

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1458, Decreto Legislativo para sancionar el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 26 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Burgos Oliveros³, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia, Valer Pinto⁴ y Ventura Ángel⁵.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El mencionado Decreto Legislativo 1458, Decreto Legislativo para sancionar el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de abril de 2020.

Mediante el Oficio N° 036-2020-PR el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1458. Así, dicho documento ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 28 de abril de 2020.

La constitucionalidad del Decreto Legislativo 1458 fue analizada por el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

4 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

5 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

Poder Ejecutivo, el cual en su Tercera Sesión Extraordinaria realizada el 12 de octubre de 2020 aprobó por unanimidad el “Informe del grupo de Trabajo recaído en el Decreto Legislativo 1458”, cuya conclusión consideraba que tal decreto legislativo cumplía con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución y en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, recomendando remitir dicho informe a la Comisión de Constitución y Reglamento. Esta comisión en su Trigésima Primera Sesión Extraordinaria, realizada el 21 de abril de 2021, aprobó por mayoría el correspondiente dictamen.

Finalmente, mediante el Oficio N° 876-2022-2023/CCR-CR, de fecha 24 de octubre de 2022, y el Oficio N° 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de esta subcomisión la relación de normas sujetas a control constitucional, cuyos informes respectivos se encontraban pendientes de elaboración, entre los que se encontraba el presente decreto legislativo.

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO

De acuerdo con el artículo 1 del decreto legislativo bajo comentario, este tiene por objeto establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las normas relacionadas con la Emergencia Sanitaria y con la Emergencia Nacional, declaradas a nivel nacional mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA⁶ y el Decreto Supremo 044-2020-PCM⁷, respectivamente, así como el incumplimiento de las normas que los precisan, los modifican y amplían su vigencia, a fin de salvaguardar la vida y la salud de los ciudadanos en el territorio nacional.

En concordancia con ello, el artículo 2 de dicho decreto legislativo señala que su finalidad es:

“(…) asegurar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, conforme a lo señalado en el artículo 1, así como brindar el marco legal para el ejercicio de la potestad fiscalizadora y regular el régimen sancionador de la Policía Nacional del Perú en dicha materia.”

⁶ Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 11 de marzo de 2020.

⁷ Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 15 de marzo de 2020.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

El artículo 3 del Decreto Legislativo 1458 establece el ámbito de aplicación personal de sus normas, mientras que el artículo 4 prescribe que la Policía Nacional del Perú tiene la facultad de fiscalización y de sanción respecto de las normas contenidas en el mismo decreto legislativo.

Por su parte, mediante el artículo 5 se describen las conductas que constituyen las infracciones administrativas, y el artículo 6 indica que el Decreto Legislativo 1458 será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro del Interior.

Finalmente, la Primera Disposición Complementaria Final señala prescribe que el Ministerio del Interior, a propuesta de la Policía Nacional del Perú, aprueba el respectivo reglamento; y la Segunda Disposición Complementaria Final indica que el infractor que no cumpla con el pago de la multa dentro del plazo establecido en el Decreto Legislativo 1458 se encuentra impedido de realizar determinados trámites civiles.

III. MARCO CONCEPTUAL

3.1. Sobre la naturaleza jurídica de la legislación delegada y su control político

En los ordenamientos democráticos, basados en el principio de separación de poderes, al Poder Legislativo le corresponde la función legislativa y al Poder Ejecutivo “(...) le corresponde, como potestad normativa ordinaria, la potestad reglamentaria, que le habilita únicamente para dictar normas de rango inferior a la ley”.⁸

Sin embargo, los procedimientos legislativos de producción normativa son, en la práctica, de largo aliento, precisamente porque la decisión (la ley) recoge, teóricamente, las opiniones de todos los peruanos respecto de un determinado aspecto de la vida social y, en consecuencia, es el resultado de la obtención de consensos políticos.

