



*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° 1482
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 1482, norma que modifica la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones en Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores.

El Decreto Legislativo N° 1482 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 en mayoría en la octava sesión ordinaria realizada el 24 de julio 2020, por los señores Congresistas Jim Ali Mamani Barriga, Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Lesly Lazo Villón y Gino Costa Santolalla; el voto en abstención del congresista Carlos Mesía Ramírez, presentes en la sesión.

I.- Aspectos Procedimentales

Mediante Oficio N° 053-2020-PR, de 12 de mayo 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° 1482, Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones en Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores.

El Decreto Legislativo N° 1482, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, el viernes 8 de mayo del 2020, fue derivado mediante Oficio N° 053-2020-PR, del Presidente al Congreso de la República.

El mencionado documento ingresó al parlamento el martes 12 de mayo del año en curso, en el plazo de tres (3) días posteriores a su publicación, de conformidad con lo previsto en el literal a) del artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente, fue derivado con proveído de 13 de mayo del 2020, por la Oficialía Mayor del Congreso de la República al señor Presidente de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El Decreto Legislativo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 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.

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 3 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 promoción de la inversión para establecer disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, con la finalidad de reactivar los proyectos de inversión; y para mejorar y optimizar la ejecución con la finalidad de que el Estado brinde los servicios públicos¹ de manera oportuna a la población a través de mecanismos que permitan que las entidades públicas ejecuten sus inversiones de manera más eficiente, con procesos de retroalimentación y mejora constante durante la ejecución.

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:

¹ El subrayado es nuestro.

- Prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles) para establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19.

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° 1482**, Decreto Legislativo que tiene por objeto modificar la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones de Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores, se enmarca en los supuestos materiales establecido en la Ley 31011, ley autoritativa de delegación.

3.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1482

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.

El Decreto Legislativo N° 1482, consta de cinco artículos. El objeto del decreto es modificar la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones de Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1482, señala que su finalidad es permitir que de forma transitoria el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento pueda continuar con la implementación de las intervenciones conducentes a dotar a las poblaciones vulnerables en situación de pobreza y extrema pobreza de las zonas rurales, con viviendas mejoradas estructuralmente seguras, con espacios y temperatura saludables; así como, con servicios básicos de agua potable y saneamiento.⁶

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1482, incorpora la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria en la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones de Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores, conforme al siguiente texto:

«Primera. Ejecución de proyectos de inversión con financiamiento externo
Autorízase de forma excepcional al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para que a través de sus programas y en el marco de la presente Ley, ejecute proyectos de inversión en agua y saneamiento, mediante la modalidad de núcleo ejecutor, siempre que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, se encuentren registrados en la Programación Multianual de Inversiones y cuenten con financiamiento externo proveniente de un contrato de préstamo o de un convenio de donación, hasta su culminación. La autorización referida en el párrafo precedente aplica sobre aquellos proyectos de inversión en agua y saneamiento localizados en centros poblados en situación de pobreza y extrema pobreza con un máximo de 2000 habitantes, y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.

Segunda. Ejecución de los proyectos de inversión o actividades del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento Excepcionalmente, para el Año Fiscal 2020, *autorízase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a continuar la fase de Ejecución de las intervenciones a través de la modalidad de núcleo ejecutor que se hayan iniciado en el marco de la Ley N° 30533, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores. La autorización referida en el párrafo precedente, aplica a los proyectos de inversión registrados en la*

⁶ El subrayado es nuestro

Programación Multianual de Inversiones que se encuentren en la fase de ejecución en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones; así como para las actividades en proceso de implementación de acuerdo al Decreto Supremo N° 416-2019-EF, Aprueban Plan de Implementación y Seguimiento de las acciones a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) en zonas afectadas por el friaje, heladas y nevadas, y al Decreto Supremo N° 015-2019-PCM, Aprueban “Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2019-2021. Para ambos casos, debe contar con presupuesto asignado.”»

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1482, señala que su financiación es con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

3.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1482

El 08 de enero del 2017 se publicó la Ley N° 30533, que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a través de sus programas, a realizar intervenciones a través del régimen especial de núcleos ejecutores a favor de la población pobre y extremadamente pobre, para las intervenciones de mejoramiento de vivienda rural, proyectos de saneamiento rural, proyectos de construcción y mejoramiento de infraestructura del Tambo e infraestructura productiva.

