En la misma línea y enriqueciendo aún más, la posición del Tribunal Constitucional en dicho terreno, la Sentencia N° 04-2001 PI/TC, 22 de setiembre del 2011 25% del número legal de congresistas <sup>20</sup>, expresa en otro extremo, quedándonos (a pesar de ser una discusión cerrada) con la última parte de su posición que a la letra dice: “*Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan al estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el correcto razonar la base de la legitimidad de sus decisiones. (Fundamento 10)*”.

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 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 1456**

##### **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 cuarentaicinco (45) días calendario<sup>21</sup>.

---

inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es de 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 guarda coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental”.

<sup>19</sup> “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 considerada constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

<sup>20</sup> Como antes se ha dicho los niveles en que operan los controles político y jurídico son distintos. Mientras que el primero se funda en la voluntad política de las mayorías y su legitimidad descansa con relación a la representación directa del cuerpo electoral, el control jurídico se funda en la consistencia de las razones que la Constitución suministra al órgano que controla. Y a estas llega por medio de discusiones en las que no cuentan los números, sino el raciocinio. Por ello, quienes deciden jurídicamente la validez de las normas tienen la enorme responsabilidad de respetar las reglas que disciplinan la estructura racional del proceso de interpretación y aplicación de las normas, encontrándose en el respeto de estas reglas sobre el correcto razonar la base de la legitimidad de sus decisiones. (Fundamento 10)

<sup>21</sup> El subrayado es nuestro.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1459, Decreto Legislativo fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 14 de abril del 2020, es decir a los veintiún (21) 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) días calendario contados a partir de la vigencia de la Ley N° 31011.

#### **b) Materia específica**

El Decreto Legislativo 1459 se sustenta en los numerales 1) y 7) del artículo 2 de la Ley 31011, que establece lo siguiente:

El artículo 2 de la Ley N° 31011, señala en el artículo 2 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 1 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

*“(…) 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”.*

De otro lado, el numeral 7) del mismo artículo 2 de la Ley N° 31011, establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

*“(…) 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 su asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19”.*

En el presente caso, se tiene que el **Decreto Legislativo 1459** incorpora disposiciones:

- Modifica los artículos 3 y 4 del Decreto Legislativo N° 1300, para hacer efectiva la aplicación de la conversión automática de la pena para las personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, eliminando la etapa de la audiencia que venía dilatando los procedimientos.
- Incorpora un párrafo final al artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1300, en el sentido que en los casos de conversión automática de la pena privativa de libertad de una persona condenada por delito de omisión de asistencia familiar solo será exigible la declaración jurada del interno, el pago íntegro de la deuda y la reparación civil.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1459, norma que optimiza la aplicación de la conversión automática de la pena para personas condenadas por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de reducir el hacinamiento penitenciario y evitar contagios de Covid-19, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numerales 1 y 7 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 1459, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia 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. En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1459, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

## **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° 1459, promulgado al amparo de facultades delegadas, CUMPLE con lo dispuesto en el artículo 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.

Dése cuenta.

Sala Virtual

Lima, 14 de agosto del 2020



**Congresista Gino Costa Santolalla**

Coordinador del Grupo de Trabajo

Comisión de Constitución y Reglamento