Al respecto, es oportuno recordar que

“[e]n la mayor parte de las leyes que se aprueban en los Estados democráticos hay siempre confrontación, pero suele haber casi siempre algún tipo de compromiso en su elaboración, de tal suerte

⁸ López Guerra, Luis et al. Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos. Tirant lo Blanch: Valencia, 2010, p. 77. Octava Edición.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría.”⁹

Ello justifica la necesidad de contar con un mecanismo legislativo que responda a la demanda de regulación altamente especializada en el menor tiempo posible. Así, se justifica la existencia de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo¹⁰ y que, como contraparte, la delegación tenga un límite temporal.¹¹

Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas¹². Esto es así porque

“(…) al ser la delegación el resultado de una coparticipación en la elaboración de la norma delegada, el nivel de ley que adquiere el decreto —que le permite ubicarse en la jerarquía de fuentes en el mismo nivel que las otras leyes— lo obtiene precisamente por esa disposición constitucional que atiende a la naturaleza del órgano del cual proviene la delegación.”¹³

De otro lado, el principio de fuerza normativa de la Constitución establece que “los operadores del Derecho y, en general, todos los llamados a aplicar el Derecho —incluso la administración pública—, deben considerar a la Constitución como premisa y fundamento de sus decisiones”.¹⁴ De ello se sigue que los operadores jurídicos “(…) habrán de examinar con ella todas las leyes y cualesquiera normas para comprobar si son o no conformes con la norma constitucional (…”.¹⁵

De otro lado, la Constitución, dentro de la vigencia del principio de separación de poderes, otorga a los poderes públicos determinados espacios de libre configuración o de discrecionalidad, según sus competencias, para interpretarla, desarrollarla y aplicarla. Estos espacios reciben el nombre de margen de apreciación.

⁹ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 724. Décima Edición.

¹⁰ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

¹¹ Donayre Pasquel, Patricia. Los decretos legislativos en el Perú. Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. Fondo Editorial del Congreso del Perú: Lima, 2001, p. 140.

¹² Álvarez Conde, Enrique. Curso de Derecho Constitucional. Volumen I. El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades. Tecnos: Madrid, 2003, p. 248. Cuarta Edición.

¹³ Donayre Pasquel, Op. Cit., p. 143.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

¹⁵ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

Este margen de apreciación supone la existencia de distintas intensidades de control de las potestades públicas, sean estas regladas o discrecionales. Así, las potestades regladas son aquellas “en las que el contenido de la facultad del órgano público se encuentra expresamente regulado por la regla de derecho, ya sea en la ley o en la Constitución”¹⁶, mientras que las potestades discrecionales son las que “permiten al órgano público discernir entre distintas posibilidades y cualquiera de ellas no es contraria a derecho porque la regla establecida en la ley o en la Constitución otorga esta facultad.”¹⁷

La legislación delegada es —qué duda cabe— una potestad reglada, regulación que se encuentra no sólo en la Constitución sino también en la ley autoritativa. Esta ley autoritativa debe tener cierto grado de determinación en sus enunciados, de manera tal que se desprenda de ella una delimitación clara de las materias delegadas.

Sin embargo, puesto que dicha delimitación no puede identificarse con una descripción detallada (de lo contrario, ya no sería necesario delegar las facultades legislativas)¹⁸, siempre existe un determinado nivel de abstracción en el marco normativo establecido en la ley autoritativa que le permite al Poder Ejecutivo tener un cierto grado de discrecionalidad.

En el contexto descrito es inevitable el control parlamentario de la legislación delegada, pues es necesario “(...) evitar que mediante tal colaboración [del Poder Ejecutivo] se subvierta el mecanismo habitual de legislar o que el titular ordinario de la función legislativa, el Parlamento, no conserve la posición predominante de dicha función estatal.”¹⁹

Corresponde, pues, analizar, desde el punto de vista estrictamente jurídico, la naturaleza de dicha legislación delegada, así como de sus marcos normativos de control, subsistiendo siempre la posibilidad de interponer consideraciones políticas tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como al Pleno del Congreso de la República.²⁰

3.2. Sobre los parámetros del control político de los decretos legislativos.

¹⁶ Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. *En*: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 49.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

¹⁹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

²⁰ Donayre Montesinos, Christian. El control parlamentario de los decretos legislativos en el Perú: retos y posibilidades. *En*: Derecho y Sociedad N° 31: Lima, 2008, p. 86.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.

