

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025

Señor presidente,

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto Legislativo 1654, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social, ante situaciones de emergencia.

El presente informe fue aprobado por **MAYORIA** en la Primera Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, realizada el 22 de enero de 2025, contando con los votos favorables de los señores Congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Martha Moyano Delgado y Alejandro Muñante Barrios; sin votos en contra; y con los votos en abstención de los congresistas José María Balcázar Zelada, Víctor Cutipa Ccama, Alex Flores Ramírez y Segundo Quiroz Barboza.

En la misma sesión se aprobó por unanimidad de los parlamentarios presentes, la autorización para la ejecución de los acuerdos, con los votos a favor de los congresistas Arturo Alegría García, Alejandro Aguinaga Recuenco, José María Balcázar Zelada, Víctor Cutipa Ccama, Gladys Echaíz de Núñez Ízaga, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado, Alejandro Muñante Barrios y Segundo Quiroz Barboza.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1654, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social, ante

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

situaciones de emergencia, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano", el viernes 13 de setiembre de 2024.

Mediante el Oficio 239-2024-PR, la Presidente de la República informó sobre la promulgación del Decreto Legislativo 1654, el cual fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 13 de setiembre de 2024; para luego ser decretado e ingresado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 16 de setiembre de 2024 para su estudio.

Finalmente, a través del Oficio 0184-2024-2025-CCR/CR, de fecha 19 de setiembre de 2024, la Comisión de Constitución y Reglamento informó a esta subcomisión sobre la relación de normas sujetas a control constitucional, entre las cuales se encontraba el presente decreto legislativo, cuyos informes respectivos estaban pendientes de elaboración. **A la fecha, se advierte que dicho decreto se encuentra pendiente de control y del consecuente informe en la Subcomisión de Control Político del Congreso de la República.**

II. SOBRE EL OBJETO DEL PRESENTE CONTROL POLÍTICO:

El Decreto Legislativo 1654 tiene 14 artículos, cuatro disposiciones complementarias finales y una única disposición complementaria modificatoria. A continuación, el detalle:

- El artículo 1 tiene como objeto establecer el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social ante situaciones de emergencia en el país.
- El artículo 2 dispone que, la finalidad es promover y facilitar las condiciones para la adaptación de los servicios públicos de protección social, para contribuir a la mejora de la resiliencia de la población, frente

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

a emergencias, considerando las necesidades diferenciadas de la población.

- El artículo 3 establece que, el dispositivo legal es aplicable a las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social de los tres niveles de gobierno; a las entidades rectoras y/o conductoras de la acción del Estado ante emergencias; al Organismo de Focalización e Información Social y a todas aquellas entidades que cumplen funciones en el marco de las diferentes emergencias y sus etapas.

Asimismo, señala que las situaciones de emergencia son aquellas declaradas como emergencias en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), y las emergencias sanitarias y alimentarias reguladas por sus normas específicas, así como aquellas reguladas por decreto supremo en el marco de la finalidad del presente decreto legislativo.

- El artículo 4 incorpora las siguientes definiciones:
 - **Entidades que prestan servicios públicos de protección social:** Son todas aquellas entidades, de los tres niveles de gobierno, que tienen bajo el ámbito de sus competencias o funciones la prestación de servicios públicos de protección social.
 - **Entidades rectoras y/o conductoras de las emergencias:** Son aquellas que organizan la acción del Estado en situaciones de emergencia, en el marco de sus competencias.
 - **Naturaleza preventiva de la adaptación de los servicios:** La naturaleza preventiva de la adaptación de los servicios implica que todas las acciones de adaptación de la protección social a cargo de las entidades se implementan de forma temprana y anticipada como parte de la preparación para prevenir, reducir o anticipar los efectos

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

negativos de posibles situaciones de emergencia, de manera que la oferta de servicios públicos de protección social esté preparada para la protección de la población afectada.

