

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 29 de julio de 2018.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Decimonovena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 16 de mayo de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Caverro Alva, Aguinaga Recuenco, Alegría García, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Flores Ramírez, Quito Sarmiento, Aragón Carreño, López Ureña, Soto Palacios, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Muñante Barrios, Tudela Gutiérrez, Elías Ávalos, Luque Ibarra, Cutipa Ccama y Paredes Piqué (accesitaria de la congresista Pablo Medina); ningún voto en contra y ninguna abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Periodo parlamentario 2016-20210

Con fecha 29 de julio de 2018 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Mediante Oficio 156-2018-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1368 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 31 de julio de 2018 y remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, en el mismo día, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2020-2021, remitió el Decreto Legislativo 1368, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en la Segunda Sesión Ordinaria, de fecha 09 de octubre de 2018.

1.2. Periodo parlamentario 2021-2026

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR¹, de fecha 16 de noviembre de 2022, se estableció que la Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, para lo que debe emitir un informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o proroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

¹ Resolución Legislativa del Congreso 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022

Disposición Complementaria Final Única. Subcomisión de Control Político La Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o proroga regímenes de excepción. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Informada la Comisión, esta continúa conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Con Oficio Circular N° 050-2021-2022-ADP-CD/CR, del periodo parlamentario 2021-2022, el Consejo Directivo del Congreso, comunicó la aprobación del Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, donde dispuso que los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento retornarán a la comisión para su evaluación y pronunciamiento, entre ellos el Decreto Legislativo 1368.

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1368 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR², de fecha 24 de octubre de 2022 con la finalidad de que sea analizada su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 27 de febrero de 2023 fue aprobado por **UNANIMIDAD**, el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 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 30823, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Por ello, mediante Oficio N° 11-2022-2023-SCCP-CCR/CR, de fecha 7 de marzo de 2023, la Subcomisión de Control Político remitió el Informe correspondiente al

² El Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, fue dirigido al Grupo de Trabajo de Control Político, de manera previa a la instalación de la Subcomisión de Control Político.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Decreto Legislativo 1368, a fin de que se continúe con el trámite de conformidad con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

En tal sentido, corresponde ahora a esta Comisión evaluar la legislación delegada de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política, como en el Reglamento del Congreso y en la norma autoritativa (Ley 30823).

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:

[...]

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”.

“Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

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

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

“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.

[...]

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 N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

4) Modificar la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública. Así como legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a fin de:

b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, así como de víctimas de casos de acoso, acoso en espacios públicos, tentativa de feminicidio, feminicidio, violación sexual y violación sexual de menores de edad, así como para la sanción efectiva ante la comisión de dichos delitos. Crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD

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.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

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:

- 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 legislar, 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.

Por otro lado, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que, a su vez, el Poder Ejecutivo debe observar con ocasión de la expedición legislación ejecutiva delegada. Estos límites, además de los que vienen impuestos explícita o implícitamente por la Constitución, esencialmente están constituidos por aquellos fijados en la ley habilitante y pueden ser: a) Límites temporales, relativa al plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; y b) Límites materiales, por lo que la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

legislación delegada habrá de desarrollar estrictamente las materias identificadas en la ley autoritativa.³

3.2. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo

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 contenida en la ley autoritativa, la 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 Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley autoritativa.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC, se han establecido los principios que inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política⁴.

En tal sentido, recae sobre la Comisión de Constitución y Reglamento el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así

³ Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y si ha sido emitido dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no vulnere las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

A) La Constitución Política como parámetro de control

Se debe efectuar un examen de constitucionalidad; es decir, utilizar la Constitución Política como parámetro de control; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

En cuanto a este examen, resulta aplicable el principio 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, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC⁵, 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.

⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. Fundamento Jurídico 3.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

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 al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, señalando 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 agregado].

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, y se desarrolla respecto de un decreto específico, tomando como parámetro la Constitución Política. Por lo que no existe ningún impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen de control parlamentario se puedan presentar

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la ley autoritativa, y se dispone que este control debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse 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.

B) Reglamento del Congreso como parámetro de control de constitucionalidad

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y precisa 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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1368 fue publicado el 29 de julio de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 31 de julio de 2018, mediante Oficio N° 156-2018-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo **se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación**, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

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 tres 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). **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.**

C) La ley autoritativa como parámetro de control

Los criterios que se deben evaluar para verificar si el decreto legislativo, se enmarca dentro de ley autoritativa, como parámetro de control son: i) la adecuación de la norma a la materia específica y ii) cumplimiento del plazo determinado.