El ámbito del control político por parte del Congreso de la República sobre los decretos legislativos se encuentra delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política, que establecen cuáles y cuáles no son las materias que pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo sin que ello signifique en ningún caso la renuncia de Congreso de la República a su facultad legislativa.²¹

No obstante, la delegación de facultades legislativas no puede ser abierta, sino que se encuentra sujeta a determinados límites formales (requisitos de la ley autoritativa), materiales (contenido específico de la ley autoritativa) y temporales (plazo cierto).²²

En ese sentido, el Congreso de la República puede delegar su facultad legislativa a la Comisión Permanente y al Poder Ejecutivo en cualquier materia, salvo en cuatro: i) reforma constitucional, ii) aprobación de tratados internacionales, iii) leyes orgánicas, y iv) Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

Al ser esta prohibición de la delegación de facultades legislativas común respecto de la Comisión Permanente como del Poder Ejecutivo, es posible presentar el siguiente cuadro resumen:

Cuadro 1
Cuadro que muestra las materias indelegables del Parlamento

	MATERIAS DELEGABLES	MATERIAS INDELEGABLES	BASE CONSTITUCIONAL
PARLAMENTO	Todas a la Comisión Permanente	- Reforma constitucional - Aprobación de tratados internacionales - Leyes orgánicas - Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.	Artículo 101, numeral 4.
	Todas al Poder Ejecutivo	Las que no pueden delegarse a la Comisión Permanente	Artículo 104.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

²² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.²³ En ese sentido, corresponde a esta subcomisión no el control de la ley autoritativa sino, por el contrario, su utilización como marco del control de legalidad del decreto legislativo.

Finalmente, es de precisar que, conforme a la normativa señalada, los decretos legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En ese sentido, los decretos legislativos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, de acuerdo con lo señalado en los artículos 125 y 123 de la Constitución, respectivamente.

En el presente caso se tiene que la ley autoritativa es 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, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 27 de marzo de 2020.

IV. ANÁLISIS DEL CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1458

4.1. Aplicación del control formal (dos tipos)

Para realizar el control formal de los decretos legislativos es necesario tener en consideración lo establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, el cual señala lo siguiente:

“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

²³

López Guerra, Op. Cit., p. 78.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

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”.

Como se aprecia de la cita anterior, es uno el ámbito donde se aplica el control formal respecto de los decretos legislativos y es respecto del plazo de tres días, contados desde la publicación del decreto legislativo en el diario oficial *El Peruano*, que tiene el Presidente de la República para dar cuenta de él al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1458 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el martes 14 de abril de 2020 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 28 de abril del mismo año mediante el Oficio N° 036-2020-PR.

Al respecto, la Subcomisión de Control Político tiene en consideración que con fecha 20 de marzo de 2020 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el Decreto de Urgencia 029-2020, en virtud del cual se dictaron medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y la pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del Covid-19 en la economía peruana. El artículo 28 de dicho decreto de urgencia señaló:

“Artículo 28. Suspensión de plazos en procedimientos en el sector público

Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia.”

En concordancia con lo anterior, esta Subcomisión advierte que al momento de la publicación del mencionado Decreto Legislativo 1458 los plazos administrativos, incluido el de dación de cuenta establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, se encontraba suspendido por 30 días hábiles. Por lo tanto, dicho decreto legislativo sí supera el control formal en este extremo, observando lo prescrito en el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un segundo ámbito de aplicación del control formal: la verificación del plazo dado por la ley autoritativa para que el Presidente de la República promulgue el decreto legislativo, conforme lo prescribe el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, debe considerarse que la referida Ley 31011, publicada el 27 de marzo de 2020 en el Diario Oficial “El Peruano”, establece el plazo de 45 días calendario al Poder Ejecutivo para ejercer sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1458 fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de abril de 2020, esta Subcomisión concluye que dicha norma en este extremo del control formal sí cumple lo señalado en el artículo 90 del Reglamento del Congreso y en el artículo 104 de la Constitución Política.