- **Servicios públicos de protección social ante situaciones de emergencia:** Aquellos servicios esenciales para garantizar la seguridad alimentaria de las personas, proteger su seguridad económica, su cuidado integral, la atención de las personas ante situaciones de riesgo o desprotección, así como el capital humano y entorno de vida, entre otras que se definan en el marco del reglamento o normas complementarias.
 - **Resiliencia:** Capacidad de la población para asimilar, absorber, adaptarse, cambiar, resistir y recuperarse de los efectos adversos de las emergencias de manera oportuna y eficaz, así como de incrementar su capacidad de aprendizaje y recuperación de los eventos pasados para protegerse mejor en el futuro.
- El artículo 5 define la protección social, señalando que constituye una política pública permanente y multisectorial que garantiza un nivel mínimo de bienestar a las personas. Esta contribuye a la reducción de la pobreza y al crecimiento económico.
- Dicho artículo también indica que, en situaciones de emergencia, la protección social, bajo los alcances del decreto legislativo examinado, protege a la población afectada brindando un nivel esencial de servicios que sean accesibles, prestando especial atención a los grupos vulnerables. De igual forma, indica que la protección social complementa la acción del Estado para contener el impacto de las emergencias en las personas y no afecta la rectoría de aquellas entidades que dirigen dichas acciones en contextos de emergencia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

En otro párrafo del artículo 5 se indica que los servicios públicos de protección social se adaptan ante situaciones de emergencia para una atención oportuna y eficiente a la población, de acuerdo con sus características y necesidades diferenciadas, a través de un conjunto de adecuaciones, mejoras e innovaciones que garantiza que la oferta de dichos servicios esté preparada para proteger a la población afectada.

Asimismo, menciona que la adaptación de la protección social se vincula con otras políticas públicas, a fin de contribuir con la reducción de los impactos de la inseguridad alimentaria, de los riesgos de origen natural, entre otros factores que puedan generar situaciones de emergencia; y dicha vinculación puede implementarse, a través de políticas nacionales, estrategias, lineamientos, u otros instrumentos, en el marco de las competencias de cada entidad.

- El artículo 6 señala que la adaptación de los servicios públicos de protección social es un proceso continuo que implica evaluar constantemente la necesidad de adecuar la oferta de servicios con ajustes necesarios para afrontar las diferentes situaciones de emergencia; e integrar dichos servicios con aquellos servicios orientados a combatir las causas que originan las emergencias.

Añade dicho articulado que los servicios públicos de protección social adaptados complementan la acción de las entidades rectoras y/o conductoras ante situaciones de emergencia, en el marco de sus, competencias y funciones.

- El artículo 7 menciona que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social implementan acciones de adaptación de sus servicios para que puedan hacer frente a situaciones de emergencia, en beneficio de la población afectada y potencialmente afectada ante una o

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

múltiples situaciones de emergencia. Indica, además, que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social implementan las siguientes acciones de adaptación preventiva en el marco de sus competencias:

- Rediseño de modelos operacionales de sus servicios.
- Diseño de nuevos servicios o intervenciones.
- Diseño o rediseño de servicios e intervenciones dirigidas a la atención temporal extraordinaria de nuevos usuarios o beneficiarios, incluyendo a la población migrante y refugiada.
- Adelanto en la entrega de bienes o servicios.
- Exoneración temporal de condicionalidades o criterios de elegibilidad.
- Ampliación de beneficios dirigidos a poblaciones vulnerables.

De igual forma, dicha disposición ordena que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social pueden convocar la participación de los integrantes de la comunidad, con igualdad de oportunidades, y de actores privados, para la planificación e implementación de las acciones de adaptación preventiva.

- El artículo 8 indica que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social y las entidades rectoras y/o conductoras en situaciones de emergencia hacen uso del mecanismo de intercambio de información social (MIIS) regulado en el Sistema Nacional de Focalización y bajo las disposiciones que establezca el Organismo de Focalización e Información Social.

Igualmente, indica que el Organismo de Focalización e Información Social pone a disposición de las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social y de las entidades rectoras y/o conductoras de emergencias, la información disponible para la identificación de la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

población afectada o potencialmente afectada por situaciones de emergencia.

En esa misma línea de ideas, el artículo citado ordena que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social intercambian información sobre sus servicios, personas usuarias o beneficiarias para planificar, ejecutar, implementar o realizar el seguimiento nominal de dichos servicios. Ello con la finalidad de implementar sus acciones de adaptación preventiva, así como proteger y atender a la población afectada o potencialmente afectada ante situaciones de emergencia. Las disposiciones específicas sobre el intercambio de información se establecen en el reglamento de la norma examinada.

