



*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° 1495
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto Legislativo N° 1495, 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.

El Decreto Legislativo N° 1495 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° 057-2020-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 Concejo de Ministros, remiten al Presidente del Congreso de la República, señor Congresista Manuel Merino de Lama, el Decreto Legislativo N° 1495, Decreto Legislativo 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. El Decreto Legislativo N° 1495, se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, el 10 de mayo del 2020, fue derivado mediante Oficio N° 057-2020-PR, del Presidente al Congreso de la República.

El mencionado documento ingreso al parlamento con fecha 12 de mayo del año en curso, por lo que ha ingresado, 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 15 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 Educación, 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 6 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 educación, a fin de aprobar medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación en todos los niveles, en aspectos relacionados a educación semipresencial o no presencial, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

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)¹, García Belaunde (1989: 32)² y Enrique Bernal, (1996, 131)³.

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

Siendo el encargo al grupo de trabajo analizar si el **Decreto Legislativo N° 1495**, Decreto Legislativo que tiene por objeto establecer 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 enmarca en los supuestos materiales establecido en la Ley 31011, ley autoritativa de delegación.

3.2.- Descripción del contenido Decreto Legislativo N° 1495

El Decreto Legislativo N° 1495, consta de siete artículos; dos disposiciones complementarias finales, una disposición complementaria modificatoria y una disposición complementaria transitoria.

El objeto del decreto es habilitar de manera excepcional la prestación del servicio educativo en las modalidades semipresencial y a distancia en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados; así como, establecer disposiciones para los procedimientos, procesos o evaluaciones de la Carrera Pública del Docente y la contratación de docentes, asistentes y auxiliares en institutos y escuelas de Educación Superior públicos, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1495, señala que su finalidad es garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio educativo desarrollado en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

El artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1495, precisa que las disposiciones son aplicables a los Institutos de Educación Superior (IES), Escuelas de Educación Superior (EES), públicos y privados, así como, a los institutos de Educación Superior autorizados antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.

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

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

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

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

El artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1495, señala sobre la continuidad del servicio educativo en los institutos y escuelas de Educación Superior se realiza del modo siguiente:

- Los IES y EES licenciados pueden desarrollar sus programas de estudios, bajo la modalidad semipresencial o a distancia a través del uso de entornos virtuales de aprendizaje, hasta que se restablezca el servicio educativo que se desarrolla de manera presencial en dichas instituciones⁵, siempre que dispongan de las metodologías y herramientas apropiadas y accesibles para dicho fin en el marco de lo establecido en la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, y las disposiciones que para tal efecto emita el Ministerio de Educación.
- Los Institutos de Educación Superior Tecnológicos (IEST) e Institutos de Educación Superior Pedagógicos (IESP) autorizados antes de la vigencia de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, pueden desarrollar sus programas de estudios o carreras profesionales, bajo la modalidad semipresencial o a distancia, a través del uso de entornos virtuales de aprendizaje, hasta que se restablezca el servicio educativo que se desarrolla de manera presencial en dichas instituciones, siempre que dispongan de las metodologías y herramientas apropiadas y accesibles para dicho fin, en el marco de lo establecido en la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, y las disposiciones que para tal efecto emita el Ministerio de Educación.
- Las disposiciones que establezca el Ministerio de Educación, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, para el desarrollo de los programas de estudios o carreras profesionales, bajo la modalidad semipresencial, deben tener en cuenta las normas emitidas por las autoridades competentes.

El artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1495, sobre las medidas en materia de la Carrera Pública del Docente y de la contratación de docentes, asistentes y auxiliares en institutos y escuelas de Educación Superior públicos señala lo siguiente:

- Los procedimientos, procesos o evaluaciones a que se hacen referencia en los artículos 71, 72, 73, 101, 104 y 107 de Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, pueden ser desarrollados de manera semipresencial o a distancia, a través de medios informáticos, plataformas virtuales o análogas, accesibles y de requerirse, se

⁵ Subrayado nuestro.

otorguen los ajustes razonables, de acuerdo a las disposiciones que establezca el Ministerio de Educación.

- *Las disposiciones que establezca el Ministerio de Educación, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, para el desarrollo de los procedimientos, procesos o evaluaciones señalados en el párrafo anterior, deben tener en cuenta las normas emitidas por las autoridades competentes.*

El artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1495, señala que el financiamiento es con cargo al presupuesto institucional de los pliegos respectivos, sin generar recursos del erario público.

La primera disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1495 precisa lo siguiente:

- *Los institutos, escuelas y centros de capacitación, formación e investigación pertenecientes a sectores distintos al Sector Educación o creados por ley propia, así como los institutos y escuelas de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, pueden desarrollar sus programas de estudios o carreras profesionales bajo la modalidad semipresencial o a distancia, a través del uso de entornos virtuales de aprendizaje, hasta que se restablezca el servicio educativo que se desarrolla de manera presencial en dichas instituciones educativas, siempre que dispongan de las metodologías y herramientas apropiadas y accesibles para dicho fin; en el marco de sus normas de creación y funcionamiento y tomando como referencia las disposiciones de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes y sus normas de desarrollo.*

Las escuelas de Educación Superior de Formación Artística (ESFA) pueden desarrollar sus programas de estudios o carreras profesionales bajo la modalidad semipresencial o a distancia, a través del uso de entornos virtuales de aprendizaje, hasta que se restablezca el servicio educativo que se desarrolla de manera presencial en dichas instituciones educativas, siempre que dispongan de las metodologías y herramientas apropiadas y accesibles para dicho fin. Para estos efectos, se sujetan a las disposiciones de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes y a las disposiciones que para tal efecto emita el Ministerio de Educación.

La segunda disposición complementaria y final del Decreto Legislativo N° 1495 señala que en un plazo no mayor de noventa días calendario, contado a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma, el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo

refrendado por el Ministro de Educación, aprueba las adecuaciones al Reglamento de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2017-MINEDU.

La única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo N° 1495 modifica los artículos 11, 17, 61, 63, 67, así como la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.⁶

⁶ “Artículo 11. Modalidades del servicio educativo.- 11.1 Las modalidades del servicio educativo son tres:

a) *Presencial.* El y la estudiante del IES y de la EEST desarrolla la totalidad de los créditos del programa de estudios de manera presencial, en la institución educativa, empresas o en las instituciones públicas o privadas donde desarrollan las experiencias formativas en situación real de trabajo o formación. El logro de las competencias se da en la interacción directa entre estudiantes y docentes. Los entornos virtuales de aprendizaje sirven de complemento de la formación.

El estudiante de la EESP desarrolla la totalidad de créditos del programa de estudios en su institución educativa o en instituciones educativas públicas o privadas donde desarrolla las prácticas pre profesionales.

b) *Semipresencial.* El y la estudiante del IES y de la EES desarrolla un mínimo de 30% y un máximo de 50% de créditos a través de tecnologías de la información y comunicación debidamente estructuradas y monitoreadas desde la institución educativa, en las empresas o en las instituciones públicas o privadas, en donde se desarrollan experiencias formativas en situación real de trabajo, prácticas pre profesionales o formación, según corresponda.

c) *A distancia.* El y la estudiante del IES y de la EES desarrolla la totalidad de los créditos del programa de estudios en entornos virtuales de aprendizaje, debidamente estructurados y monitoreados desde la institución educativa, siempre que se asegure que los y las estudiantes logren las competencias previstas.

11.2. Para las modalidades del servicio educativo presencial, semipresencial y a distancia, cada crédito académico equivale a un mínimo de dieciséis horas de teoría o el doble de horas de práctica.

11.3 Las condiciones, requisitos, criterios y demás aspectos necesarios para el desarrollo del servicio educativo en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia, se establecen en las disposiciones que emita el Ministerio de Educación.

11.4 Los programas de estudios en las modalidades previstas en el presente artículo tienen las condiciones que aseguren la calidad educativa.”

“Artículo 17. Programas de formación continua 17.1 Los programas de formación continua se organizan bajo el sistema de créditos y no conducen a la obtención de grados o títulos. Certifican a quienes los concluyan con nota aprobatoria. 17.2 Los programas de formación continua pueden ser desarrollados bajo las modalidades presencial, semipresencial y a distancia, a través de entornos virtuales de aprendizaje. 17.3 En el caso de IES y EEST, los programas de formación continua que se desarrollan se encuentran vinculados a las competencias del programa de estudios que corresponda. 17.4 Las condiciones, requisitos, criterios y demás aspectos necesarios para el desarrollo de los programas de formación continua, se establecen en el Reglamento de la presente ley y demás normas que emita el Ministerio de Educación.”

“Artículo 61. Recursos de las EESP públicas El Ministerio de Educación y los gobiernos regionales consideran en sus planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones, los recursos presupuestales, administrativos y humanos necesarios para garantizar la infraestructura física y tecnológica, el mobiliario, el equipamiento, y otros que permitan asegurar la calidad de la prestación del servicio educativo en las EESP públicas, bajo responsabilidad.”

“Artículo 63. Competencias de los gobiernos regionales.- En materia de Educación Superior Pedagógica, los gobiernos regionales tienen las siguientes competencias:(...)

d) *Asignar en sus planes, presupuestos, programas, proyectos y acciones, los recursos presupuestales, administrativos y humanos necesarios para garantizar la infraestructura física y tecnológica, el mobiliario, el equipamiento, y otros que permitan asegurar la calidad de la prestación del servicio educativo en las EESP públicas, bajo responsabilidad.*

(...).” “Artículo 67. Áreas de desempeño.- 67.1 La carrera pública reconoce las dos siguientes áreas de desempeño laboral: a) *Docencia.* b) *Gestión pedagógica.* 67.2 La docencia comprende la enseñanza en aula, taller, laboratorio u otros espacios de formación físicos o virtuales, actividades asociadas al diseño y desarrollo curricular, asesoría, consejería y tutoría académica, entre otras. Asimismo, comprende actividades de investigación aplicada e innovación tecnológica y pedagógica. 67.3 La gestión pedagógica comprende a los docentes que desempeñan los puestos de responsables de las unidades y áreas de los IES y EES públicos, mencionados en el artículo 29.”

La única disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N° 1495 sobre el licenciamiento por adecuación del IESP como EESP y de IES o EEST señala que: “Los Institutos de Educación Superior Pedagógica (IESP) deben solicitar su licenciamiento como EESP; y los Institutos de Educación Superior Tecnológica (IEST) como IES o EEST, de acuerdo a lo establecido en los artículos 24 y 24-A de la presente Ley y su reglamento, y según el cronograma que aprueba el Minedu. Para dicho efecto, las condiciones básicas de calidad son las mismas que establezca el Minedu para el licenciamiento. Si durante la etapa de evaluación integral, luego de la evaluación de la solicitud de licenciamiento y de la documentación respectiva, se verifica el incumplimiento de todas o algunas de las

3.3- Los considerandos y la exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1495

El Decreto Supremo N°008-2020-SA que declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, establece en el numeral 2.1.2 del artículo 2 que el Ministerio de Educación, en su calidad de ente rector, dicta las medidas que correspondan para que las entidades públicas y privadas encargadas de brindar el servicio educativo, en todos sus niveles, posterguen o suspendan sus actividades.

La Resolución Viceministerial N° 00095-2020-MINEDU, en el numeral 1.1 del artículo 1 dispone que excepcionalmente, con relación al servicio educativo que se realiza de forma presencial, correspondiente al año lectivo 2020 brindado por los Centros de Educación Técnico Productiva e Institutos y Escuelas de Educación Superior públicos y privados, la suspensión del servicio educativo presencial en tanto se mantenga vigente el estado de emergencia nacional y la emergencia sanitaria por el COVID-19, hasta que se disponga el restablecimiento del servicio educativo presencial⁷⁷.

Asimismo, el numeral 1.2 del artículo 1 de la citada resolución, dispone la postergación del inicio del servicio educativo presencial en tanto se mantenga vigente el estado de emergencia nacional y la emergencia sanitaria por el COVID-19, hasta que se disponga el restablecimiento del servicio educativo presencial.

La Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, dispone en el artículo 4 que el Ministerio de Educación es el ente rector de las políticas nacionales de la Educación Superior, incluyendo la política de aseguramiento de la calidad.

condiciones básicas de calidad, el órgano instructor requiere al IESP o IEST, por única vez, que presente un plan de cumplimiento en el plazo máximo de diez días hábiles, contado a partir del día siguiente de la notificación del requerimiento. El cómputo del plazo del procedimiento de licenciamiento se suspende desde la notificación del requerimiento del plan de cumplimiento hasta culminado el periodo de ejecución del mismo. Culminado el período de ejecución del plan de cumplimiento, el órgano instructor del procedimiento puede realizar actuaciones complementarias a fin de recabar información y verificar el cumplimiento de todas las condiciones básicas de calidad. Dichos IESP o IEST mantienen su autorización de funcionamiento vigente hasta la conclusión del procedimiento de licenciamiento, debiendo ejecutar las acciones necesarias a fin de garantizar la adecuada prestación del servicio educativo. La desestimación de la solicitud de licenciamiento, origina la imposibilidad de continuar prestando el servicio educativo, procediéndose a la cancelación de los registros correspondientes, así como el inicio del cese de las actividades del IESP, IEST, programa de estudios o filial, de acuerdo al Reglamento de la presente Ley y la norma que emita el Minedu. Los IESP, en tanto se encuentren en proceso de adecuación, se rigen por las disposiciones establecidas para las EESP en la presente Ley, con excepción de los artículos 15 (Grados) y 16 (Títulos otorgados por IES y EES) correspondientes al Capítulo III sobre régimen académico y las disposiciones sobre licenciamiento establecidas en el Capítulo IV de la presente Ley. El Instituto Pedagógico Nacional de Monterrico se rige según lo establecido en la presente disposición para su adecuación como EESP. Si a la fecha de presentación de la solicitud de licenciamiento, el IEST autorizado antes de la vigencia de la presente Ley se encuentra inactivo, cesado o no dispone de filiales, en los cuales desarrolle el servicio educativo, no le son aplicables las disposiciones vinculadas al plan de cumplimiento.”

⁷⁷ El subrayado es nuestro.