4.2. Aplicación del control material (tres tipos)

El Tribunal Constitucional ha señalado que el control de constitucionalidad de los decretos legislativos implica por lo menos tres controles: el control de contenido, el control de apreciación y el control de evidencia.²⁴ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1458 de acuerdo con cada uno de los mencionados controles.

a) El control de contenido

Este control, como su nombre lo indica, tiene como objetivo verificar la compatibilidad entre el contenido del decreto legislativo y el marco de habilitación normativa otorgado por la ley autoritativa, el cual está delimitado por el numeral 4 del artículo 101 y el artículo 104 de la Constitución Política.

²⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 1, 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.

De acuerdo con el artículo 2 de la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, en las siguientes materias:

Cuadro 2
Cuadro que describe las materias delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011 (Ley autoritativa)

MATERIA	AUTORIZACIONES GENERALES
Salud	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.
Política fiscal y tributaria	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.
Promoción de la inversión	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
Seguridad ciudadana y orden interno	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
Trabajo y promoción del empleo	Garantizar y fiscalizar la protección de los derechos sociolaborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19
Educación	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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.

Prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad.	Establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19.
Bienes y servicios para la población	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.
Protección a los sectores productivos, extractivos y de servicios	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.
Promoción cultural y de turismo, así como fomento de la libre competencia y otros.	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.

A partir del contenido de la mencionada Ley 31011 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1458 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

Así, tal como lo hemos mencionado anteriormente, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1458 señala que este tenía por objeto establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las normas relacionadas con la Emergencia Sanitaria y con la Emergencia Nacional, declaradas a nivel nacional mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA y el Decreto Supremo 044-2020-PCM, respectivamente, así como el incumplimiento de las normas que los precisan, los modifican y amplían su vigencia, a fin de salvaguardar la vida y la salud de los ciudadanos en el territorio nacional.

Al respecto, de la revisión del articulado de la referida Ley 31011 se advierte que dicho objeto se encuentra relacionado con lo señalado en el numeral 4 de su artículo 2, el cual dispone lo siguiente:

“Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

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:

(...)

- 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.”

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1458 sí cumple con los requisitos propios del control de contenido.

b) Control de apreciación:

Este tipo de control incide directamente en el espacio de discrecionalidad que permite la potestad reglada, tal como lo hemos señalado antes. Así, el control de apreciación busca verificar que la labor del órgano controlado, al ejercer su discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, el diferente nivel de intensidad del desarrollo normativo del decreto legislativo por parte del Poder Ejecutivo, como producto de la ponderación de los elementos de juicio disponibles al momento de ejercer su discrecionalidad, debe encontrarse dentro de la orientación política asumida por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas.²⁵

Sin embargo, si bien este control es de carácter formal, puede convertirse en un control de contenido si se advierte que el órgano objeto de control hubiera incurrido en alguna inconstitucionalidad y deba rectificarse su medida.

Habiendo explicado los alcances del presente control, corresponde analizar si el Decreto Legislativo 1458 observa los mencionados requisitos.

i) Antecedentes y problemática identificada por la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1458.

²⁵

Peredo Rojas, Marcela. El margen de apreciación del legislador y el control del error manifiesto. Algunas consideraciones a partir de la jurisprudencia del Consejo Constitucional francés y del Tribunal Constitucional alemán. En: Estudios Constitucionales. Volumen 11, N° 2, Santiago de Chile, p. 80.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

Los notorios y lamentables efectos negativos que la pandemia originada por el Covid-19 causó en la salud de los peruanos, así como la situación económica del Perú como consecuencia de las medidas de aislamiento social impuestas por el Poder Ejecutivo durante tal periodo, determinaron la extensión y el contenido de la exposición de motivos del mencionado Decreto Legislativo 1458.

Así, ella señala que mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de marzo de 2020, se declaró en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario por la existencia del COVID-19.

Complementariamente, mediante el referido Decreto Supremo 044-2020-PCM, se declaró por el término de quince (15) días calendario el Estado de Emergencia Nacional y se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por las graves circunstancias que afectaban la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, entre otras restricciones a los derechos fundamentales.

