

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo de Sesiones 2020 – 2021**

SEÑORA PRESIDENTA:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo 1468, Decreto Legislativo que establece disposiciones de prevención y protección para las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria por el COVID-19.

El presente dictamen fue votado y aprobado por MAYORÍA, en la Vigésima Novena sesión extraordinaria de la comisión, de fecha 03 de marzo de 2021, con 12 votos a favor de los congresistas: ALIAGA PAJARES, Guillermo; CHEHADE MOYA, Omar Karim; COLUMBUS MURATA, Diethell; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson Dociteo; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RETAMOZO LEZAMA, María Cristina; ROEL ALVA, Luis Andrés y VALDEZ FARIAS, Luis Alberto. Cero votos en contra. Y un voto en abstención del congresista MESÍA RAMÍREZ, Carlos Fernando. Votaron en total 13 señores congresistas. Cabe precisar que la congresista CHÁVEZ COSSIO, Martha Gladys; dejó constancia de su voto a favor, después de haberse cerrado la votación.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1468, Decreto Legislativo establece disposiciones de prevención y protección para las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria por el COVID-19, fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el día 23 de abril de 2020.

El Poder Ejecutivo, con fecha 28 de abril de 2020, mediante Oficio 036-2020-PR, dio cuenta de la emisión de dicha norma al Congreso de la República. La norma fue enviada a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 90 del Reglamento del Congreso, para su estudio y dictamen, el la misma fecha.

La Comisión de Constitución y Reglamento se instaló el día 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de la comisión, de fecha 27 de abril y acordó la creación de grupos de trabajo a su interior para una mejor organización del trabajo interno en su segunda sesión de fecha 05 de mayo de 2020.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

En dicha sesión se dispuso la creación del grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 11 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el mencionado decreto legislativo al grupo de trabajo, mediante Oficio 092-2020-2021-CCR-CR, de fecha 14 de mayo de 2020.

El coordinador del grupo de trabajo, señor congresista Gino Costa Santolalla mediante el Oficio 081-2020-2021-GT/DU.DLEG.TI/CR de fecha 06 de octubre de 2020, remitió el informe aprobado, por mayoría, en la primera sesión extraordinaria de dicho grupo, realizada el 28 de setiembre de 2020.

El informe antes mencionado fue aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento, por unanimidad de los presentes, en la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 04 de noviembre de 2020.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

“Artículo 101.- Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas. Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.
2. Ratificar la designación del Presidente del Banco Central de Reserva y del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
3. Aprobar los créditos suplementarios y las transferencias y habilitaciones del Presupuesto, durante el receso parlamentario.
4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.
5. Las demás que le asigna la Constitución y las que le señala el Reglamento del Congreso”.

“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores. [...]”.

“Artículo 104.- 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”.

2.2. Reglamento del Congreso de la República

“**Artículo 90.-** 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.”

2.3. 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

Con fecha 27 de marzo del 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano 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. Dicha norma otorgó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley.

La materia autorizada al Poder Ejecutivo es la siguiente:

“Artículo 2. Materias 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:

- 1) En materia de salud, con el objetivo de dictar medidas que permitan la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud para las personas contagiadas y con riesgo de contagio por COVID-19.
- 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 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) 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 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.
- 4) En materia de seguridad ciudadana y orden interno, para establecer las medidas que regulen las acciones de la Policía Nacional del Perú, en coordinación con las Fuerzas Armadas, durante la vigencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19, con el respeto irrestricto del derecho a la vida y la integridad.
- 5) En materia de trabajo y promoción del empleo, con la finalidad de garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19.
- 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

- 7) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles) para establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- 8) En materia de bienes y servicios para la población, con la finalidad de garantizar la prestación de los servicios públicos, gestión interna de residuos sólidos, la continuidad de la cadena logística y sus actividades conexas, los servicios esenciales y los derechos de los consumidores y usuarios, durante la vigencia del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19, la reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios durante o como producto de la emergencia, y la preservación del patrimonio cultural de la nación.
- 9) En materia de protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios, con el objeto de dictar medidas que permitan reactivar y promover la agricultura y riego, pesca artesanal y acuicultura, minería, industria, turismo, artesanía y otros afines, así como las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.
- 10) En materia de promoción cultural y de turismo, así como fomento de la libre competencia y el correcto funcionamiento del mercado, la protección del derecho de los consumidores y el sistema concursal, a fin de dictar medidas para amortiguar el impacto y promover la reactivación económica en estas actividades, en el contexto del estado de emergencia sanitaria por el COVID-19”.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

3.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, establece que el Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos al Congreso de la República, se sustenta en lo siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

- a) El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b) Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos.
- c) Atendiendo a que se trata de una “delegación”, la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de “entidad delegante” que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de “entidad delegada” en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

3.2. El tipo de control que debería ejercer el Congreso de la República sobre los legislativos emitidos por el Poder Ejecutivo.