A efectos de corroborar que el texto del decreto legislativo que se examina se ha ajustado a la materia delegada contenida en la norma autoritativa, se puede

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

recurrir a examinar: i) el texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, ii) la exposición de motivos de la propuesta legislativa con la que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, iii) el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, y iv) la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

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 delega su facultad normativa al Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se debe 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 que 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/TC⁶, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

“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 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 agregado]

La interpretación de la materia delegada debe hacerse de manera estricta y rigurosa, y no de manera extensiva, porque, como se ha explicado la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, puesto que es el órgano que representa el pluralismo político, donde los procedimientos legislativos implican labores de estudio y debate, conforme al respeto de los principios democráticos. Siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar los proyectos y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad.

Mientras que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no necesariamente opera un procedimiento plural como el descrito; 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, el debate al interior del Ejecutivo es más restringido y breve.

3.3. Análisis del caso concreto

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Esta Comisión considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo, conforme a las siguientes secciones:

A) Identificación de la materia de delegación de facultades

El Decreto Legislativo 13, se sustenta en la delegación de facultades contenida en la Ley 30283, en el artículo 2, numeral 4), literal b) estableciendo lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas En el marco de la delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley, el Poder Ejecutivo está facultado para legislar sobre las siguientes materias:

4) Modificar la Ley 29360, Ley del Servicio de Defensa Pública. Así como legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a fin de:

b) Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, así como de víctimas de casos de acoso, acoso en espacios públicos, tentativa de feminicidio, feminicidio, violación sexual y violación sexual de menores de edad, así como para la sanción efectiva ante la comisión de dichos delitos. Crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1368 se ajusta a los parámetros invocados.

B) Contenido del Decreto Legislativo examinado

El Decreto Legislativo 1368 desarrolla los siguientes puntos:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

- El Decreto Legislativo 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, tiene siete (7) artículos y dos (2) disposiciones complementarias finales.
- El Decreto Legislativo tiene por objeto crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar, para contar con un sistema integrado y especializado de justicia en dicha materia y en delitos sexuales en agravio de niños, niñas y adolescentes.
- El referido Sistema está integrado por: a. El Poder Judicial, b. El Ministerio Público, c. La Policía Nacional del Perú, d. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y e. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Se ha previsto que el Sistema es competente para conocer las medidas de protección y las medidas cautelares que se dicten en el marco de la Ley N° 30364, así como los procesos penales que se siguen por la comisión de los siguientes delitos: a. Femicidio, previsto en el artículo 108-B del Código Penal, b. Lesiones, previstos en los artículos 121-B, 122, 122-B, en concordancia con el artículo 124-B del Código Penal, cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, niños, niñas o adolescentes. c. Violación sexual, previstos en los artículos 170, 171, 172, 173, 173-A y 174, y sus formas agravadas comprendidas en el artículo 177 del Código Penal cuando la víctima es una mujer agredida por su condición de tal, o niños, niñas o adolescentes. d. Actos contra el pudor en menores, previsto en el artículo 176-A del Código Penal.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

- Se ha previsto que la implementación del Sistema es progresiva y está a cargo de cada uno de sus integrantes, en el marco de sus competencias, los que deben priorizar, de forma articulada, los distritos judiciales de mayor incidencia de los delitos de su competencia y con mayor carga procesal.
- Para tal fin se ha previsto que el Poder Judicial y el Ministerio Público dispongan la creación de Juzgados y Salas Especializadas de Justicia y Fiscalías Especializadas y unidades de investigación forense, respectivamente, para la Protección y Sanción de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes Grupo Familiar, en materia Penal y de Familia, de acuerdo a la carga procesal. Asimismo, se ha establecido que la Policía Nacional del Perú disponga que las Comisarías y las Divisiones Especializadas cuenten con personal especializado para el cumplimiento de sus funciones en el marco del Sistema.
- A nivel de Ministerios del Poder Ejecutivo se ha previsto que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe capacitar y acreditar a los defensores públicos especializados en materia Penal y de Familia de competencia del Sistema, que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables debe articular con los integrantes del Sistema la atención de las víctimas, a través de los Centros Emergencia Mujer y Hogares de Refugio Temporal, y brindar capacitación a sus integrantes, en coordinación con el Ministerio del Interior.
- Además, se ha establecido la obligación de establecer el mecanismo de monitoreo y evaluación por parte de las entidades que conforman el Sistema para evaluar su implementación y funcionamiento. Los resultados se informan anualmente ante la Comisión Multisectorial de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

Alto Nivel del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar.