- El artículo 9 manda que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social a nivel intersectorial e intergubernamental, diseñan, planifican, ejecutan y realizan seguimiento a las acciones conjuntas que conlleven a la mejora de la cobertura y las condiciones para la implementación de sus servicios en situaciones de emergencia, a partir de las necesidades diferenciadas de la población afectada o potencialmente afectada.

En los casos en que la capacidad de respuesta de los gobiernos regionales o locales a cargo de servicios públicos de protección social haya sido superada para atender las situaciones de emergencia o por alertas ante peligro inminente, estos pueden solicitar a los Ministerios rectores cubrir las necesidades de la población de su jurisdicción de forma temporal. El gobierno regional o local sustenta dicha necesidad y que su capacidad ha sido superada de acuerdo con los criterios que establezca el Ministerio, como entidad rectora de los servicios, o, dependiendo de la emergencia, por la normativa específica aplicable.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

Por su parte, los Ministerios rectores identifican, a través de las acciones de seguimiento a su cargo, situaciones en las que los gobiernos regionales y locales puedan ver superada su capacidad operativa o de respuesta para la atención de la población en situaciones de emergencia o por alertas ante peligro inminente.

- El artículo 10 establece que la implementación de los servicios públicos de protección social se activa con las declaratorias de emergencia o de acuerdo con las normas específicas; y finaliza en el marco de la norma que regula la emergencia.
- El artículo 11 ordena que las entidades rectoras y/o conductoras en las situaciones de emergencia están obligadas a propiciar que las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social incorporen las adecuaciones previstas a su marco estratégico, operativo, financiero y normativo, entre otros necesarios para la gestión o conducción de la emergencia a su cargo. Igualmente señala que las entidades rectoras y/o conductoras en las situaciones de emergencia comparten información necesaria para la adaptación preventiva de los servicios públicos de protección social, antes, durante y después de las emergencias, con las entidades públicas que prestan servicios públicos de protección social, para la toma de decisiones de manera oportuna, disponiendo el uso compartido de sistemas o plataformas, incluyendo aquellas que contienen información nominal.
- El artículo 12 establece que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el marco de sus competencias, es el encargado de conducir la operatividad para la entrega económica a la población afectada por situaciones de emergencia. Por otra parte, ordena que las entregas

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

económicas son transferencias monetarias de carácter extraordinario, temporal y complementarias a otras entregas económicas que se brindan en el marco de las competencias de las entidades. Estas entregas económicas se establecen por ley o en norma de similar rango y se sujetan a las normas reguladas en el Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En ese orden de ideas, añade que las entregas económicas son de libre disponibilidad, no siendo objeto de compensación ni de embargo en ninguna de las formas que habilita la ley y no genera el derecho a percibir más allá del término previsto en la normativa que lo autorice.

- El artículo 13 establece que la implementación de lo dispuesto en el decreto legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades que se encuentran dentro del alcance de la citada norma, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- El artículo 14 menciona que el decreto legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social.
- La primera disposición complementaria final establece que, el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Titular del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y demás sectores concernidos, en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario contado a partir de la vigencia del decreto legislativo, aprueba el respectivo reglamento, incluyendo el mecanismo de aprobación del listado de servicios públicos de protección social priorizados para la atención de la población en situaciones de emergencia, así como los roles de las entidades públicas que prestan los referidos servicios públicos de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

protección social y otros actores vinculados a este proceso, así como el procedimiento de adaptación de los servicios públicos de protección social ante emergencias, entre otros necesarios para regular el proceso de adaptación de los servicios públicos de protección social ante situaciones de emergencia.

- La segunda disposición complementaria final menciona que las adaptaciones de los servicios a cargo de los programas que brindan servicios públicos de protección social bajo los alcances de la presente norma, y que han sido creados con norma con rango de ley antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, se realizan mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.
- La tercera disposición complementaria final señala que el decreto legislativo se implementa de forma progresiva. Seguidamente indica que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a fin de orientar el proceso de adaptación de los servicios públicos de protección social ante emergencias, puede aprobar lineamientos, modelos de adaptación, entre otros de similar naturaleza, para facilitar la adaptación de los servicios públicos de protección social, en el marco de lo establecido en el artículo 8 de la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- La cuarta disposición complementaria final ordena que el Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el Titular del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en un plazo no mayor a ciento cincuenta (150) días calendario contado a partir de la vigencia del decreto legislativo, determina los arreglos institucionales para la implementación de la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

instancia, bajo dependencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y los criterios para determinar las emergencias en las que se efectuaría la entrega económica.