De acuerdo con dicha ley, los núcleos ejecutores son entes colectivos conformados por personas que habitan en centros poblados en zonas rurales, pobres y extremadamente pobres, que existen con la finalidad de participar en proyectos de mejoramiento de sus viviendas rurales y proyectos de infraestructura productiva.

La Ley N° 31015, de 28 de marzo del 2020, autoriza a ministerios, organismos públicos ejecutores, gobiernos regionales y gobiernos locales para que ejecuten dentro de sus competencias intervenciones en infraestructura social básica, productiva y natural o de mantenimiento de estas, bajo modalidad de núcleos ejecutores de infraestructura social básica.

La Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 31015, deroga, entre otras, a la Ley N° 30533, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores.

El artículo 4.1 de la Ley N° 31015, define como “Intervenciones de infraestructura social básica” a las “inversiones de optimización, ampliación marginal, rehabilitación y reposición (IOARR)” y a las actividades para la ejecución de pequeñas obras, cuyo objeto es satisfacer las necesidades básicas de la población rural o periurbana en situación de pobreza y extrema pobreza, vinculadas a infraestructura de agua potable y letrinas, entre otras.

La autorización referida en el párrafo precedente aplica sobre aquellos proyectos de inversión en agua y saneamiento localizados en centros poblados en situación de pobreza y extrema pobreza con un máximo de 2000 habitantes, y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.

Las normas antes mencionadas afectan proyectos de inversión de diferente índole, entre ellos: a) Programa Nacional de Saneamiento Rural (pagina 12 de la exposición de motivos), b) Programa Nacional de Saneamiento Urbano (pagina 15 de la exposición de motivos, c) Programa Nacional de Vivienda Rural (paginas 15 y 16 de la exposición de motivos). La situación de la afectación y postergación de múltiples programas que están en ejecución se han visto, y se verán afectados aún más, con la epidemia Covid-19, según lo expone la fundamentación del Decreto Legislativo 1482, en la medida que se aplican los criterios establecidos mediante Ley N° 31015.

Lo establecido en la Ley 31015, posterga la constitución de núcleos ejecutores hasta la aprobación de su reglamento, con lo cual se ha dejado un vacío normativo en su aplicación, no permitiendo la atención oportuna de la población vulnerable Covid-19, mas aun si tomamos en cuenta las inclemencias del friaje en poblaciones pobres. Asimismo, se verán retrasadas la constitución de núcleos ejecutores, la formulación y aprobación de expedientes, transferencia de fondo e inicio de obras.

La derogación de la Ley 30533, resquebraja la ejecución de acciones a cargo del MVCS, en el marco de la emergencia sanitaria, las cuales se articulan para el año 2020. En cuanto al impacto a nivel presupuestal, con la derogatoria de la Ley 50533, se extiende la ejecución de los mismos hasta el reglamento de la Ley 31015, y con ello la adecuación total de los instrumentos de gestión de los proyectos hasta el siguiente año, y los recursos transferidos no se ejecutan conforme han sido previstos inicialmente, con la consecuencia de la obstrucción en el dinamismo que requiere la economía, y la atención de vivienda para la población vulnerable.

Por todo lo expuesto, y en aras de coadyuvar al cierre de brechas en agua y saneamiento y reactivar la economía en poblaciones vulnerables que se encuentran en la zona rural, se requiere seguir ejecutando proyectos de inversión de agua y saneamiento bajo la modalidad de núcleo ejecutor, toda vez que, por la ubicación de las comunidades y su atomización, en términos de calidad y eficiencia del gasto público, ha sido reconocido incluso por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por ello ante la Emergencia Sanitaria, con lleva al estado a tomar medidas y estrategias que prevengan y contrarresten la pandemia, lo que significa que la población en cuarentena cuente con condiciones básicas que otorga una vivienda y acceso a agua y saneamiento, por lo que es necesario seguir ejecutando intervenciones y proyectos de inversión en zonas de pobreza y pobreza extrema, coadyuvando a mitigar el impacto del Covid-19.

