

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2022 – 2023

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1496, Decreto Legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10 de mayo de 2020.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Decimoséptima Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 2 de mayo de 2023, con el voto a favor de los congresistas Guerra García Campos, Camones Soriano, Cavero Alva, Aguinaga Recuenco, Juárez Gallegos, Moyano Delgado, Cerrón Rojas, Aragón Carreño, López Ureña, Salhuana Cavides, Paredes Gonzales, Tacuri Valdivia, Echaíz de Núñez Izaga, Muñante Barrios, Elías Ávalos, Luque Ibarra y Pablo Medina; del voto en contra de los congresista Flores Ramírez, Quito Sarmiento y Echeverría Rodríguez; y de la abstención del congresistas Cutipa Ccama.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Periodo parlamentario 2016-20210

Con fecha 10 de mayo de 2020 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1496, Decreto Legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional.

Mediante Oficio 57-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1496 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 14 de mayo de 2020 y remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

excediendo por un (1) día, el plazo 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 al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en la Décima Segunda Sesión Ordinaria, de fecha 20 de noviembre de 2020.

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 prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

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 1496.

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 prorroga 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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

Posteriormente, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1496 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 en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, con 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 1496, Decreto Legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, **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 31011, 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 Decreto Legislativo 1496, 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 31011).

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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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. [...]”.

“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

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

“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° 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

“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:

[...]

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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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.

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.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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 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

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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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 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.

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.

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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

- **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/TC6, 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 iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 13 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 0033-2007-PI/TC. Fundamento Jurídico 4.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1496 fue publicado el 10 de mayo de 2020, y se dio cuenta al Congreso de la República el 14 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 57-2020-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo **se realizó al cuarto día hábil posterior a la publicación; esto es, excediendo por un (1) día el 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 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

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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/TC⁷, 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 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

⁷ 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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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

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 1496, se sustenta en la delegación de facultades contenida en la Ley 31011, en el artículo 2, numeral 6), estableciendo lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

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:

[...]

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.”

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1496 se ajusta a los parámetros invocados.

B) Contenido del Decreto Legislativo examinado

El Decreto Legislativo 1496 desarrolla los siguientes puntos:

- El Decreto Legislativo 1496, Decreto legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, consta de siete (7) artículos y una única disposición complementaria transitoria.
- El objeto del referido Decreto Legislativo es establecer medidas orientadas a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación superior universitaria, regulando la educación semipresencial o no presencial, en el marco de la emergencia sanitaria producida por la COVID-19.
- Con respecto a la obtención del grado y/o título por estudiantes y bachilleres de universidades, escuelas de posgrado o programas con licencia denegada, se ha señalado que solo se puede obtener en la universidad en la cual se haya obtenido el grado de bachiller, no es aplicable a los bachilleres de universidades, escuelas de posgrado o programas con licencia denegada, que no hayan obtenido su título profesional.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

- Se modificó el artículo 47 de la Ley Universitaria para la prestación del servicio educativo, señalando que la prestación del servicio educativo universitario tiene por objeto ampliar el acceso a la educación de calidad y adecuar la oferta universitaria a las diversas necesidades educativas, estableciendo las siguientes modalidades: presencial, semi-presencial, a distancia o no presencial.
- Al respecto, ha señalado que las modalidades presencial y semipresencial se caracterizan por combinar procesos de interacción entre los estudiantes y los docentes, en el mismo espacio físico y en tiempo real; modalidad a distancia o no presencial, se caracteriza por la interacción, simultánea o diferida, entre los estudiantes y los docentes, facilitada por medios tecnológicos que propician el aprendizaje autónomo. Se ha establecido la obligación de que todas las modalidades deben cumplir condiciones básicas de calidad que aseguren la prestación de un servicio educativo de calidad, de acuerdo a las condiciones básicas o específicas establecidas por la SUNEDU.
- Por otro lado, se ha establecido que la adecuación de docentes de las universidades públicas y privadas a los requisitos de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, establecido en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la referida Ley, hasta el 30 de noviembre de 2021; de lo contrario, son considerados en la categoría que les corresponda o concluye su vínculo contractual, según corresponda.
- Se ha concedido una ampliación del plazo de adecuación de los docentes de las universidades públicas y privadas. Asimismo, se facultó a las Asambleas Universitarias, Consejos Universitarios, Consejos de Facultad y en general a cualquier órgano de gobierno de universidades públicas y privadas, para que realicen sesiones virtuales con la misma validez que una sesión presencial, valiéndose de los medios tecnológicos adecuados.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