- La única disposición complementaria modificatoria busca modificar el artículo 8 de la Ley N° 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, agregando como funciones generales del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social el orientar la adaptación de los servicios públicos de protección social de manera preventiva a nivel nacional para fortalecer la resiliencia de la población afectada por múltiples situaciones de emergencia, en el marco del SINADIS.

III. MARCO CONCEPTUAL

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

El artículo 104 de la Constitución Política regula la facultad del Congreso de la República para delegar su poder legislativo en el Poder Ejecutivo mediante decretos legislativos. Este artículo también establece que el Presidente de la República debe informar al Congreso o a la Comisión Permanente sobre cada decreto emitido.

La obligación de presentar estos decretos legislativos, junto con sus exposiciones de motivos, al Congreso se fundamenta en lo siguiente:

- a) El Congreso tiene el deber de garantizar el respeto a la Constitución y las leyes, de acuerdo con el artículo 102 de la Constitución.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

- b) Los decretos legislativos se emiten como resultado de una ley habilitante aprobada por el Congreso, que define las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo puede legislar, así como el plazo dentro del cual se deben emitir dichos decretos.
- c) Dado que se trata de una "delegación", la facultad para emitir normas con rango de ley (excepto en casos de decretos de urgencia regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución) pertenece al Congreso. Este actúa como la "entidad delegante", encargada de supervisar los actos — en este caso, las normas— que emite el Poder Ejecutivo, el cual asume el rol de "entidad delegada" en virtud de dicha delegación legislativa.

Asimismo, según lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución Política establece los límites que el Poder Ejecutivo debe respetar al ejercer la facultad legislativa delegada. Estos límites, además de los que impone la propia Constitución de manera explícita o implícita, están principalmente determinados por la ley habilitante. Los límites pueden ser: **a) Límites temporales, que indican el plazo dentro del cual el Ejecutivo puede legislar; y b) Límites materiales, que exigen que la legislación delegada se ajuste estrictamente a las materias definidas en la ley que autoriza dicha delegación¹.**

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”.²

¹TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

²López 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

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:

“[...] En 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 que rara vez es expresión única y exclusivamente de la mayoría parlamentaria, aunque obviamente son más expresión de ella que de la minoría. [...]”³

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 Ejecutivo⁴. Empero, el Presidente de la República, a través de la legislación delegada, no ejerce funciones reglamentarias sino legislativas⁵.

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”.⁶ 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 (...)”**.⁷

³ Pérez Royo, Javier. Curso de Derecho constitucional. Marcial Pons: Madrid, 2005, p. 24. Décima Edición.

⁴ López Guerra, Op. Cit., p. 77.

⁵ 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.

⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0042-2004-PI/TC, fundamento jurídico 8.

⁷ De Otto, Ignacio. Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Ariel: Barcelona, 1998, p. 76. Sexta Reimpresión.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

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.

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”**⁸, 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.”⁹

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)¹⁰, siempre existe un determinado nivel de abstracción en

⁸ 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.

⁹ Idem.

¹⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 39.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

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.”¹¹**

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.¹²

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

El artículo 90, inciso c), del Reglamento del Congreso de la República establece que, si un decreto legislativo contradice la Constitución Política, incumple el procedimiento parlamentario previsto en el Reglamento del Congreso o excede los límites de la delegación de facultades otorgada en la ley habilitante, la comisión encargada de presentar el informe debe recomendar su derogación o modificación.

En este contexto, se identifican tres parámetros normativos clave para el control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley habilitante.

¹¹ López Guerra, Op. Cit. p., 77.

¹² 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 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la sentencia correspondiente al Expediente 0017-2003-AI/TC, ha destacado dos principios fundamentales que orientan este control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política.

Por lo tanto, corresponde, en el presente momento procesal parlamentario, a la Subcomisión de Control político estudiar, a efectos de garantizar, que se cumpla el procedimiento de control de los decretos legislativos previsto en el artículo 90 del Reglamento del Congreso. Esta subcomisión debe verificar que el decreto legislativo se ajuste a las materias específicas delegadas y que haya sido emitido dentro del plazo establecido por la ley habilitante, además de asegurarse de que no contradiga las disposiciones de la Constitución Política.