- Se ha previsto que, la implementación del Sistema se financia con cargo a los presupuestos institucionales de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Finalmente, el Decreto Legislativo cuenta con el referendo del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y el Ministro del Interior.
- En cuanto a las disposiciones complementarias finales se ha previsto que, el Poder Ejecutivo debe aprobar el cronograma de implementación del Sistema en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario. La Comisión Multisectorial de Alto Nivel del Sistema Nacional para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar remite al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables la información necesaria para tal fin.

C) Análisis de constitucionalidad de la norma

Atendiendo a los principios descritos que deben inspirar el análisis de la constitucionalidad de los Decretos legislativos (presunción de constitucionalidad y conservación de la ley), se advierte lo siguiente:

- Cumple con los parámetros constitucionales previstos para la legislación delegada (artículo 104 de la Constitución Política).

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

- El referido Decreto Legislativo tiene por objeto el fortalecimiento del marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, así como de víctimas de casos de acoso, acoso en espacios públicos, tentativa de feminicidios, feminicidio, violación sexual y violación sexual de menores de edad.
- Para tal fin se ha previsto la creación de un Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra la Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar; con la finalidad de obtener la sanción efectiva ante la comisión de los delitos anteriormente mencionados.
- Al respecto, se han dispuesto obligaciones a las instituciones relacionadas con la administración de justicia, dentro del marco de sus competencias constitucionales. Cabe destacar que no se incluyen modificaciones a leyes orgánicas, ni otras materias indelegables.
- Es preciso señalar que, el contexto en el que se ha dictado el referido Decreto Legislativo corresponde a una respuesta contra la cantidad de feminicidios que ocurren en el Perú y contra la problemática de la violencia contra las mujeres. Asimismo, constituye un reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es un atentado a los derechos humanos, y el feminicidio es la máxima expresión de esa violencia.
- Se aprecia que no contiene materias indelegables, ni contraviene preceptos constitucionales y tampoco vulnera derechos fundamentales.

D) Análisis de la facultad y el plazo contenidos en la ley autoritativa

Esta Comisión, luego de analizar el contenido del articulado de la norma en estudio y de la revisión de la norma autoritativa, observa lo siguiente:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

- El objeto y disposiciones del Decreto Legislativo analizado se ajusta a la delegación de facultades invocada contenida en la norma autoritativa; puesto que, la finalidad es fortalecer el sistema jurídico para la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del Grupo Familiar.
- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante la Ley 30823, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 1 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1368 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 29 de julio de 2018, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1368, fue emitido dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contenido en la ley autoritativa.

E) Sobre el Informe dictado por la Subcomisión de Control Político

Esta Comisión observa que el Informe aprobado por la Subcomisión de Control Político, se sustenta en los mismos parámetros de control que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe de fecha 27 de febrero de 2023 fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1368, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

IV. CUADRO RESUMEN

La evaluación realizada por esta Comisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ Si cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1368 fue publicado el 29 de julio de 2018, y se dio cuenta al Congreso de la República el 31 de julio de 2018, mediante Oficio N° 156-2018-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ Si cumple.</p> <p>La Ley 30823, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 1 de la citada ley, por un plazo de sesenta (60) días calendario. El Decreto Legislativo 1368 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 29 de julio de 2018, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1368, fue emitido dentro del plazo de sesenta (60) días calendario, contenido en la ley autoritativa.</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.

CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley 30766, Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios.	✓ Si cumple. El Decreto Legislativo 1368 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 4, literal b) de la Ley 30823.

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo 1368, de fecha 27 de febrero de 2023, aprobado por la Subcomisión de Control Político; concluye que el **Decreto Legislativo 1368**, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la protección y sanción de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, **CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 16 de mayo de 2023

HERNANDO GUERRA GARCÍA CAMPOS

Presidente

Comisión de Constitución y Reglamento

*“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la unidad, la paz y el desarrollo”*

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1368, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL ESPECIALIZADO DE JUSTICIA PARA LA PROTECCIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E INTEGRANTES DEL GRUPO FAMILIAR.