Este Decreto Supremo 044-2020-PCM fue objeto de varias modificatorias de distinta naturaleza y con finalidad, conforme se detalla a continuación:

- El Decreto Supremo 046-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de marzo de 2020, precisó el artículo 4 del Decreto Supremo 044-2020-PCM a fin de adoptar acciones complementarias que precisaran las limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas en el marco del Estado de Emergencia Nacional, y lograr con ello la adecuada y estricta implementación de la inmovilización social obligatoria.
- El Decreto Supremo 058-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de abril de 2020, modificó el literal l) del párrafo 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo 044-2020-PCM.
- El Decreto Supremo 063-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de abril de 2020, incorporó el literal m) al párrafo 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo 044-2020-PCM.
- El Decreto Supremo 051-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de marzo de 2020, prorrogó el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo 044-2020-PCM y precisado por los Decretos Supremos 045-2020-PCM y 046-2020-PCM,

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

por el término de trece (13) días calendario, a partir del 31 de marzo de 2020.

- Los Decretos Supremos 053-2020-PCM, 057-2020-PCM y 061-2020-PCM, publicados en el diario oficial *El Peruano* el 30 de marzo de 2020, el 2 de abril de 2020 y el 6 de abril de 2020, respectivamente, modificaron el artículo 3 del Decreto Supremo 051-2020-PCM, a fin de precisar las limitaciones al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas en el marco del Estado de Emergencia Nacional.
- El Decreto Supremo 064-2020-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de abril de 2020, prorrogó el Estado de Emergencia Nacional por el término de catorce (14) días calendario, a partir del 13 de abril de 2020. Asimismo, modificó el artículo 3 del Decreto Supremo 051-2020-PCM, disponiendo la inmovilización social obligatoria de todas las personas en sus domicilios por determinadas horas y según la localidad, sí como el desplazamiento de una persona por núcleo familiar para la adquisición de víveres o productos farmacéuticos.

En este contexto normativo, y de acuerdo con los propios considerandos del Decreto Legislativo 1458, las limitaciones al ejercicio de la libertad de tránsito a nivel nacional de las personas, dispuestas en el marco del Estado de Emergencia Nacional, tuvieron por objeto:

“(…) evitar la propagación del virus COVID-19, que pone en riesgo la vida, la salud y la integridad de las personas, dado sus efectos y alcances nocivos; no obstante, se advierte la continua renuencia por parte de la población a obedecer tales disposiciones, situación que ha generado el incremento exponencial de los casos de personas infectadas con el mencionado virus.”²⁶

De ahí que en dichos considerandos se estimara necesario “(…) establecer disposiciones adicionales que contribuyan al cumplimiento de las medidas antes mencionadas, con la finalidad de proteger eficientemente la vida y la salud de la población, reduciendo la posibilidad del incremento del número de afectados por el COVID-19.”²⁷

²⁶

Decreto Legislativo 1458, penúltimo considerando.

²⁷

Decreto Legislativo 1458, último considerando.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

Habiendo descrito los antecedentes del Decreto Legislativo 1458 y habiendo expuesto la problemática identificada por sus considerandos, corresponde ahora analizar su contenido normativo.

ii) Análisis de los artículos del Decreto Legislativo 1458.

Como señalamos *supra*, el objeto del presente decreto legislativo era establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las normas relacionadas con la Emergencia Sanitaria y con la Emergencia Nacional, declaradas a nivel nacional mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA y el Decreto Supremo 044-2020-PCM, respectivamente, así como el incumplimiento de las normas que los precisaron, los modifican y amplían su vigencia, a fin de salvaguardar la vida y la salud de los ciudadanos en el territorio nacional.

En concordancia con ello, el artículo 2 de dicho decreto legislativo señala que su finalidad era:

“(…) asegurar el cumplimiento de las disposiciones emitidas en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, conforme a lo señalado en el artículo 1, así como brindar el marco legal para el ejercicio de la potestad fiscalizadora y regular el régimen sancionador de la Policía Nacional del Perú en dicha materia.”

Tanto el artículo 1 como 2 del Decreto Legislativo encontraban su justificación en el hecho de que “(…) una de las mejores medidas para prevenir el contagio del Covid-19 es evitar el contacto estrecho con cualquier persona que presente signos de afección respiratoria, como tos o estornudos, o que justifica la inmovilización y el aislamiento social obligatorio dispuesto en el marco del Estado de Emergencia Nacional.”²⁸

Ello cobraba mayor relevancia si se tenía en consideración que los artículos II²⁹ y VI³⁰ del Título Preliminar de la Ley 26842, Ley General de Salud, establecían que la protección de la salud era de interés público y que era responsabilidad del

²⁸ Decreto Legislativo 1458, Exposición de Motivos, p. 10.