Aunado a lo anterior, 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 cuales 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 este Poder del Estado a su facultad legislativa.¹³

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).¹⁴

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

¹³ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 33.

¹⁴ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2019-PI/TC, de fecha 16 de octubre de 2020, fundamento jurídico 36.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

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.

Cuadro de elaboración propia.

Esto quiere decir que la ley autoritativa —cualquiera que sea— necesariamente debe excluir de la delegación de la facultad legislativa al Poder Ejecutivo las cuatro materias mencionadas. Pero la delegación también debe ser expresa, no implícita.¹⁵ 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.

¹⁵ López Guerra, Op. Cit., p. 78.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

En el presente caso, se tiene que la ley autoritativa es la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional. Esta ley delega facultades para legislar al Poder Ejecutivo por el plazo de noventa (90) días calendario, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 4 de julio de 2024.

IV. ANÁLISIS Y CONTROL POLÍTICO DEL DECRETO LEGISLATIVO 1654

Esta Subcomisión de Control Político del Congreso de la República, considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo 1654, conforme a las siguientes secciones:

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**

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

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 el aludido decreto al Congreso de la República, obligación que también es recogida por el artículo 104 de la Constitución Política.

Al respecto, el mencionado Decreto Legislativo 1654 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 13 de setiembre de 2024 e ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el mismo día, mediante el Oficio 239-2024-PR. Es decir, dicho decreto legislativo 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

Al respecto, debe considerarse que la Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial “El Peruano”, estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegada. **En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1654 fue publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el viernes 13 de setiembre de 2024, esta subcomisión concluye que dicha norma en ese extremo del control formal si 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.¹⁶ A continuación procederemos a analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1654 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.

De acuerdo con la mencionada ley autoritativa, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, dentro del plazo de noventa

¹⁶ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en los Expedientes N° 00026-2008-PI/TC y 00028-2008-PI/TC (Acumulados), fundamento jurídico 4.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

(90) días calendario, en materias reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, así como en la submateria que se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 2
Materias delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo y submateria que autoriza la emisión del Decreto Legislativo 1654

MATERIAS DELEGADAS POR EL CONGRESO AL PODER EJECUTIVO PARA LEGISLAR LEY 32089	AUTORIZACIONES ESPECÍFICAS
REACTIVACIÓN ECONÓMICA, SIMPLIFICACIÓN Y CALIDAD REGULATORIA, ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO, SEGURIDAD CIUDADANA Y DEFENSA NACIONAL	2. Materias de la delegación de facultades legislativas: 2.1. En materia de seguridad ciudadana [...] 2.1.33. Establecer el marco normativo para fortalecer la gestión de los servicios públicos de protección social ante emergencias, mediante su adaptación, de manera preventiva, para garantizar su continuidad operativa, a través de la identificación de las acciones a cargo de las entidades públicas prestadoras de servicios de protección social y de las entidades rectoras o conductoras de emergencias; acciones de colaboración intersectorial e intergubernamental; habilitación de acciones orientadas al rediseño de modelos operacionales de los servicios, el diseño de nuevos servicios o intervenciones, el diseño o rediseño de servicios e intervenciones dirigidas a la atención temporal extraordinaria de nuevos usuarios, incluyendo a la población migrante y refugiada; el adelanto en la entrega de bienes o servicios, la exoneración temporal de condicionalidades, la ampliación de beneficios dirigidos a poblaciones vulnerables; el intercambio de información nominal y el acceso a plataformas de información; la habilitación para que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el marco de sus competencias, determine la instancia que se encargue de gestionar la entrega de transferencias monetarias en situaciones de emergencia, y su

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

	alcance; así como modificar el artículo 8 de la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para precisar su función en el marco de la adaptación de los servicios públicos de protección social.
--	---

Cuadro de elaboración propia.

A partir del contenido de la Ley 32089 es posible analizar si el contenido del Decreto Legislativo 1654 se encuentra dentro del marco normativo habilitante dado por el Congreso de la República.