- Se facultó a la Asamblea Universitaria como máximo órgano de gobierno de la universidad, garantice la continuidad del funcionamiento de los órganos de gobierno, pudiendo optar entre: a) Llevar a cabo los procesos electorales virtuales, b) Prorrogar los mandatos de las autoridades e integrantes de los órganos de gobierno, c) Encargar las funciones de las autoridades e integrantes de los órganos de gobierno y d) Cualquier otro acto que permita dar continuidad a la gestión universitaria.
- Se señaló que, el mencionado Decreto Legislativo será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Educación.
- Finalmente se ha previsto en la Única Disposición Complementaria transitoria Plazo de aprobación de disposiciones que regulan la prestación del servicio educativo.
- La SUNEDU en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, emite las disposiciones que regulan la prestación del servicio educativo bajo las modalidades semipresencial y a distancia.

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).
- El Decreto Legislativo examinado tiene como contexto la situación de emergencia sanitaria producida por la Covid 19, señalando que, a efectos de evitar mayores contagios se suspendieron las actividades presenciales; frente a ello, las universidades se vieron en la necesidad de iniciar procesos de adaptación para la prestación del servicio educativo a través de modalidades no presenciales, mediante el uso de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

tecnologías de la información, adecuar sus instrumentos normativos y en el peor de los casos, la paralización y consecuente reprogramación de sus actividades académicas y administrativas.

- Por ello, a fin de cautelar el derecho a la educación de los estudiantes y el derecho de los docentes que se vieron afectados por la emergencia sanitaria, se adoptaron distintas medidas respecto al desarrollo de la educación superior en atención a las circunstancias excepcionales durante la emergencia sanitaria.
- De lo que se aprecia que el presente decreto legislativo ha sido expedido a fin de cautelar el derecho a la educación superior, conforme a los preceptos constitucionales.

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:

- El objeto y disposiciones del Decreto Legislativo analizado se ajusta a la delegación de facultades invocada contenida en la norma autoritativa; puesto que la regulación de la norma evaluada está orientada a garantizar la continuidad y calidad de la prestación de los servicios de educación en todos los niveles, por ende, se enmarca dentro de la aplicación de la Ley 31011, y establece las medidas que pueden tomar las universidades para poder garantizar el derecho a la educación. Por lo tanto, 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 6) de la Ley 31011.
- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante la Ley 31011, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL.

calendario. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1496 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10 de mayo de 2020, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1496, fue emitido dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) 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 1496, Decreto Legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, **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 31011, 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	X NO cumple. El Decreto Legislativo 1496 fue publicado el 10 de

DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL.

	<p>mayo de 2020, y se dio cuenta al Congreso de la República el 14 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 57-2020-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó excediendo por un (1) día el 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 31011, publicada en el diario oficial “El Peruano” el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario. El Decreto Legislativo 1496 fue publicado en el diario oficial “El Peruano” el 10 de mayo de 2020, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1496, fue emitido dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario, contenido en la ley autoritativa.</p>
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ Sí Cumple.</p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>
Ley autoritativa, Ley 30766, Ley que autoriza al Poder Ejecutivo para legislar en materia de reconstrucción y cierre de brechas en infraestructura y servicios.	<p>✓ Si cumple.</p> <p>El Decreto Legislativo 1496 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 6) de la Ley 31011.</p>

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo parcialmente el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo 1496, de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**

fecha 27 de febrero de 2023, aprobado por la Subcomisión de Control Político; concluye que el **Decreto Legislativo 1496**, Decreto Legislativo que establece disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional, **CUMPLE PARCIALMENTE** 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 31011.

Por lo que, se recomienda al Poder Ejecutivo observar con mayor cautela los plazos previstos en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, para informar sobre la legislación derivada.

Dese cuenta.

Sala de Sesiones

Lima, 2 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 1496,
DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE DISPOSICIONES
EN MATERIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA
EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA
A NIVEL NACIONAL.**