²⁹ “II. La protección de la salud es de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla.” Ley 26842, Ley general de Salud. Título Preliminar, artículo II.

³⁰ “VI. Es de interés público la provisión de servicios de salud, cualquiera sea la persona o institución que los provea. Es responsabilidad del Estado promover las condiciones que garanticen una adecuada cobertura de prestaciones de salud a la población, en términos socialmente aceptables de seguridad, oportunidad y calidad.” Ley 26842, Ley general de Salud. Título Preliminar., artículo VI.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

Estado regularla, vigilarla, así como promover las condiciones que garantizaran una adecuada cobertura de prestaciones de salud a la población.³¹

En cuanto al ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1458, su artículo 3 indica que sus disposiciones eran aplicables a toda persona que incumplía lo dispuesto en las normas emitidas en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional y la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional.

Por su parte, el artículo 4 del decreto legislativo bajo análisis disponía que la Policía Nacional del Perú, respecto de la legislación emitida en el marco de la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, y de la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, poseyera las facultades de fiscalizar su cumplimiento y de sancionar, mediante la aplicación de multas administrativas, su incumplimiento.

La exposición de motivos del mencionado Decreto Legislativo 1458 sustentó la implementación de las sanciones administrativas a las personas que incumplían las medidas sanitarias y de aislamiento obligatorio en el alto y constante índice de incumplimiento de las mismas. Así, a partir de la información proporcionada por la Policía Nacional del Perú, el Decreto Legislativo 1458 consideró necesaria la implementación de mecanismos legales que disuadieran a las personas a realizar dicho incumplimiento.³²

En ese sentido, el artículo 5 estableció una lista taxativa de las conductas que constituían infracciones administrativas, las cuales eran las siguientes:

“Artículo 5. Infracciones

5.1 Constituyen infracciones administrativas las siguientes conductas:

1. Desarrollar actividades económicas no consideradas de prestación y acceso esencial previstas en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM.
2. Circular por la vía pública, para la realización de actividades que no estén contempladas en el numeral 4.1 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM. No están comprendidas en este supuesto las personas con autismo que, por su condición, requieran salir, solas o en compañía de una persona, de sus domicilios; siempre que sea absolutamente necesario y se les lleve a sitios muy cercanos a su domicilio, sean breves, usen mascarilla y

³¹ Decreto Legislativo 1458, Exposición de Motivos, p. 12.

³² Decreto Legislativo 1458, Exposición de Motivos, p. 12.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

mantengan la distancia social de un metro respecto de otra persona. Tampoco están comprendidas aquellas personas que salen a atender las necesidades de sus mascotas, durante el periodo de aislamiento social, siempre que se les lleve a sitios muy cercanos a su domicilio, sean breves, usen mascarilla y mantengan la distancia social de un metro respecto de otra persona.

3. Circular por la vía pública sin contar con el respectivo pase personal laboral, en caso corresponda.
 4. Circular con vehículo de uso particular sin la autorización emitida por el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior.
 5. No respetar la inmovilización social obligatoria desde 18:00 horas hasta las 04:00 horas del día siguiente a nivel nacional, y desde las 16:00 horas hasta las 04:00 horas del día siguiente en los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Loreto u otro horario que por norma especial se establezca.
 6. No respetar la inmovilización social obligatoria durante todo el día el día domingo, durante el tiempo que dure el Estado de Emergencia Nacional, u otros días que por norma especial se disponga.
 7. Desarrollar actividades sociales, recreativas, culturales, religiosas de aglomeración o concurrencia masiva o no masiva en la vía pública.
 8. Circular por la vía pública sin usar la mascarilla de uso obligatorio.
 9. Salir más de una persona por familia, para la adquisición de víveres o productos farmacéuticos.
 10. No respetar el mínimo de un metro de distancia obligatorio, formando aglomeraciones en los establecimientos comerciales cuya apertura esté permitida.
 11. No contar o rehusarse a cumplir con la identificación dispuesta por los miembros de la Policía Nacional o de las Fuerzas Armadas.
- 5.2 Las multas a aplicarse serán desde 2% de la UIT hasta el 10% de la UIT, dependiendo de la gravedad y serán fijadas en el reglamento del presente Decreto Legislativo.”