En ese sentido, se tiene que los artículos desarrollados en el Decreto Legislativo 1654 están enfocados en establecer el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social ante situaciones de emergencia en el país, enmarcándose perfectamente en la materia específica señalada en el **sub numeral 2.1.33 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, toda vez que están ligados a fortalecer la gestión de los servicios públicos de protección social ante emergencias, mediante su adaptación, de manera preventiva, para garantizar su continuidad operativa, a través de la identificación de las acciones a cargo de las entidades públicas prestadoras de servicios de protección social y de las entidades rectoras o conductoras de emergencias.

Por lo tanto, el Decreto Legislativo 1654 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

discrecionalidad, no haya excedido los parámetros normativos dados por la ley autoritativa.

En ese sentido, de la revisión de cada disposición establecida en el decreto legislativo examinado, esta subcomisión encuentra que no han sido rebasado los parámetros normativos establecidos en el **sub numeral 2.1.33 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089**, que otorga discrecionalidad al Poder Ejecutivo para legislar sobre materia de gestión de los servicios de protección social ante emergencias, así como faculta modificar la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para precisar su función en el marco de la adaptación de los servicios de protección social.

Y es que tal como lo ha señalado la exposición de motivos del decreto legislativo sujeto a control, dicho dispositivo legal [...] **establece normas y disposiciones orientadas a constituir el primer marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social ante situaciones de emergencia en el país, marcando un hito en la manera en cómo el Estado enfrenta las situaciones de emergencia, actuando de manera provisoria en la adaptación de sus servicios de protección social, teniendo como centro de esta acción el bienestar de la población, especialmente de aquella más vulnerable al impacto de las múltiples emergencias [...]**¹⁷. Todo ello demostrando que el Decreto Legislativo 1654 esta alineado a la submateria específica delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo.

Por otra parte, como ya se indicó, el Poder ejecutivo tenía la discrecionalidad para modificar el artículo 8 de la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para precisar su función

¹⁷ Numeral II (objeto) de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1654, Pagina 5.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

en el marco de la adaptación de los servicios de protección social. Es así que la única disposición complementaria modificatoria del Decreto Legislativo 1654 justamente modifica sobre dicha materia, encontrándose enmarcado en la materia específica delegada.

Por los motivos antes expuestos, esta subcomisión considera que el Decreto Legislativo 1654 se encuentra dentro de la orientación política tomada por el Congreso de la República al momento de delegar las facultades legislativas al Poder Ejecutivo, en consecuencia, sí cumple con 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.”¹⁸

¹⁸ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 004-2004-CC/TC, fundamento jurídico 3.3.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

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 [...]”.¹⁹

Finalmente, tenemos el principio de conservación de la ley según el cual se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada. Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico constitucional debe ser la última *ratio* y, en consecuencia, la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser realizada sólo si es imprescindible e inevitable.²⁰ El principio de conservación de las leyes permite además afirmar la seguridad jurídica.²¹

En el presente caso se tiene que el objeto del Decreto Legislativo 1654 es legislar sobre materia de gestión de los servicios de protección social ante emergencias, así como faculta modificar la Ley 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, para precisar su función en el marco de la adaptación de los servicios de protección social. Todo ello con la finalidad de promover y facilitar condiciones para la adaptación de los servicios públicos de protección social en el país, contribuyendo a la mejora de la resiliencia de la población, frente a una o múltiples situaciones de emergencia²². Es así, que esta subcomisión encuentra que el decreto legislativo examinado busca proteger la integridad de los ciudadanos en situaciones de emergencia,

¹⁹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 020-2003-AI/TC, fundamento jurídico 33.

²⁰ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 0004-2004-PCC/TC, fundamento jurídico 3.

²¹ Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N° 00033-2007-PI/TC, fundamento jurídico 4.

²² Numeral III (Finalidad) de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo 1654, Página 5.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

regulando acciones preventivas, así como aquellas que se ejecutan durante todas las etapas relacionadas a situaciones de emergencia.