En ese contexto se propone autorizar de forma excepcional al MVCS para que a través de sus programas ejecute proyectos de inversión en agua y saneamiento, mediante la modalidad de núcleo ejecutor, a favor de la población pobre y extremadamente pobre en la zona rural, siempre que estén registrados en la Programación Multianual de Inversiones (PMI) y cuenten con financiamiento externo proveniente de un contrato de préstamo o de un convenio de donación, hasta su culminación.

IV.- Análisis del Decreto Legislativo N° 1482

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1482, 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 1482 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1482.

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.⁷

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.

⁷ Manual del Parlamento – Cesar Delgado Guembes - página 538 Congreso de la República del Perú y AECID Embajada de España en Perú.

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 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*”.⁸

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*.”⁹ 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.

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

9 Ídem página 222.

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) En 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.¹⁰

¹⁰ “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

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/TC¹¹. 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.

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.¹²

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 ¹³, expresa en otro extremo, quedándonos (a pesar de ser

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”.

11 “4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

12 El criterio de control jurídico, cuyo criterio de evaluación por antonomasia sea la validez/invalidéz 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).

13 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

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 1482

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 calendario¹⁴. En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1482, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 08 de mayo del 2020, es decir a los cuarentaidos (42) 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 1482 se sustenta en el numerales 3) 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:

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)

14 El subrayado es nuestro.

El numeral 3 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

“(...) 3) En materia de promoción de la inversión para establecer disposiciones especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, con la finalidad de reactivar los proyectos de inversión; y para mejorar y optimizar la ejecución con la finalidad de que el Estado brinde los servicios públicos de manera oportuna a la población¹⁵ a través de mecanismos que permitan que las entidades públicas ejecuten sus inversiones de manera más eficiente, con procesos de retroalimentación y mejora constante durante la ejecución.”

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 vulnerabilidad¹⁶ (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 1482** incorpora disposiciones:

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1482, incorpora la Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria en la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones de Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores.

La Primera y Segunda Disposición Complementaria Transitoria en la Ley N° 31015, Ley que autoriza la ejecución de Intervenciones de Infraestructura Social Básica, Productiva y Natural, mediante Núcleos Ejecutores, en los siguientes aspectos:

- La primera disposición sobre ejecución de proyectos de inversión con financiamiento externo autoriza de forma excepcional al Ministerio de Vivienda,

¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹⁶ El subrayado es nuestro.

Construcción y Saneamiento, a ejecutar proyectos de inversión en agua y saneamiento, mediante la modalidad de núcleo ejecutor, siempre que se encuentren registrados en la Programación Multianual de Inversiones y cuenten con financiamiento externo proveniente de un contrato de préstamo o de un convenio de donación, hasta su culminación.

La autorización referida en el párrafo precedente aplica sobre aquellos proyectos de inversión en agua y saneamiento localizados en centros poblados en situación de pobreza y extrema pobreza con un máximo de 2000 habitantes, y con una inversión hasta por un tope máximo de 1000 UIT por proyecto de inversión.

- La segunda disposición autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a continuar la fase de Ejecución de las intervenciones a través de la modalidad de núcleo ejecutor que se hayan iniciado en el marco de la Ley N° 30533, Ley que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar intervenciones a través de núcleos ejecutores.

La autorización referida en el párrafo precedente aplica a los proyectos de inversión registrados en la Programación Multianual de Inversiones que se encuentren en la fase de ejecución en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y en aquellas zonas afectadas por el friaje, heladas y nevadas, y al Decreto Supremo N° 015-2019-PCM, Aprueban "Plan Multisectorial ante Heladas y Friaje 2019-2021.

De donde se colige que las disposiciones contenidas en el Decreto Legislativo 1482, referida a la ejecución de proyectos de inversión, bajo la modalidad de Núcleos Ejecutores, a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, destinadas a proyectos de agua y saneamiento, para los centros poblados en situación de pobreza y extrema pobreza, y para aquellas zonas afectadas por el friaje, heladas y nevadas, se enmarca, en los lineamientos establecidos en los numerales 3 y 7 del artículo 2 de la Ley 31011, Ley Autoritativa de Delegación de Facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1482, norma que establece disposiciones para garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio educativo en los institutos y escuelas de Educación Superior, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numerales 3) 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 1482, 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 1482, 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° 1482, 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, 24 de julio del 2020



Congresista Gino Costa Santolalla

Coordinador del Grupo de Trabajo

Comisión de Constitución y Reglamento