Es preciso reconocer que al Congreso de la República el Poder Constituyente le ha atribuido, fundamentalmente, el ejercicio de la función legislativa; mientras que la jurisdiccional es atribuida a otros organismos o poderes públicos como el Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones.

En ese contexto, es importante destacar que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), ello debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no prevé o exige requisitos o cualidades profesionales como el ser abogado para acceder a un cargo de elección popular como el de congresista de la República; pero sí para cargos como el de juez¹ o magistrado del Tribunal Constitucional², para el que sí se exige ser abogado.

¹ Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

“Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial

Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:

[...]

3. Tener título de abogado expedido o revalidado conforme a ley, así como encontrarse hábil en el ejercicio profesional”.

² Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

El que no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas, y el que se trate de un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo de congresista de la República, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional entienda que la naturaleza del control parlamentario sea de naturaleza, precisamente, política. De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC [recaída en atención a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta igualmente aplicable al presente caso, porque el intérprete final de la Constitución se pronuncia respecto de un procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo], no obstante reconocer la competencia del Congreso de la República para efectuar un control de constitucionalidad de las normas emitidas por el Poder Ejecutivo, haya mencionado lo siguiente:

“8. No está en cuestión la competencia del Parlamento para que en ejercicio de su función de control pueda realizar el control de constitucionalidad de las normas que hubiera expedido, o de aquellas que haya dictado el Poder Ejecutivo. Esta es una competencia que desde la primera de nuestras constituciones históricas se le ha reconocido y no hay razón alguna para que ahora se ponga en cuestión.

Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política.** Siendo político el control parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.

Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y

“Artículo 11.- Requisitos

Para ser Magistrado del tribunal se requiere:

[...]

4. haber sido Magistrado de la Corte Suprema o Fiscal supremo, o Magistrado Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria en materia jurídica durante quince años”.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

así lo sustente en dictámenes técnicos (cfr. art. 91 “c” del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario.” (énfasis nuestro)

Sobre el particular, resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación. Asimismo, el artículo 102 de la Norma Fundamental le otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar las leyes.

Atendiendo a ello, se debe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le ha otorgado la facultad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa [como cualquier otra ley] y velar por el respeto a la Constitución y las leyes [aquella mediante la cual delega facultades al Poder Ejecutivo entre ellas, desde luego].

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no lo inhabilita ni lo exime de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de decretos legislativos. Por el contrario, la revisión del artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la “contravención a la Constitución Política” y al “exceso en el marco de la delegación de facultades”, impone materialmente a la comisión dictaminadora [en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento] el deber de realizar un análisis técnico-jurídico, es decir, a argumentar en términos estrictamente jurídicos, las conclusiones del ejercicio de dicha labor de control parlamentario.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste de singular relevancia, dado que el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República dispone la remisión del expediente del decreto legislativo correspondiente a la Comisión de Constitución y Reglamento, atendiendo a la especialidad de las materias que son de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

conocimiento de dicha comisión y, sobre todo, a los parámetros sobre la base de los cuales se ejerce el control: a) La Constitución Política, b) la ley autoritativa y c) el Reglamento del Congreso.

En adición a lo expuesto, se debe considerar que en atención al principio de colaboración entre poderes públicos que requiere ser optimizado para el bienestar del ciudadano y de la sociedad en su conjunto; así como a la necesidad de actuar conforme a los principios de predictibilidad y seguridad jurídicas; no resultaría admisible que se sustente un documento de índole técnico como un dictamen producto del control parlamentario a nivel de comisión, en cuestiones de oportunidad, conveniencia, en análisis de utilidad o necesidad ni en preferencias personales o partidarias. Y es que la democracia no se sustenta solo en el “poder de los votos”, sino también y sobre todo, en la argumentación, la persuasión o convencimiento, la tolerancia y el respeto.

De esa manera, al tratarse de un mecanismo de control parlamentario que recae sobre una norma jurídica, como un decreto legislativo; existiendo la posibilidad de sustentar técnica y jurídicamente las conclusiones de dicho control parlamentario; y previendo el artículo 90, literal c) del Reglamento del Congreso de la República, como parámetros de dicho control la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y la ley autoritativa; se debe optar por el control de carácter jurídico.