En consecuencia, se optimizan los derechos fundamentales a la vida, integridad, libre desarrollo y bienestar de las personas, contenidos en el numeral 1 del artículo 2 de la Constitución Política. En relación a los dos primeros, parte de la doctrina²³ señala lo siguiente:

- El derecho a la vida es, sin duda, el más elemental de los atributos concernientes al ser humano, en tanto y en cuanto aquel preside y se antepone a la realización de otros atributos.
- El derecho a la integridad ha sido enfocado en nuestra Carta Fundamental desde tres perspectivas: la de carácter moral, la psíquica y la física. Respecto a la primera es la perspectiva que la persona realiza de sí misma y de su comportamiento a partir de los valores esenciales con los que se identifica; la segunda hace referencia al estado de tranquilidad interior, es decir, al contexto de normalidad en el que se desenvuelve el psiquismo o mundo interno de la persona; y la tercera pretende garantizar el estado de inalterabilidad del cuerpo de una persona o su buen funcionamiento desde el punto de vista fisiológico, garantizando dicho estado frente a conductas que atenten contra el mismo.

Respecto al libre desarrollo y bienestar de la persona, el Tribunal Constitucional ha señalado que “[...] **garantiza una libertad general de actuación del ser humano en relación con cada esfera de desarrollo de la personalidad. Es decir, de parcelas de libertad natural en determinados ámbitos de la vida, cuyo ejercicio y reconocimiento se vinculan con el concepto constitucional**

²³ GUTIÉRREZ CAMACHO, Walter. “La Constitución Comentada Análisis Artículo por Artículo”. Fondo Editorial La Gaceta Jurídica S.A., tercera edición, Lima - Perú, 2015, p.51 - 72.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

de persona como ser espiritual, dotada de autonomía y dignidad, y en su condición de miembro de una comunidad de seres libres [...]”.²⁴

Todos estos derechos mencionados se verían soslayados si el Estado no reacciona oportunamente ante una situación de emergencia, tal como se vivió durante la época de la pandemia del COVID-19 que afectó o terminó con la vida de muchos peruanos. Es por ello, que la medida planteada por el Poder Ejecutivo es pertinente en un Estado Constitucional de Derecho que busca optimizar los derechos fundamentales de las personas.

De lo expuesto, esta subcomisión afirma que se fortalecen los derechos fundamentales citados al establecer el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social ante situaciones de emergencia en el país; estando la norma sujeta a control alineada a la Constitución Política.

Por tanto, la Subcomisión de Control Político encuentra que el decreto legislativo examinado no vulnera la Constitución Política del Perú, superando el control de evidencia.

V. CUADRO DE RESUMEN:

De la evaluación realizada por esta subcomisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

Cuadro 3
Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	✓ Sí cumple.

²⁴Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente N° 02868-2004-AA/TC, fundamento 14. Visto en: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/02868-2004-AA.pdf>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

	El Decreto Legislativo 1654, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social, ante situaciones de emergencia, fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 13 de setiembre de 2024 y dado cuenta el mismo día al Parlamento por parte de la presidenta de la República, mediante Oficio 239-2024-PR, que fue ingresado al Área de Trámite Documentario del Congreso. Es así que se cumple la dación en cuenta del decreto legislativo examinado dentro del plazo de tres días hábiles posteriores a su publicación, de conformidad al literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.
Plazo para la emisión de la norma	✓ Sí cumple. La Ley 32089, publicada el 4 de julio de 2024 en el Diario Oficial "El Peruano", estableció el plazo de 90 días calendario para que el Poder Ejecutivo ejerza sus facultades legislativas delegadas. En ese sentido, teniendo en consideración que el Decreto Legislativo 1654 fue publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el viernes 13 de setiembre de 2024, 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.
CONTROL SUSTANCIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	✓ Sí Cumple. No contraviene normas constitucionales.
Ley autoritativa, Ley N° 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación	✓ Sí cumple. El Decreto Legislativo 1654 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa, es decir, se emitió dentro de las facultades conferidas en

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA

económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.	el marco del sub numeral 2.1.33 del numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley 32089.
--	---

Cuadro de elaboración propia.

VI. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político considera que el Decreto Legislativo 1654, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la adaptación de los servicios públicos de protección social, ante situaciones de emergencia, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 101 y con el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y con 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 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

En consecuencia, la Subcomisión de Control Político acuerda **APROBAR** el presente Informe y remitirlo a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 22 de enero de 2025

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO
1654, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL
MARCO NORMATIVO PARA LA ADAPTACIÓN DE LOS
SERVICIOS PÚBLICOS DE PROTECCIÓN SOCIAL,
ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA**