



Informe del Decreto Legislativo N° 1462 – 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° 1462 PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 1462, norma que prorroga el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación para el estado peruano a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.

El Decreto Legislativo N° 1462 fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, del 14 de mayo del 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El presente informe fue aprobado por mayoría, en la Primera Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 28 de setiembre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, y el voto en abstención del congresista Carlos Mesía Ramírez, 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 Consejo de Ministros, remiten al Presidente del Congreso de la República, señor Congresista Manuel Merino de Lama, el Decreto Legislativo N° 1462, Decreto Legislativo que prorroga el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación para el estado peruano a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.

El Decreto Legislativo N° 1462, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, el 17 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 la Ministra de Economía y Finanzas, 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 17 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, si bien se ha cumplido con dar cuenta del Decreto Legislativo al Poder Legislativo, dicho cumplimiento no se ha efectuado en el plazo establecido por el Reglamento del Congreso de la República, por lo que 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 a las normas jurídicas emitidas durante dicha circunstancia de naturaleza excepcional y global.

El ingreso del Decreto Legislativo, presentado el 28 de abril del 2020, 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, 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.¹ Esta referencia aplica al ingreso del Decreto Legislativo 1462, norma que proroga el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación para el estado peruano a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, que ingresó al Congreso de la República, vía dación en cuenta con fecha 28 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 28 de abril del 2020, y no a los tres días posteriores a su publicación, 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 1462, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 17 de abril de 2019 e ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el 28 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 lo tanto, se declara su admisión a trámite en sede congresal.

¹ El Decreto de Urgencia N° 026-2020, publicado el 15 de marzo 2020, por la que se dispone la suspensión de plazos en los procedimientos administrativos, hasta por treinta (30) días hábiles; norma modificada por el Decreto de Urgencia N° 29-2020, de 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.

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 2 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 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.

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)², García Belaunde (1989: 32)³ y Enrique Bernal, (1996, 131)⁴.

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.⁵(DIDP 2018).

Siendo el encargo al grupo de trabajo analizar si el **Decreto Legislativo N° 1462**, Decreto Legislativo que tiene por objeto prorrogar el plazo de autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación, regulado en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, con la finalidad de contribuir con las medidas de facilitación del cumplimiento tributario y aduanero.

3.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1462

El Decreto Legislativo N° 1462, consta de tres artículos.

El objeto del decreto es prorrogar el plazo de autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación, regulado en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados

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

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

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

5 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.

Digitales, con la finalidad de contribuir con las medidas de facilitación del cumplimiento tributario y aduanero.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1462, señala sobre la prórroga del plazo establecido en Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales que:

2.1 Prorrógase hasta el 31 de diciembre de 2021 lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.⁶

2.2 A partir del 1 de enero de 2022, la SUNAT podrá continuar con sus funciones de Entidad de Registro o Verificación siempre que haya cumplido con los procedimientos de acreditación respectivos ante el INDECOPI. Este último contará con un plazo máximo de 120 días hábiles para culminarlo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento de la Ley N° 27269, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 052-2008-PCM y sus modificatorias. Una vez acreditada como Entidad de Registro para el Estado Peruano-EREP, podrá continuar celebrando los acuerdos a los que se refiere el segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, al igual que toda EREP acreditada.⁷

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1462, señala que el Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Economía y Finanzas.

3.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1462

Las medidas de aislamiento social derivadas de la declaración del Estado de Emergencia Nacional vienen afectando la dinámica de algunos sectores, identificándose dentro de los que presentan una mayor caída a los siguientes: minería, construcción, comercio no vinculado a la oferta de productos de primera necesidad, transporte internacional e interprovincial, servicios turísticos y de entretenimiento y otros servicios.

Por ello, dado el alcance global de la crisis de salud originada por el Covid-19 se esperan consecuencias económicas negativas para el país y la dinámica de los distintos sectores

⁶ El subrayado es nuestro.

⁷ El subrayado es nuestro.

de la economía. Según el Instituto Peruano de Economía⁸, dada las medidas de aislamiento social emprendidas por el gobierno peruano, se estima que alrededor del 50% - 55% del PBI se encontraría paralizado durante el estado de emergencia⁹.

Por lo que, en este escenario muchas empresas no solo verán reducidas de manera importante su actividad económica, sino que además tienen gran incertidumbre sobre el panorama económico del presente año¹⁰.

En ese sentido, es necesario prorrogar el plazo establecido en Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.

Son 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° 1462

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1462, 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 1462 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1462.

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

⁸ Instituto Peruano de Economía. 2020. Segundo Informe: análisis del impacto económico del Covid-19 en el Perú. Lima, Perú. https://www.ipe.org.pe/portal/wp-content/uploads/2020/03/INFORME-IPE-II-Impacto-del-coronavirus-en-la-econom%C3%ADa-peruana_vf_.pdf

⁹ El subrayado es nuestro.

¹⁰ El subrayado es nuestro.

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.¹¹

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

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 con sujeción y fidelidad al mandato. Así, si el resultado del examen o control es positivo, el Decreto Legislativo mantiene su vigencia y adquiere la confirmación explícita de 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 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”*.¹²

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.

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.”*¹³ Con ello, el control no supone necesariamente o en forma implícita, la

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

13 Ídem página 222.

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. 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, 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.¹⁴ 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/TC¹⁵. 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.

14 “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 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”.

15 “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.

El criterio de evaluación de control político: conveniencia o inconveniencia Sentencia N° 04 – 2011 PI/TC, 22 de setiembre de 2011, 25% del número legal de congresistas.¹⁶

Los criterios que expone el máximo órgano de control constitucional resultarán de recurrencia cotidiana en la revisión de las normas del Poder Ejecutivo, que ponen cara a los “*criterios de control jurídico*” y los “*criterios de control político*”, precisamente cada vez que el grupo de trabajo se avoque al estudio de cada una de las normas jurídicas (decretos legislativos) objeto de escrutinio constitucional.

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 ¹⁷, 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

16 El criterio de control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea la validez/invalides del objeto controlado, los criterios de simple oportunidad y de conveniencia/inconveniencia sean los que se empleen en el control político. De simple oportunidad pues encontrándose facultados para realizar el control respecto de cualquier medida gubernamental, depende de la decisión política del Parlamento, y en particular de las relaciones entre minoría y mayoría políticas, el que lo quiera ejercer. Y se realiza bajo el criterio de conveniencia/inconveniencia ya que, una vez que ha decidido llevarlo a cabo, las críticas al Poder Ejecutivo pueden tener el derecho como fundamento, pero también sustentarse en razones económicas financieras, sociales, de orientación política o por puros argumentos de poder. Puesto que no existe un catálogo de criterios limitados o delimitados para el escrutinio político, la subjetividad y la disponibilidad de su parámetro son algunos de los factores que singularizan al control político (Fundamento 5).

17 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)

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 1462

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 calendario¹⁸.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1462, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 17 de abril del 2020, es decir a los veinte y un (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) calendario contados a partir de la vigencia de la Ley N° 31011.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1462 se sustenta en el numeral 2) 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 2 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

“(…) 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

18 El subrayado es nuestro.

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".

En el presente caso, se tiene que el **Decreto Legislativo 1462** desarrolla los siguientes aspectos:

- Tiene por objeto prorrogar el plazo de autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación, regulado en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, con la finalidad de contribuir con las medidas de facilitación del cumplimiento tributario y aduanero.
- Prorroga hasta el 31 de diciembre de 2021 lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.
- Señala que, a partir del 1 de enero de 2022, la SUNAT podrá continuar con sus funciones de Entidad de Registro o Verificación siempre que haya cumplido con los procedimientos de acreditación respectivos ante el INDECOPI. Este último contará con un plazo máximo de 120 días hábiles para culminarlo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67 del Reglamento de la Ley N° 27269, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 052-2008-PCM y sus modificatorias. Una vez acreditada como Entidad de Registro para el Estado Peruano–EREP, podrá continuar celebrando los acuerdos a los que se refiere el segundo párrafo de la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, al igual que toda EREP acreditada.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1462, norma que prorroga el plazo de la autorización a la SUNAT para ejercer funciones de Entidad de Registro o Verificación para el Estado peruano a que se refiere la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 2 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 1462, 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 a la Cuenta General de la República. En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1462, 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° 1462, 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, 28 de setiembre del 2020