Asimismo, el artículo 11 establece que las modalidades del servicio educativo en institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados son presencial, semipresencial y a distancia. Esta última modalidad solo es aplicable a los programas de formación continua que desarrollan los institutos de Educación Superior (IES) y escuelas de Educación Superior (EES) públicos y privados, y no a programas de estudios conducentes a la obtención de grados o títulos.

Por ello, es necesario habilitar de manera excepcional la prestación del servicio educativo en las modalidades semipresencial y a distancia en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados⁸; así como, establecer disposiciones para los procedimientos, procesos o evaluaciones de la Carrera Pública del Docente y la contratación de docentes, asistentes y auxiliares en institutos y escuelas de Educación Superior públicos; a fin de garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio educativo desarrollado en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados.

Ello permitirá, permitirá minimizar el impacto en la formación de los y las estudiantes y en los IES y EES, cuyas actividades han tenido que suspenderse ante las restricciones dispuestas en el marco del Estado de Emergencia Nacional y reforzar y modernizar el servicio educativo desarrollado por los institutos y escuelas de Educación Superior, con el uso de entornos virtuales de aprendizaje y a través de procesos y/o procedimientos desarrollados a distancia⁹.

Por ello se propone habilitar de manera excepcional la prestación del servicio educativo en modalidades semipresencial y a distancia en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados, asimismo establecer disposiciones para los procedimientos, procesos o evaluaciones de la Carrera Pública del Docente y la contratación de docentes, asistentes y auxiliares en institutos y escuelas de Educación Superior públicos, a fin de garantizar la continuidad y calidad del servicio educativo en los instituto y escuelas de Educación Superior públicos y privados, en el marco de la emergencia sanitaria por el Covid-19.

⁸ El subrayado es nuestro.

⁹ El subrayado es nuestro.

Por lo que, en estos supuestos, se ha visto por conveniente modificar algunos artículos de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, con el fin de garantizar la continuidad y calidad de la prestación del servicio educativo desarrollado en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.

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° 1495

El presente informe busca establecer si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto Legislativo N° 1495, 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 1495 y la exclusión de las materias indelegables en el contenido del Decreto Legislativo 1495.

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 104° 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 90° 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.¹⁰

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*

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

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".¹¹

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.*"¹² Con ello, el control no supone necesariamente o en forma implícita, la idea de sanción, la concepción del control, en este orden puede significar constatación o verificación del cumplimiento de la encomienda, como observamos en el control parlamentario sobre los decretos legislativos.

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

El artículo 90, literal e), del Reglamento del Congreso de la República, establece que, en el caso que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En consecuencia, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos:

- a) la Ley Autoritativa y
- b) la Constitución Política.

Por tanto, la Comisión de Constitución y Reglamento, para el caso en vía delegada, el Grupo de Trabajo, debe analizar tanto si es que un decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido en la Ley Autoritativa (Ley 31011), como si es que dicho decreto vulnera la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control.

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa. Nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo.

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

12 Ídem página 222.

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.¹³ 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

¹³ “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”.

00033-2007-PI/TC¹⁴. 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.¹⁵

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 ¹⁶, 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)*”.

14 “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.

15 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).

16 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)

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 1495

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 calendario¹⁷. En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1495, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10 de mayo del 2020, es decir a los veintiún (44) 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 1495 se sustenta en el numerales 6) 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 6 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

“(...) 6) En materia de educación, a fin de aprobar medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación en todos los niveles, en aspectos relacionados a educación semipresencial o no presencial, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19”.

En el presente caso, se tiene que el **Decreto Legislativo 1495** desarrolla los siguientes aspectos:

17 El subrayado es nuestro.

- Habilita de manera excepcional la prestación del servicio educativo en las modalidades semipresencial y a distancia en los institutos y escuelas de Educación Superior públicos y privados; y contratar docentes, asistentes y auxiliares en institutos y escuelas de Educación Superior públicos, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19.
- Precisa que las disposiciones son aplicables a los Institutos de Educación Superior (IES), Escuelas de Educación Superior (EES), públicos y privados, así como, a los institutos de Educación Superior autorizados antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.
- Regula el desarrollo de los programas de estudios, bajo la modalidad semipresencial o a distancia a través del uso de entornos virtuales de aprendizaje, hasta que se restablezca el servicio educativo que se desarrolla de manera presencial en dichas instituciones.
- Precisa que los procedimientos, procesos o evaluaciones a que se hacen referencia en los artículos 71, 72, 73, 101, 104 y 107 de Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes, pueden ser desarrollados de manera semipresencial o a distancia, a través de medios informáticos, plataformas virtuales o análogas, accesibles.
- Modifica los artículos 11, 17, 61, 63, 67; así como de la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la Carrera Pública de sus Docentes.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1495, 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 6 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 1495, 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 1495, 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° 1495, 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