Y es que, en el marco del principio de colaboración entre poderes públicos no debe primar el obstruccionismo irracional o sustentado en una conveniencia o cálculo político, sino más bien la concurrencia de voluntades y consensos para coadyuvar a la consecución del bienestar general al que se refiere el artículo 44 de la Constitución Política.

Por tales motivos, al emitir su dictamen sobre un acto normativo del Poder Ejecutivo y, en particular, sobre un decreto legislativo, la Comisión de Constitución y Reglamento recurrirá a argumentos jurídicos para sustentar sus conclusiones.

3.3. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativo que emite el Poder Ejecutivo

Como se indicó precedentemente, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política, el procedimiento parlamentario regulado en el Reglamento del Congreso, o exceda el marco de la delegación de facultades, la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Ley autoritativa, b) la Constitución Política y c) El Reglamento del Congreso.

Así, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no violente las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

a) Reglamento del Congreso como parámetro de control

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y señala, entre otras, las siguientes reglas:

- 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.
- 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.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los 3

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

días siguientes a la publicación del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo)³. En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.

b) 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 determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo decide compartir y delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la “materia específica delegada” en la ley autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

“20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. **Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación ‘en blanco’, sino también cuando se**

³ Fundamento 6.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, **que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo**, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley.” (énfasis nuestro)

Ahora bien, ¿cuáles podrían ser los insumos que utilice el Congreso de la República para determinar si un decreto legislativo ha regulado, efectivamente, sobre una materia delegada? El texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, la exposición de motivos del proyecto de ley con el que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, así como la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la “materia delegada”?

Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos [recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una “autorización” previa del Congreso de la República], probablemente sea breve.

c) La Constitución Política como parámetro de control

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política, sí 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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

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, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC, lo siguiente:

“- 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 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 guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental”.

Dichos principios son complementados con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual menciona el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, lo siguiente:

“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: “Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional”. Así también **el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes.** [...]” (énfasis nuestro).

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

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 autoritativa, este debe ser 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.

3.4. Análisis del caso concreto

a) Plazo

En este punto se evaluará el cumplimiento del plazo para la dación en cuenta del decreto legislativo y el plazo para la emisión de la norma, conforme a lo señalado en la ley autoritativa.

Con relación al plazo que tiene el Poder Ejecutivo para la dación en cuenta al Congreso de la norma expedida, es importante señalar que el decreto legislativo en estudio fue publicado en el diario El Peruano el día jueves 23 de abril de 2020, y presentado ante el Congreso de la República el día martes 28 de abril de 2020, es decir dentro de los 3 días hábiles contados desde su emisión; en consecuencia, se puede afirmar que el Poder Ejecutivo dio cuenta dentro del plazo que establece el Reglamento del Congreso.

Con relación al plazo para la emisión de la norma, mediante Ley 31011, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID - 19, por el plazo de 45 días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1468, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2020, es decir, a los veintisiete (27) días calendario, por lo que se concluye que el citado decreto legislativo fue emitido dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa que se extendía hasta los cuarenta y cinco (45) días calendario contados a partir de la vigencia de la Ley 31011.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

El siguiente cuadro resume los resultados de la evaluación de este aspecto formal del Decreto Legislativo 1468.

Cuadro 1
Resultados del control formal del Decreto Legislativo 1468

| Plazo para la dación en cuenta | Plazo para la emisión de la norma |
|---|---|
| <p>✓ El Decreto Legislativo 1468 fue puesto en conocimiento del Congreso dentro plazo que establece el Reglamento del Congreso.</p> | <p>✓ El Decreto Legislativo 1468 fue emitido dentro del plazo autorizado por la Ley autoritativa 31011.</p> |

Fuente: expediente del Decreto Legislativo 1468
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

b) Materia específica

En el presente caso, se tiene que el Decreto Legislativo 1468 se sustenta en el numeral 7 del artículo 2 de la Ley 31011, que establece la autorización para legislar en 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 7 del artículo 2 de la Ley N° 31011 establece que el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de legislar:

La delegación de facultades a la que se refiere el inciso 7 del artículo 2 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

El Decreto Legislativo 1468, materia del presente dictamen:

- Establece como objeto disposiciones de prevención y protección a las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Se dispone que las **personas con discapacidad** tienen derecho a la seguridad, protección y el acceso a la prestación de servicios básicos que le permitan subsistir de manera digna ante la emergencia sanitaria. Para ello se promueve las siguientes medidas:
 - Garantizar su acceso a los diferentes servicios prohibiendo cualquier tipo de discriminación.
 - Disponer acciones correspondientes para prevenir el contagio y/o descarte de COVID-19 para las personas con discapacidad que estén en hogares de refugio, establecimiento penitenciario, centros de acogida o similares.
 - Priorizar la construcción de redes de apoyo comunitario para garantizar su derecho a la autonomía y vida independiente.
 - Las comunicaciones vinculadas con la emergencia sanitaria en formatos y medios deben ser accesibles para las personas con discapacidad.
 - El acceso al trabajo remoto o licencia remunerada con cargo a compensación al culminar la emergencia sanitaria.
 - Las personas con discapacidad en situación de riesgo, desprotección, y/o abandono recibirán atención prioritaria por la parte del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y las municipalidades provinciales y distritales.
 - El acceso prioritario a la repatriación de las personas con discapacidad y los familiares o persona a cargo de su cuidado, que se encuentren en el extranjero.
 - Las personas con discapacidades intelectuales o mentales, que por su condición requieran salir a solas o acompañadas de sus domicilios; pueden realizar salidas breves cerca a su domicilio, caso sea necesario, con las medidas de protección adecuada.
- Se señalan los medios para acreditar la condición de discapacidad ante las autoridades competentes y se dispone que, de manera excepcional, se podrá acreditar a través de la presentación de una declaración jurada.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

- Se dispone que el Ministerio de Salud, el Consejo Nacional para la integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú, el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) en sus respectivos ámbitos de competencia, brinden a las entidades públicas pertinentes la información que administran vinculada a las personas con discapacidad, con la finalidad de facilitar su atención y asistencia alimentaria en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Establece que los bancos de datos con información sobre personas con discapacidad generadas durante la emergencia sanitaria deben ser puestas a disposición del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), cuando lo requiera, en un plazo no mayor de cinco (5) días de solicitada. Asimismo, establece que el CONADIS coordina con entidades públicas o privadas que brindan servicios públicos esenciales para facilitar la interpretación en lengua de señas peruana, a través de la Plataforma de Atención Virtual.
- Establece en las Disposiciones Complementarias Modificadorias, modificar los artículos 69 y 70 de la Ley 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en lo que respecta a la gestión de datos de las personas con discapacidad en el contexto de la pandemia por parte de la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (OREDIS) y la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (OMAPED), respectivamente.
- el artículo 14 de la Ley 26298, Ley de Cementerios y Servicios Funerarios, incorporando un último párrafo, para establecer que en caso de emergencia sanitaria declarada por Autoridad de Salud, las agencias funerarias cumplirán las disposiciones emitidas por esta autoridad respecto al manejo de bienes y administración de servicios indicados, a fin de proteger la salud pública.

De lo expuesto, se puede concluir que el Decreto Legislativo 1468, se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

Por tal motivo, independiente de la idoneidad, eficiencia o conveniencia del Decreto Legislativo 1468, se coincide con lo señalado en 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; en el sentido que concluye que el citado Decreto Legislativo se emitió dentro de las facultades delegadas conferidas en la Ley Autoritativa.

c) Conformidad con la Constitución Política

Sobre este punto, se coincide con lo señalado por 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; en el sentido que concluye que el Decreto Legislativo 1468 no contraviene la Constitución Política ya que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba tratados internacionales, ni modifican leyes orgánicas y tampoco se encuentran referidas a Leyes de Presupuesto ni Cuenta General de la República.

Por tales motivos, se concluye que el Decreto Legislativo 1468 no contraviene de manera clara, directa e indubitable la Constitución Política. El presente cuadro resume el control de contenido realizado al Decreto Legislativo 1468

Cuadro 2
Resultados del control sustancial del Decreto Legislativo 1468

| Materia autorizada por Ley 31011 | Constitución Política |
|---|--|
| <p>✓ El Decreto Legislativo 1468 se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 7 de la Ley 31011,</p> | <p>✓ El Decreto Legislativo 1468 no contraviene normas constitucionales.</p> |

Fuente: expediente del Decreto Legislativo 1468
Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento concluye que el Decreto Legislativo 1468, que establece disposiciones de prevención y protección para las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria por el COVID-19. **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1468, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES DE PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19.

del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional ni reglamentaria, y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011.

Dese cuenta.
Sala Virtual de Comisiones.
Lima, 03 marzo de 2021

LUIS ALBERTO VALDEZ FARÍAS
Presidente