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

Cabe precisar que, de acuerdo con la mencionada exposición de motivos, esta regulación taxativa de las conductas que constitúan infracciones administrativas y tenía rango de ley buscaba observar los principios de legalidad y de tipicidad, propios del Derecho Administrativo Sancionador.³³

En consecuencia, teniendo en consideración la naturaleza de las modificatorias mencionadas, se concluye que ellas fueron realizadas como parte del ejercicio discrecional dentro de la orientación normativa señalada por la ley autoritativa, superando de esta manera el control de apreciación.

c) Control de evidencia

Este tipo de control tiene como finalidad verificar que el decreto legislativo, por un lado, no vulnera la Constitución ni por el fondo ni por la forma, y, por otro lado, que es compatible o conforme con aquella. Al respecto, el control de evidencia se realiza desde el marco hermenéutico establecido jurisprudencialmente por el Tribunal Constitucional.

En primer lugar, debe aplicarse como criterio hermenéutico el principio de interpretación desde la Constitución, en virtud del cual “(...) se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos [de] que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental. Dicha interpretación hace que la ley sea conforme a la Constitución; cabiendo, para tal efecto, que se reduzca, sustituya o modifique su aplicación para los casos concretos.”³⁴

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional ha establecido como principio interpretativo que todas las leyes tienen presunción de constitucionalidad, en virtud de la cual:

“(...) una ley no será declarada inconstitucional a menos que exista duda razonable sobre su absoluta y flagrante contradicción con la Constitución. Se trata de una presunción *iuris tantum*, por lo que, en tanto no se demuestre la abierta inconstitucionalidad de la norma, el juez constitucional estará en la obligación de adoptar una interpretación que la concuerde con el texto constitucional.”³⁵

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la

³³ Decreto Legislativo 1458, Exposición de Motivos, p. 13.

³⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

³⁵ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la *ultima ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.³⁶ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.³⁷

En el presente caso se tiene que el citado Decreto Legislativo 1458 tuvo por objeto establecer el marco legal para sancionar el incumplimiento de las normas relacionadas con la Emergencia Sanitaria y con la Emergencia Nacional, declaradas a nivel nacional mediante el Decreto Supremo 008-2020-SA y el Decreto Supremo 044-2020-PCM, respectivamente, así como el incumplimiento de las normas que los precisan, los modifican y amplían su vigencia, a fin de salvaguardar la vida y la salud de los ciudadanos en el territorio nacional.

Al respecto, la vinculación directa con las normas constitucionales se advierte si se toma en consideración que el artículo 72 de la Constitución señala que toda persona tiene derecho a la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad, así como el deber de contribuir a su promoción y defensa.³⁸ Asimismo, el artículo 9 de la norma suprema establece que el Poder Ejecutivo norma y supervisa la aplicación de la Política Nacional de Salud y es el responsable de diseñarla y conducirla en forma plural y descentralizadora para facilitar a todos el acceso equitativo a los servicios de salud.³⁹

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1458 no sólo no contravino la Constitución, sino que se alineó con las normas constitucionales antes mencionadas.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1458, Decreto Legislativo para sancionar el incumplimiento de las disposiciones emitidas durante la emergencia sanitaria a nivel nacional y demás normas emitidas para proteger la vida y la salud de la población por el contagio del COVID-19, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y en 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

³⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

³⁷ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

³⁸ Constitución, artículo 7.

³⁹ Constitución, artículo 9.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**

el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante 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, y, por tanto, remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 26 de marzo de 2024.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la
conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1458, DECRETO LEGISLATIVO PARA SANCIONAR EL
INCUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES
EMITIDAS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA A
NIVEL NACIONAL Y DEMÁS NORMAS EMITIDAS
PARA PROTEGER LA VIDA Y LA SALUD DE LA
POBLACIÓN POR EL CONTAGIO DEL COVID-19.**