



Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2018 – 2019

SEÑOR PRESIDENTE:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de setiembre de 2018.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 20 de noviembre de 2018, contando con los votos favorables de los señores congresistas **Rosa María Bartra Barriga, Milagros Takayama Jiménez, Héctor Becerril Rodríguez, Yonhy Lescano Ancieta, Mario Fidel Mantilla Medina, Miguel Ángel Torres Morales y Francisco Villavicencio Cárdenas**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores congresistas **Tamar Arimborgo Guerra, Úrsula Letona Pereyra, Guillermo Hernán Martorell Sobero**, miembros accesorios de la referida Comisión; y los votos en contra de los señores congresistas **Marco Antonio Arana Zegarra, Gino Francisco Costa Santolalla, Marisa Glave Remy y Juan Sheput Moore**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 12 de setiembre de 2018, mediante Oficio N° 226-2018-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el decreto legislativo en estudio, el cual fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1398, mediante Oficio N° 081-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo a través de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos; dicho grupo emitió un informe suscrito por los señores congresistas Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén, con la abstención de la congresista Patricia Donayre Pasquel, el cual fue presentado y debatido en la Comisión de Constitución y Reglamento.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

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

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

1. Designar al Contralor General, a propuesta del Presidente de la República.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú

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

Artículo 102.- Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

[...]

Artículo 104.- El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

2.2. Reglamento del Congreso de la República

Artículo 90.- El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.
- c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros.

2.3. Ley autoritativa

Mediante la Ley 30823 se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

corrupción, de modernización de la gestión del Estado y de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad. Respecto de esta materia se autorizó:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo a aquellas en situación de pobreza o pobreza extrema.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, de víctimas de acoso, acoso en espacios públicos, tentativa de feminicidio, feminicidio, violación sexual y violación sexual de menores de edad, así como para la sanción efectiva ante la comisión de dichos delitos.
Crear el Sistema Nacional Especializado de Justicia para la Protección y Sanción de Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

III. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

3.1. **Legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo**



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

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

- a. El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b. La dación de una ley autoritativa, por parte del Congreso de la República, que permite la emisión de los decretos legislativos y que fija las materias específicas sobre las cuales el Poder Ejecutivo podrá regular, así como el plazo en el cual se podrán emitir dichos decretos.
- c. La existencia de una "delegación", pues la competencia para emitir normas con rango de ley¹ corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de "entidad delegante" y consecuentemente, debe supervisar los actos (en este caso, normas) que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de "entidad delegada".

¹ Salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

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

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

Así, debe recordarse que para ser congresista de la República no se prevé como requisito ser abogado, sino solo ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio (artículo 90 de la Constitución Política), debido a que el cargo es de naturaleza representativa. Dicho en otros términos, nuestro ordenamiento jurídico no exige requisitos o cualidades profesionales, como el ser abogado, para acceder a un cargo de elección popular, a diferencia de lo que ocurre para cargos como el de magistrado² o miembro del Tribunal Constitucional³ a modo de ejemplo.

El que un congresista no ejerza funciones jurisdiccionales, sino más bien predominantemente normativas y el que pertenezca a un organismo de naturaleza política antes que jurídica, sumado al hecho de que no se exijan requisitos o cualidades profesionales específicas para acceder al cargo, ha conllevado a que el Tribunal Constitucional concluya que la naturaleza del control parlamentario es, precisamente, política.

De ahí que en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC⁴ haya señalado:

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

Pero inmediatamente hay que decir que su realización, **por la propia naturaleza del órgano que lo realiza y de la composición plural de quienes lo integran, es siempre un control de naturaleza política.** Siendo político el control

² Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

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

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

[...]

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

³ Ley 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Artículo 11.- Requisitos

Para ser Magistrado del Tribunal se requiere:

[...]

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

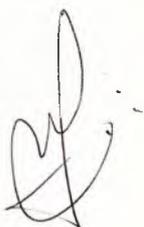
⁴ Debido a la interposición de una demanda de inconstitucionalidad contra decretos de urgencia, pero que resulta aplicable al presente caso porque el supremo intérprete de la Constitución se pronuncia sobre el procedimiento de control parlamentario a un acto normativo del Poder Ejecutivo.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú

parlamentario de los decretos de urgencia, éste se ejerce con absoluta libertad de criterio por el Congreso, sin que sea determinante que se realice conforme a normas constitucionales o aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad, como sucede cuando se realiza el control jurídico. Desde esta perspectiva, el Congreso puede rechazar un decreto de urgencia por considerarlo inoportuno, políticamente inadecuado o tal vez inconveniente, es decir, por razones meramente políticas.

Incluso, en el supuesto que el Congreso derogue o modifique un decreto de urgencia por estimar que excede los límites impuestos por la Constitución, y así lo sustente en dictámenes técnicos (cfr. art. 91 "c" del Reglamento del Congreso), ello no elimina el carácter político del control parlamentario. Esto se refleja en la adopción de sus decisiones, que no necesariamente tienen en cuenta la corrección de los argumentos jurídicos, sino la fuerza de los votos, como por lo demás corresponde a un órgano que decide conforme a las reglas del principio mayoritario [énfasis agregado].

Sobre el particular, resulta oportuno recordar que el artículo 38 de la Constitución Política consagra el deber constitucional de todos los peruanos, no solo de los congresistas, de defender la Constitución y el ordenamiento jurídico. Asimismo, el artículo 102 de la Norma Fundamental le otorga al Poder Legislativo la atribución de velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, así como de interpretar estas últimas.



En vista de ello, cabe resaltar que la interpretación y la defensa de la Constitución Política no constituye un atributo exclusivo y excluyente de los organismos que se encargan del ejercicio de la función jurisdiccional, sino más bien un deber de todos los peruanos y, en especial, del Congreso de la República, a quien el Poder Constituyente si bien le da la posibilidad de delegar sus facultades legislativas al Poder Ejecutivo, también le ha conferido la atribución para interpretar la ley autoritativa, como cualquier otra ley, y velar por el respeto a la Constitución y a las leyes.

En ese sentido, la naturaleza y composición política del Congreso de la República no lo inhabilita ni lo exime de utilizar categorías o argumentos jurídicos en el ejercicio del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo a través, por ejemplo, de decretos legislativos. Por el contrario, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, al referirse a la "contravención a la Constitución Política" y al "exceso en el marco de la delegación de facultades", asigna materialmente a la comisión dictaminadora (en el presente caso, a la Comisión de Constitución y Reglamento) el deber de realizar un análisis técnico-jurídico y según el mismo fundamentar las conclusiones del ejercicio del control correspondiente.

En el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento, dicha exigencia de sustentar jurídicamente su dictamen reviste singular importancia pues el citado artículo 90 dispone la remisión del expediente del decreto legislativo a la referida comisión atendiendo a su especialidad y, particularmente, a los parámetros sobre los cuales se ejerce el control: a) la ley autoritativa y b) la Constitución Política del Estado.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

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

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

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

3.3. Parámetros que deben regir el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo



Como se indicó precedentemente, el artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República establece, en caso el decreto legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, que la comisión informante del respectivo dictamen recomendará su derogación o su modificación.

Entonces, se advierte la existencia de dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la ley autoritativa y b) la Constitución Política. Así, la Comisión de Constitución y Reglamento deberá analizar si el decreto legislativo ha regulado sobre las materias específicas y en el plazo establecido por la ley autoritativa, así como si vulnera o no la Constitución Política.

a) La ley autoritativa como parámetro de control

Cuando se efectúe el análisis a la luz de la ley autoritativa, nos encontraremos fundamentalmente ante un control de naturaleza formal: materia específica y plazo determinado. Es decir, si se toma como referencia dicho parámetro no se deberá analizar si es que el decreto legislativo resulta lesivo de derechos o principios constitucionales, sino solo si aquello que está siendo regulado se encuentra dentro de la materia delegada con la ley autoritativa.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo decide compartir y delegar su facultad normativa con el Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se deben

**Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú**

optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo.

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

Es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, en los siguientes términos:

20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. **Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas.** El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, **que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo**, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley [énfasis agregado].

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

¿Por qué es importante que se efectúe una interpretación a favor de que se conserve la competencia o potestad para regular sobre determinadas materias, en vez de una que resulte flexible y favorable al Poder Ejecutivo, en el sentido que se entienda de manera amplia o abierta la "materia delegada"? Porque el Congreso de la República es el espacio que representa el pluralismo político en el cual se debaten con amplitud los proyectos de ley que inciden en los derechos, deberes e intereses de las personas, siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad. Ello no ocurre necesariamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa, que por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos (recuérdese que para que se emitan dichos decretos se requiere, precisamente, de una "autorización" previa del Congreso de la República), probablemente sea breve.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

b) *La Constitución Política como parámetro de control*

Ahora bien, cuando el parámetro de control sea la Constitución Política del Estado corresponde que se interprete el decreto legislativo a la luz del principio de presunción de constitucionalidad, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos que contravenga o sea incompatible con el ordenamiento constitucional vigente.

El Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC, sobre el principio de presunción de constitucionalidad de la ley, ha señalado:

4. [S]egún el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional". Así también **el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes** [énfasis agregado].

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante respecto de dicho decreto y tomando como parámetro la Constitución Política, por lo que no existe un impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen, se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En síntesis, se deben analizar los decretos legislativos a la luz de la ley autoritativa y la Constitución Política, siendo que si el parámetro de control es la ley autoritativa, este debe ser estricto; mientras que si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse fundamentalmente de un control de fondo del contenido del decreto legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar *la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado* como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

3.4. Legitimidad directa de la Comisión de Constitución y Reglamento para recomendar la derogación del decreto legislativo

El artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República es claro al señalar lo siguiente: "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 [...]" [énfasis agregado].

**Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú**

Cabría formularse la interrogante sobre si dicha "recomendación" se limita a una finalidad estrictamente informativa, a efectos de que cualquier congresista o grupo parlamentario presente un proyecto de ley que tenga por objeto derogar un decreto legislativo que se haya excedido de los alcances previstos en la ley autoritativa o resulte inconstitucional; o si dicha "recomendación" implica la legitimidad y exigencia a la comisión dictaminadora para que proponga una fórmula legislativa derogatoria del decreto legislativo.

Al respecto, se debe considerar que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se emite como consecuencia del ejercicio de una labor de control parlamentario de un acto normativo del Poder Ejecutivo, esto es, un decreto legislativo. En tal sentido, resulta lógico y coherente con la finalidad del control que como resultado del mismo se produzca una consecuencia jurídico-política directa a nivel del Congreso de la República, y no solo se emita un documento informativo que pueda servir de insumo para actos posteriores como la presentación de un proyecto de ley.



En esa dirección, se debe considerar que es deber de las entidades públicas salvaguardar y optimizar el principio de seguridad jurídica, por lo que resultaría contrario a dicho principio que el Poder Legislativo —pese a haber concluido a nivel del control parlamentario que un decreto legislativo se encuentra viciado de inconstitucionalidad por contravenir la ley autoritativa y/o directamente la norma constitucional, de manera que recomienda expresamente su derogación— decida que el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento tenga un mero carácter informativo y que se espere la presentación y trámite de una iniciativa legislativa que tenga por objeto derogar aquel decreto cuya inconstitucionalidad formal o material ya ha sido identificada.

Como se advierte, la finalidad de los dictámenes que se emiten en el marco del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo, fundamentalmente, al verificarse que no cumplen con los parámetros fijados en la Constitución Política o en la ley autoritativa, es que se produzcan consecuencias jurídicas con la sola aprobación por el Pleno del Congreso de la República de dichos dictámenes, en el sentido antes señalado.

En este orden de ideas, para que se puedan materializar los efectos del control parlamentario en aquellos supuestos en los cuales se concluya que un decreto legislativo contraviene la ley autoritativa o la Constitución Política, es necesario que en el dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento se incluya una fórmula normativa que proponga dicha derogación total o parcial del decreto legislativo, así como la restitución de la vigencia de las normas derogadas o modificadas por dicho decreto legislativo, tal como se encontraban redactadas al momento anterior a su emisión, y de ser el caso, se propongan disposiciones complementarias transitorias que precisen cuál será la situación y efectos de los actos que se hayan emitido durante el periodo en el que el decreto legislativo haya estado vigente.

Finalmente, con relación a la aprobación de dicha ley derogatoria como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo, es preciso indicar que ello es consecuencia de dicho procedimiento de control, por lo que nos

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

encontramos ante una norma que sigue un procedimiento legislativo singular o excepcional, toda vez que la fórmula normativa surgirá directamente del dictamen que apruebe la comisión correspondiente, no así de un proyecto de ley.

Y ello es así, precisamente, porque es la consecuencia jurídica de un procedimiento de control parlamentario, no así el ejercicio ordinario del derecho funcional o atribución de los congresistas (siempre que reúnan el número de firmas que exige el Reglamento del Congreso) o de los grupos parlamentarios, a presentar iniciativas legislativas.

3.5. Imposibilidad de que la Comisión de Constitución y Reglamento, como consecuencia del ejercicio del control parlamentario, modifique directamente el decreto legislativo como regla general

El citado artículo 90 del Reglamento es claro al señalar que: “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 [...]” [énfasis agregado].

Sobre el particular, cabría formularse la interrogante sobre si, al igual de lo que ocurre con la recomendación de derogación, la Comisión de Constitución y Reglamento se encuentra legitimada para modificar directamente el decreto legislativo con el dictamen y, en esa dirección, el Pleno del Congreso de la República pueda aprobar la fórmula normativa modificatoria.

Al respecto, se estima oportuno distinguir entre una ley derogatoria y una modificatoria. Si bien ambas innovan el ordenamiento jurídico, la primera aparta o retira de este un precepto normativo (el íntegro de un decreto legislativo o alguno de sus artículos o numerales), mientras que la segunda no retira toda la regulación, sino que la complementa, suprime parcialmente o cambia su sentido regulatorio.

Adicionalmente, se considera preciso atender a lo siguiente:

- Se debe diferenciar la labor de “control parlamentario” con la “función legislativa”. La primera tiene por objeto verificar o controlar una norma previamente emitida por un organismo distinto, como el Poder Ejecutivo, siendo que no necesariamente acarreará la modificación o derogación del decreto legislativo; la segunda tiene por objeto único y directo la innovación del ordenamiento jurídico.
- Mientras que el “control parlamentario”, en concreto, el control de los decretos legislativos, se encuentra limitado por dos parámetros de análisis: la Constitución Política y la ley autoritativa; la “función legislativa” sí puede obedecer a criterios más amplios de oportunidad, conveniencia, necesidad y utilidad pública o política.
- En el caso del control parlamentario, se trata de un mecanismo **institucional** del Congreso de la República; mientras que en el caso de la tramitación de un proyecto de ley que modifique o derogue un decreto legislativo, se trata de una atribución o “derecho funcional” **individual** de ejercicio colectivo.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú

- 
- d. En el caso del control parlamentario, salvo que se disponga algo específico en la ley autoritativa, será la Comisión de Constitución y Reglamento la encargada de emitir el dictamen, precisamente, sobre la base de la Constitución Política y la ley autoritativa; mientras que en el caso del trámite de una "iniciativa legislativa", esta no necesariamente será competencia exclusiva y excluyente de la referida comisión, pues la competencia de una comisión para dictaminar se rige por el principio de especialidad y, por lo tanto, dependerá de la materia objeto de regulación.
 - e. Los decretos legislativos no solo pueden versar sobre materia constitucional. En ese sentido, la modificación del contenido de un decreto legislativo mediante una "iniciativa legislativa" puede incidir no solo en una esfera constitucional materia de la especialidad de la Comisión de Constitución y Reglamento, sino en otras materias.
 - f. El procedimiento para el trámite de una "iniciativa legislativa" permite la participación de un mayor número de actores en el proceso de discusión y deliberación de los proyectos, así como un mayor periodo de tiempo para el debate, en el cual se podrán recibir opiniones no solo del Poder Ejecutivo sino también de especialistas sobre la materia regulada por el decreto legislativo que se pretende modificar.

Ahora, dado que a nivel del Congreso de la República podría darse una modificación, a un decreto legislativo, propuesta por una iniciativa legislativa que verse sobre materias distintas a la constitucional, ello supondría, a través del trámite ordinario, su derivación a las comisiones especializadas en atención a la materia regulada en el referido decreto, circunscribiendo su análisis y debate más allá de la competencia de la Comisión de Constitución y Reglamento.

Asimismo, a nivel del Poder Ejecutivo, en la medida que es el autor del decreto legislativo, que la modificación podría tener un impacto directo en la finalidad objetiva de dicha norma y, sobre todo, en el sector vinculado con la materia regulada por dicho decreto, corresponde, cuando se trate de su modificación, que el Poder Ejecutivo tenga expedita su facultad para formular las observaciones a las que se refiere el artículo 108 de la Constitución Política del Estado⁵.

Entonces, no correspondería que la Comisión de Constitución y Reglamento someta directamente a consideración del Congreso de la República un dictamen emitido como consecuencia del control parlamentario de un decreto legislativo que contenga una fórmula normativa que proponga la modificación de su contenido.

⁵ Constitución Política del Perú

Artículo 108.- La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda.

Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días.

Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

No obstante lo expuesto precedentemente, resulta necesario precisar que existe un supuesto excepcional en el cual sí corresponde que como consecuencia del control parlamentario, la Comisión de Constitución y Reglamento pueda modificar directamente un decreto legislativo: cuando dicha modificación resulte necesaria para salvar o subsanar un vicio de inconstitucionalidad formal o material del mismo.

En dichos supuestos, la Comisión de Constitución y Reglamento advertiría un vicio de inconstitucionalidad en el decreto legislativo debido a que no se ha regulado en los términos propuestos en la ley autoritativa o porque, por acción u omisión, el precepto normativo resulte lesivo de derechos fundamentales o invada las materias reservadas a una ley orgánica.

Ante dicho escenario, que se enmarca dentro de las consecuencias de un análisis o valoración predominantemente técnico-constitucional, la Comisión de Constitución y Reglamento tiene dos alternativas: a) derogar el precepto normativo contenido en el decreto legislativo o b) modificar aquel precepto normativo, sea suprimiendo parcialmente el texto o adicionando alguno, de manera que pueda adecuarse a lo que se procuraba alcanzar con la ley autoritativa o la Constitución Política del Estado.

La segunda opción surge como consecuencia del análisis y advirtiéndose la necesidad o urgencia de implementar inmediatamente la corrección del citado decreto, sin necesidad de eliminarlo del ordenamiento jurídico.

Es importante subrayar que solo en estos casos no se hará necesario recurrir al trámite ordinario del procedimiento de las iniciativas legislativas ni tampoco se requerirá, necesariamente, la opinión de las demás comisiones del Congreso de la República, no solo porque se trata de una norma que surge como consecuencia de un procedimiento de control parlamentario que se realiza tomando como parámetros la Constitución Política y la ley autoritativa, sino sobre todo porque el sustento de la modificación es eminentemente constitucional y lo que se pretende es optimizar los principios de conservación de la ley y de interpretación conforme a la Constitución.

Así como los jueces emiten sentencias interpretativo-manipulativas en virtud del control constitucional de las normas, que suponen recurrir a las técnicas de la ablación y reconstrucción, esta Comisión se encuentra legitimada a plantear directamente modificaciones a los decretos legislativos si lo que se procura es salvaguardar el respeto a la Constitución y a la voluntad legislativa expresada en la ley autoritativa.

3.6. Sobre el análisis del Decreto Legislativo 1398

a) Plazo

Mediante la Ley 30823, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 19 de julio de 2018, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, y

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú

de modernización de la gestión del Estado, por un plazo de sesenta (60) días calendario.

En tal sentido, el Decreto Legislativo 1398, norma que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú fue publicado, en el diario oficial *El Peruano*, el 8 de setiembre de 2018, es decir, el día cincuenta y uno (51) luego de la emisión de la ley autoritativa, por consiguiente, fue emitido dentro del plazo otorgado por el Congreso de la República.

b) Materia específica

El Decreto Legislativo 1398 se sustenta en la Ley 30823, que establece lo siguiente:

Artículo 1. Objeto de la Ley

Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el plazo de sesenta (60) días calendario en materia de [...], de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad [...], contados a partir de la vigencia de la presente ley, en los términos a que hace referencia el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

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

[...]

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

[...]

- c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, **garantizar** el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y **la atención de casos de desaparición** de estas personas, así como **de otras en situación de vulnerabilidad** [énfasis agregado].

Como se advierte el Decreto Legislativo 1398 se sustenta, expresamente, en el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 30823, pues tiene por objeto crear el banco de datos genéticos para contribuir con la identificación de las personas desaparecidas en el periodo de violencia entre 1980-2000, en el marco de la Ley 30470⁶, publicada, en el diario oficial *El Peruano*, el 22 de junio de 2016.

La citada ley tiene como finalidad "priorizar el enfoque humanitario durante la búsqueda de las personas desaparecidas en el período de violencia 1980-2000,

⁶ Ley de Búsqueda de Personas desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000.

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

articulando y disponiendo las medidas relativas a la búsqueda, recuperación, análisis, identificación y restitución de los restos humanos”.

Además, entre otros, de conformidad con el numeral 3.1 del artículo 3 de la citada ley, el Estado reconoce el derecho de los familiares “a conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición, la situación de la persona desaparecida, incluido su paradero, o, en caso de fallecimiento, las circunstancias de su muerte y el lugar de inhumación”; y garantizando la realización de una investigación eficaz, exhaustiva e imparcial de las circunstancias de tal desaparición.

Asimismo, la Ley 30470, a través de su Tercera Disposición Complementaria Final, expresamente, dispone lo siguiente:

TERCERA. Banco de perfiles genéticos

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos **elaborará** en el plazo de sesenta días hábiles, contados desde la fecha de publicación de la presente norma, **una propuesta de Ley para la creación de un banco genético para almacenar los perfiles genéticos de personas desaparecidas y sus familiares** [énfasis agregado].

En tal orden de ideas el decreto legislativo analizado materializa lo establecido en la Ley 30470, pues contiene fundamentalmente lo siguiente:

- a) Establece que pueden acceder al Banco de Datos Genéticos los familiares de las personas desaparecidas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098 (artículo 2).
- b) Define al Banco de Datos Genéticos como el archivo sistemático de información genética de los familiares de las personas desaparecidas y de los restos óseos recuperados durante el proceso de búsqueda, codificados de manera que permiten conservar la confidencialidad y fácil trazabilidad (artículo 3).
- c) Define al consentimiento informado como la autorización escrita del familiar de la persona desaparecida, que se genera a partir del procedimiento comunicativo, en el que se le informa de manera clara y completa el propósito de la extracción de la muestra, los alcances, objetivos y limitaciones de los análisis genéticos, el compromiso de confidencialidad, entre otra información necesaria de acuerdo a la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento (artículo 3).
- d) Define a la cadena de custodia como el procedimiento de control de las muestras biológicas y la documentación de cada etapa del proceso, desde la toma de las muestras biológicas para la obtención de perfil genético hasta su incorporación en la Base de Datos de Perfiles Genéticos (artículo 3).
- e) Reconoce como principios que rigen el Banco de Datos Genéticos, entre otros, los de: a) dignidad humana; b) igualdad y no discriminación (garantizándose la igualdad y no discriminación de las personas, brindando la misma protección y trato a los familiares de las personas desaparecidas, sin distinción de etnia, cultura, edad, origen nacional o familiar, identidad y expresión de género, orientación sexual, lengua, religión, discapacidad, opinión política, condición social o económica, o cualquier otro motivo); c)

**Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú**

confidencialidad; d) veracidad y eficacia (presunción de veracidad); e) calidad en el servicio; f) seguridad; g) acceso restringido a la información del Banco de Datos Genéticos (solo la persona titular de los datos proporcionados tiene derecho a obtener información que sobre sí misma sea objeto de tratamiento en el Banco de Datos Genéticos); y h) gratuidad (incluye la toma de muestras biológicas, la obtención de los perfiles genéticos, los procesos de trazabilidad y cotejo) (artículo 4).

- 
- f) Establece que el Banco de Datos Genéticos tiene naturaleza administrativa y está a cargo del órgano responsable de la búsqueda de personas desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (artículo 6).
 - g) Precisa como finalidad del Banco de Datos Genéticos realizar la validación y el cotejo de perfiles genéticos para determinar las relaciones de parentesco que contribuyan a la identificación de las personas desaparecidas de forma confiable, segura y eficaz (artículo 8).
 - h) Dispone que el órgano responsable de la búsqueda de personas desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece la necesidad y pertinencia de realizar la toma de muestras biológicas según las particularidades del caso (artículo 11).
 - i) Precisa que los laboratorios contribuyentes que ayudarán a la obtención de los perfiles genéticos, sean nacionales o extranjeras, deben encontrarse debidamente acreditados y cumplir con los requisitos mínimos y estándares de calidad que se establezcan en el respectivo Reglamento (artículo 14).
 - j) Faculta al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que a nivel reglamentario amplíe los alcances del artículo 2 del Decreto Legislativo, a fin de incorporar a las personas que no se encuentran detalladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (Primera Disposición Complementaria Final).
 - k) Establece que la implementación del Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú, se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sin demandar recursos adicionales al "Tesoro Público" (Segunda Disposición Complementaria Final).

En consecuencia, se colige que el Decreto Legislativo 1398 se emitió dentro de las facultades conferidas en el artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, entre otras, en materia de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, con excepción de la Primera Disposición Complementaria Final.

Sobre el particular, cabe precisar que el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098⁷, aludido en la Primera Disposición Complementaria Final del decreto legislativo bajo análisis, detalla expresamente los grupos de personas que corresponden a las poblaciones vulnerables, de acuerdo con el siguiente detalle:

⁷ Norma que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú

Artículo 3.- Finalidad

El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables diseña, establece, promueve, ejecuta y supervisa políticas públicas a favor de las mujeres y de las **poblaciones vulnerables consideradas como grupos de personas que sufren discriminación o situaciones de desprotección: niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos**, con el objeto de garantizar sus derechos, con visión intersectorial (énfasis agregado).

En concordancia con esto el artículo 2 del Decreto Legislativo 1398 establece:

Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El presente Decreto Legislativo se aplica a los casos de desaparición de personas ocurridos en el período 1980-2000, de acuerdo a los supuestos establecidos en el Plan Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, aprobado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, **puediendo acceder al Banco de Datos Genéticos, los familiares de las personas desaparecidas, que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables (énfasis agregado).

Entonces, cuando vía el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1398 se faculta al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que a nivel reglamentario amplíe los alcances del artículo 2 del referido decreto, incorporando a personas que no se encuentran detalladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, a criterio de esta Comisión, se está regulando más allá de su ámbito de aplicación lo cual, a su vez, implica un exceso frente a los alcances de la materia delegada por la Ley 30823, esto es, legislar en materia de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad, las cuales están detalladas específicamente en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098.

Abona a esta posición el hecho de que la facultad de ampliación se realiza de manera genérica, es decir, sin especificar a qué población vulnerable se refiere y que no estaría comprendida en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098. A su vez, al incorporarse otro grupo vulnerable, el ámbito del Decreto Legislativo 1398 se estaría modificando por una norma de inferior rango como lo es un reglamento, con la consecuente vulneración del principio de legalidad.

En vista de lo expuesto, a efectos de salvar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1398 se recomienda la derogación del segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final, de acuerdo a lo siguiente:

Decreto Legislativo 1398	Propuesta normativa
<p>Primera.- Reglamentación del Decreto Legislativo</p> <p>El reglamento del presente Decreto Legislativo se aprueba por decreto supremo, refrendado por el</p>	<p>Primera.- Reglamentación del Decreto Legislativo</p> <p>El reglamento del presente Decreto Legislativo se aprueba por decreto supremo, refrendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un</p>

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú

<p>Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma.</p> <p>Facúltese al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que en el Reglamento, amplie los alcances del artículo 2 del presente Decreto Legislativo, a fin de incorporar a las personas que no se encuentran detalladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables.</p>	<p>plazo no mayor a noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

c) *Conformidad con la Constitución Política*



Con la atingencia realizada precedentemente, de la evaluación del Decreto Legislativo 1398 se verifica que las medidas aprobadas en virtud de la creación del Banco de Datos Genéticos optimizan lo establecido en la Ley 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000, así como, el fin supremo de la sociedad y el Estado, es decir, el respeto por la vida, dignidad humana, además de los derechos a la identidad, seguridad personal y el deber del Estado de "garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general" consagrados en la Constitución Política del Estado.

Asimismo, las medidas aprobadas no modifican leyes orgánicas, ni establecen disposiciones que corresponderían a leyes especiales, tales como la ley de presupuesto y la ley de la Cuenta General de la República, no contraviniendo el marco constitucional vigente.

IV. CONCLUSIÓN

La Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a evaluar y debatir el Informe elaborado por el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, en el cual se analiza el contenido del Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú.

En atención a ello, considera que dicho dispositivo **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Estado y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional y se enmarca dentro de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo mediante la Ley 30823, con excepción del segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del referido decreto legislativo, sobre el cual debe recomendar su derogación conforme con el siguiente texto:

LEY QUE DEROGA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1398, DECRETO

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

LEGISLATIVO QUE CREA EL BANCO DE DATOS GENÉTICOS PARA LA BÚSQUDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ

Artículo 1.- Derogación del segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1398

Deróguese el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final
del Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú.

Dese cuenta.

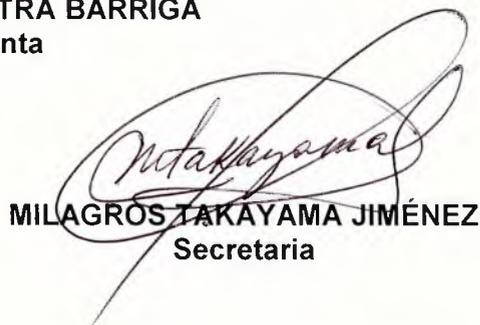
Sala de Comisiones.

Lima, 20 de noviembre de 2018.



ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta

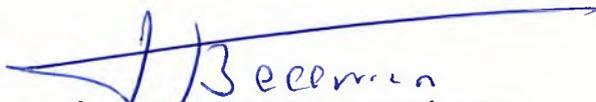
MARCO ARANA ZEGARRA
Vicepresidente



MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
Secretaria

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Titular

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular



HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Titular

NELLY CUADROS CANDIA
Miembro Titular

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Titular

MARISA GLAVE REMY
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular

MARIO FIDEL MANTILLA MEDINA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

JUAN SHEPUT MOORE
Miembro Titular

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

**FRANCISCO VILLAVICENCIO
CÁRDENAS**
Miembro Titular

**GLADYS ANDRADE SALGUERO DE
ÁLVAREZ**
Miembro Accesorio

RICHARD ARCE CÁCERES
Miembro Accesorio

TAMAR ARIMBORGO GUERRA
Miembro Accesorio

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesorio

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Dialogo y de la Reconciliación Nacional"

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

KARLA SCHAEFER CUCULIZA
Miembro Accesorio

ALEJANDRA ARAMAYO GAONA
Miembro Accesorio

ALBERTO DE BELAÚNDE DE
CÁRDENAS
Miembro Accesorio

CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Miembro Accesorio

SONIA ROSARIO ECHEVARRIA
HUAMÁN
Miembro Accesorio

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Accesorio

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesorio

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesorio

SALVADOR HERESI
CHICOMA
Miembro Accesorio

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesorio

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Accesorio


ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Accesorio

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesorio


GUILLERMO MARTORELL SOBERO
Miembro Accesorio

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Dialogo y de la Reconciliación Nacional"

Dictamen recaído sobre el Decreto Legislativo 1398,
Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos
Genéticos para la búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

**MARÍA CRISTINA MELGAREJO
PÁUCAR**
Miembro Accesitario

WUILLIAM MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

HUMBERTO MORALES RAMÍREZ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

GÍLMER TRUJILLO ZEGARRA
Miembro Accesitario

**GLIDER AGUSTÍN USHÑAHUA
HUASANGA**
Miembro Accesitario

ROY ERNESTO VENTURA ÁNGEL
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

YENI VILCATONA DE LA CRUZ
Miembro Accesitario

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Accesitario

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto Legislativo N° 1398,
Decreto Legislativo que crea el
Banco de Datos Genéticos para la
búsqueda de personas
desaparecidas en el Perú

INFORME N° 21/2018-2019

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑORA PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, el **Decreto Legislativo N° 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú**, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de setiembre de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **MAYORÍA de los presentes**, en la Segunda Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 9 de octubre del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales, Javier Velásquez Quesquén**; y contando con el voto en abstención de: **Patricia Donayre Pasquel**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo N° 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 12 de setiembre del 2018, mediante Oficio N° 226-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 104 de la Constitución y 90 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto Legislativo N° 1398, mediante Oficio N° 081-2018-2019-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto Legislativo N° 1398 se recibió en el Grupo de Trabajo el 14 de setiembre del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Segunda Sesión Ordinaria de fecha 9 de octubre del 2018.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 101, numeral 4, y artículo 104.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 90.
- 2.3. Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado.

III. ANÁLISIS DEL DECRETO LEGISLATIVO

3.1 El control constitucional de los Decretos Legislativo

El artículo 104 de la Constitución Política del Perú establece que el Congreso puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo en materia específica y por un plazo determinado, los que deben establecerse en la ley autoritativa. Dicho artículo dispone que no pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Así, se debe tener presente que el artículo 101, numeral 4, del Texto constitucional señala que son materias indelegables a la Comisión Permanente las *"materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República"*.

Finalmente, el referido artículo 104 de la Constitución señala que los decretos legislativos están sometidos a las mismas normas que la Ley en cuanto a su publicación, publicación, vigencia y efectos; y que luego de su emisión existe el deber de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo por parte del Presidente de la República.

El procedimiento de control de los decretos legislativos se encuentra establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Este procedimiento establece que dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, 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; una vez recibido el expediente, este se remite a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de diez (10) días.

precisando, de ser el caso si los decretos legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

En tal sentido, el Grupo de Trabajo utiliza como parámetro de control del Decreto Legislativo lo siguiente:

- **La Ley autoritativa**

Tal como señala la Constitución, la delegación se realiza en materia específica y en un plazo determinado. Se debe recordar que el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00022-2011-PI/TC, ha señalado que dentro de los límites de la delegación se encuentra: *"la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley"* (Fundamento Jurídico 20). en el control del Decreto Legislativo se debe cautelar que la materia regulada por el Decreto Legislativo se encuentra dentro de la delegación realizada por la Ley autoritativa y que este es emitido dentro del plazo concedido.

- **La Constitución Política**

Tal como dispone el artículo 51 de la Constitución, esta *"prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado"*. En ese sentido, los Decretos Legislativos emitidos en el marco de la delegación de facultades también deben adecuarse a los principios y normas constitucionales; y es el Congreso de la República el que debe cautelar su Constitucionalidad en aplicación del artículo 102, inciso 2, de la Constitución que dispone que una de sus funciones consiste en *"velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

Asimismo, se debe cautelar que el Decreto Legislativo cumpla con los requisitos formales exigidos por la Constitución. Así, no se debe olvidar que el artículo 125 de la Constitución establece como atribución del Consejo de Ministros aprobar los decretos legislativo; en el mismo sentido, el artículo 123 establece que le corresponde al Presidente del Consejo de Ministros refrendar los decretos legislativos; y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo exige que, además de los requisitos anteriores, el Decreto Legislativo sea refrendado por el Ministro del sector competente.

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la Ley autoritativa y a la Constitución Política del Perú.

3.2 Contenido de la Ley autoritativa

La Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, faculta al Poder Ejecutivo a emitir Decretos Legislativos, en un plazo de sesenta (60) días, en las siguientes materias: **(i)** tributaria y financiera; **(ii)** gestión económica y competitividad; **(iii)** integridad y lucha contra la corrupción; **(iv)** facultades para modificar la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098; y **(v)** modernización del Estado.

La ley N° 30823 precisó en cada casa los objetivos de la delegación de facultades. Así, en el caso de la **materia tributaria y financiera**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó a fin de:

- Modificar la Ley del impuesto a la renta sin que esto implique el incremento de la tasa del impuesto a la renta empresarial de los contribuyentes con domicilio en el Perú; ni modificar la tasa máxima y el tramo inafecto del impuesto a la renta del trabajo; ni la modificación del tratamiento de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Modificar la legislación en materia tributaria y financiera para promover la inversión y mejorar el tratamiento tributario aplicable al Fideicomiso de Titulización para Inversión en Renta de Bienes Raíces (FIBRA) y al Fondo de Inversión en Renta de Bienes Inmuebles (FIRBI), así como establecer mejoras sobre la transferencia de facturas negociables.
- Crear un producto previsional no obligatorio, inafecto del impuesto a la renta y de la contribución a EsSalud para los afiliados que se acogieron a la Ley 30425, sin modificar el marco que permite el retiro de hasta el 95.5% de los fondos; ni la Ley N° 30478.
- Modificar el TUO de la Ley de Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo a fin de actualizar la normatividad y cubrir vacíos o falta de claridad; e

incorporar sus alcances para los juegos de casino, máquinas tragamonedas y apuestas on-line en el ámbito del impuesto selectivo al consumo. Esto no debe implicar la modificación del impuesto general a las ventas o del impuesto promoción municipal.

- Modificar el Sistema de Pago de Obligaciones Tributarias con el Gobierno Central (SPOT) a fin de evitar el uso indebido del fondo de deducciones; sin modificar el régimen de infracciones y sanciones.
- Modificar y uniformizar la legislación nacional a fin de promover y regular el uso generalizado de comprobantes de pago electrónicos y simplificar las obligaciones de los contribuyentes.
- Modificar el TUO del Código Tributario a fin de brindar mayores garantías en la aplicación de la Norma XVI del Título Preliminar; así como establecer parámetros para su no aplicación a las micro y pequeñas empresas (MYPE) y ampliar los supuestos de responsabilidad solidaria de los representantes legales por aplicación de la cláusula antielusiva general.
- Establecer los mecanismos que permitan al Tribunal Fiscal y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) fortalecer y optimizar su gestión. La delegación excluye derogar, sustituir o modificar la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República; así como regular materias reservadas a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo o a la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- Simplificar la regulación y demás aspectos referentes a la cobertura y acceso a los regímenes especiales de devolución del impuesto general a las ventas (IGV).
- Modificar el Decreto Legislativo 813 y la Ley 28008 a fin de optimizar los procesos judiciales, adecuando a la nueva normativa procesal e incorporando figuras punitivas que eviten o reduzcan el pago de tributos.
- Adecuar la legislación nacional a los estándares y recomendaciones internacionales emitidas y modificar el tratamiento del secreto bancario para fines internos sobre la información financiera contenida la Ley 26702.

En el caso de la materia de **gestión económica y competitividad**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar los parámetros de actualización de las bandas de precios de los productos afectos al Fondo para la Estabilización de Precios de Combustibles Derivados del Petróleo.
- Rediseñar el Fondo de Promoción a la Inversión Pública y Local (FONIPREL) para Integrar al Fondo para la Inclusión Económica en Zonas Rurales (FONIE).
- Impulsar el desarrollo de las Micro, Pequeña y Mediana Empresas (MIPYME) y de los sectores de alto impacto de la economía nacional. En este punto, la legislación debe apuntar a mejorar el financiamiento y otorgamiento de garantías; así como establecer una nueva regulación del régimen societario, de garantía mobiliaria y del régimen de contrataciones. Asimismo, deberá promover la formalización laboral, lo que no implicará restringir las competencias registrales y notariales; ni implicarán efectuar modificaciones sobre el régimen de las micro y pequeñas empresas (MYPE).
- Actualizar el Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas, y la Ley 28008, Ley de los Delitos Aduaneros.
- Armonizar las actividades de pesca y acuicultura en sus diferentes modalidades y fortalecer los mecanismos de formalización, supervisión, sanción e interdicción.
- Incluir en la aplicación de la Ley 27360, Ley que Aprueba las Normas de Promoción del Sector Agrario, a las actividades acuícolas y de manejo y aprovechamiento forestal y de fauna silvestre.

- Modificar la Ley 28044, Ley General de Educación, a fin de elaborar el marco normativo integral que regule la organización, gobierno, régimen académico, perfil directivo y docente idóneo para la gestión de los centros de educación técnico-productiva, sin que ello implique flexibilización de las normas en materia laboral.

En el caso de la materia de **integridad y lucha contra la corrupción**, la ley autoritativa precisó que la delegación se realizó, entre otros, a fin de:

- Modificar el Código Penal para ampliar la pena de inhabilitación principal por la comisión de los delitos de lavado de activos, tráfico ilícito de drogas y financiamiento al terrorismo.
- Modificar la legislación vigente sobre la gestión de intereses en el Estado.
- Incorporar en el Código Penal los delitos de corrupción en el sector privado que atenten contra la libre y leal competencia empresarial.
- Modificar la legislación vigente sobre la pérdida o extinción de dominio.
- Facilitar la administración de los bienes incautados, decomisados o declarados en pérdida de dominio.
- Establecer restricciones para la utilización de dinero en efectivo en las operaciones de comercio exterior y regular los medios de pago válidos, pudiendo tipificar infracciones y establecer sanciones, respetándose los principios de legalidad y tipicidad.
- Modificar las atribuciones de fiscalización con las que cuenta la Administración Tributaria y Aduanera, para combatir la informalidad y la evasión tributaria.

En el caso de la **modificación de la Ley 29360 y legislar en materia de prevención y protección de las personas en situación de violencia y vulnerabilidad** contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de:

- Establecer medidas para optimizar los servicios a favor de personas en situación de vulnerabilidad.
- Fortalecer el marco jurídico para la prevención y protección de violencia contra la mujer y grupo familiar, y para la protección de víctimas de delitos relacionados a la libertad sexual.
- Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad.

Finalmente, se autoriza al Poder Ejecutivo a legislar en materia de **modernización del Estado** a fin de:

- Modernizar los Sistemas Administrativos del Estado, excepto los referidos a Defensa Judicial del Estado y Control; sin restringir las competencias y atribuciones del Sistema Nacional de Control.
- Mejorar la actuación administrativa del Estado en lo relativo a supervisión, fiscalización y sanción.
- Perfeccionar la Ley 27444 y el Decreto Legislativo 1310 con el fin de simplificar trámites administrativos, lo cual comprende lo siguiente:
- Implementar servicios y espacios compartidos por parte de las entidades públicas, así como establecer disposiciones para el gobierno digital y las plataformas multiservicios y de trámites que faculten a las entidades públicas para delegar la

gestión y resolución de actos administrativos a otras entidades, en las etapas previas a la emisión de la resolución que contenga la decisión final de la entidad.

- Fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del gobierno regional o del gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, de acuerdo, entre otros, con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y sin afectarse la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, ni la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, ni la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización. Tales medidas no incluyen materias relativas a la aprobación de leyes orgánicas, conforme el artículo 104 de la Constitución Política.
- Promover la consolidación institucional de las mancomunidades municipales, aprovechando las ventajas de la gestión intermunicipal para asegurar la óptima prestación de servicios.
- Establecer medidas que garanticen la continuidad de los servicios en las transferencias de cada gestión de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales.

La legislación delegada que se expida en las materias delegadas deben estar conformes con el artículo 101, inciso 4, y el artículo 104, de la Constitución Política del Perú, y con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 1398.

3.4 Análisis del Decreto Legislativo

En el presente caso se tiene que el Decreto Legislativo N° 1398, fue publicado el 7 de setiembre del 2018, y tiene como objetivo crea el Banco de Datos Genéticos con la finalidad de contribuir a la identificación de las personas desaparecidas en el período de violencia 1980-2000, en el marco de la Ley 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000. Así, según la exposición de motivos, el referido Decreto Legislativo se emitió al amparo de lo dispuesto por el artículo 2, numeral 4, literal c) de la Ley 30823 que establece lo siguiente:

"Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas

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

(...)

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

[...]

c) Establecer medidas para promover la inclusión de las personas con discapacidad, garantizar el derecho al ejercicio de su capacidad jurídica en condiciones de igualdad y la atención de casos de desaparición de estas personas, así como de otras en situación de vulnerabilidad."

[Énfasis agregado]

En tal sentido, el Decreto Legislativo 1398, tiene por objetivo crear "el *"Banco de Datos Genéticas para la búsqueda de personas desaparecidas en el Perú"*, con la finalidad de almacenar los perfiles genéticos de los familiares de las personas desaparecidas y de los cuerpos recuperados en la búsqueda, de modo que estos puedan ser utilizados en el marco de las investigaciones forenses correspondientes" (pp. 12). Así, a efectos de cumplir con su objetivo, el referido Decreto contiene fundamentalmente las siguientes medidas:

- Se establece que pueden acceder al Banco de Datos los familiares de las personas desaparecidas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098 **[Artículo 2]**.
- Se define al Banco de Datos Genéticos como el archivo sistemático de información genética de los familiares de las personas desaparecidas y de los restos óseos recuperados durante el proceso de búsqueda, codificados de manera que permiten conservar la confidencialidad y fácil trazabilidad **[Artículo 3]**.
- Se define al consentimiento informado como la autorización escrita del familiar de la persona desaparecida, que se genera a partir del procedimiento comunicativo, en el que se le informa de manera clara y completa el propósito de la extracción de la muestra, los alcances, objetivos y limitaciones de los análisis genéticos, el compromiso de confidencialidad, entre otra información necesaria de acuerdo a la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento **[Artículo 3]**.
- Se define a la cadena de custodia como el procedimiento de control de las muestras biológicas y la documentación de cada etapa del proceso, desde la toma de las muestras biológicas para la obtención de perfil genético hasta su incorporación en la Base de Datos de Perfiles Genéticos **[Artículo 3]**.
- Se reconocen como principios que rigen el Banco de Datos Genéticos, entre otros, los de: a) dignidad humana; b) igualdad y no discriminación (garantizándose la igualdad y no discriminación de las personas, brindando la misma protección y trato a los familiares de las personas desaparecidas, sin distinción de etnia, cultura, edad, origen nacional o familiar, identidad y expresión de género, orientación sexual, lengua, religión, discapacidad, opinión política, condición social o económica, o cualquier otro motivo); c) confidencialidad; d) veracidad y eficacia (presunción de veracidad); e) calidad en el servicio; f) seguridad; g) acceso restringido a la información del Banco de Datos Genéticos (solo la persona titular de los datos proporcionados tiene derecho a obtener información que sobre sí misma sea objeto de tratamiento en el Banco de Datos Genéticos); y h) gratuidad (incluye la toma de muestras biológicas, la obtención de los perfiles genéticos, los procesos de trazabilidad y cotejo) **[Artículo 4]**.
- Se establece que el Banco de Datos Genéticos tiene naturaleza administrativa y está a cargo del órgano responsable de la búsqueda

de personas desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos **[Artículo 6]**.

- Se precisa que el Banco de Datos Genéticos tiene por finalidad realizar la validación y el cotejo de perfiles genéticos para determinar las relaciones de parentesco que contribuyan a la identificación de las personas desaparecidas de forma confiable, segura y eficaz (artículo 8).
- Se establece que el órgano responsable de la búsqueda de personas desaparecidas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece la necesidad y pertinencia de realizar la toma de muestras biológicas según las particularidades del caso **[Artículo 11]**.
- Se precisa que los laboratorios contribuyentes que ayudarán a la obtención de los perfiles genéticos, sean nacionales o extranjeras, deben encontrarse debidamente acreditados y cumplir con los requisitos mínimos y estándares de calidad que se establezcan en el Reglamento **[Artículo 14]**.
- Se faculta al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que a nivel reglamentario se amplíe los alcances del artículo 2 del Decreto Legislativo, a fin de incorporar a las personas que no se encuentran detalladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables **[Primera Disposición Complementaria Final]**.
- Se establece que la implementación del Banco de Datos Genéticos para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú, se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público **[Segunda Disposición Complementaria Final]**.

De lo expuesto se concluye que el Decreto Legislativo N° 1398 se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco del artículo 2, numeral 4, literal c), de la Ley N° 30823, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del estado, con excepción de la Primera Disposición Complementaria Final.

Al respecto, es preciso indicar que mediante la Ley N° 30823 se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo para que se legisle con la finalidad de proteger a las personas en situación de violencia y vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098. En concordancia con ello, el artículo 2 del Decreto Legislativo 1398 dispone que pueden acceder a dicho Banco de Datos Genéticos, los familiares de las personas desaparecidas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, antes mencionado.

Bajo ese marco, se tiene que el Decreto Legislativo 1398 debe circunscribirse en su alcance u ámbito subjetivo; es decir, a las personas en situación de vulnerabilidad contempladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098, no resultando admisible que se amplíe el universo de personas beneficiadas o comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo 1398, ya que ello implicaría exceder los alcances de la materia delegada a través de la Ley 30823.

Ello es precisamente lo que se pretende hacer con el segundo párrafo de la primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1398, mediante el cual se faculta al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a que, mediante Reglamento, se amplíe los alcances del artículo 2 (ámbito de aplicación) del citado Decreto Legislativo, a fin de incorporar a personas que no se encuentran detalladas en el artículo 3¹ del Decreto Legislativo 1098.

Lo dispuesto en el segunda párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final no solo implicaría exceder los alcances o materias delegadas de la ley autoritativa, sino que también conllevaría una afectación al principio de legalidad, habida cuenta que más allá que exista una norma con rango de ley "habilitante", lo cierto es que el ámbito de aplicación de una norma con rango de ley (sea a nivel subjetivo u territorial) debe encontrarse en la misma norma o, en estricto, en una norma de la misma jerarquía o rango.

Por tal motivo, se recomienda, a fin de salvar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 1398, que se **derogue** el segundo párrafo de la primera disposición complementaria final, tal como queda evidenciado en el cuadro siguiente:

DECRETO LEGISLATIVO 1398	PROPUESTA DE FÓRMULA NORMATIVA
<p>Primera. - Reglamentación del Decreto Legislativo El reglamento del presente Decreto Legislativo se aprueba por decreto supremo, refrendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma.</p> <p>Facúltese al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para que en el Reglamento, amplíe los alcances del</p>	<p>Primera. - Reglamentación del Decreto Legislativo El reglamento del presente Decreto Legislativo se aprueba por decreto supremo, refrendado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente norma.</p>

¹ Es preciso mencionar que el artículo 3 del Decreto Legislativo 1098 comprende únicamente a las siguientes poblaciones vulnerables: "niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados y migrantes internos".

artículo 2 del presente Decreto Legislativo, a fin de incorporar a las personas que no se encuentran detalladas en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1098, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Mujer y Población Vulnerables.	
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

- Conformidad con la Constitución Política del Perú

Asimismo, de la evaluación del Decreto Legislativo 1398, se verifica que las medidas aprobadas son conformes con la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no modifican Leyes Orgánicas, ni establecen disposiciones que corresponderían a Leyes especiales, tales como la Ley de Presupuesto y la Ley de la Cuenta General de la República, y que no afectan la Ley que crea el Sistema Nacional de Control.

Así, el objetivo del Decreto Legislativo 1398 tiene por objetivo crear el Banco de Datos Genéticos a fin de contribuir a la identificación de las personas desaparecidas en el período de violencia 1980-2000, en el marco de la Ley 30470, Ley de Búsqueda de Personas Desaparecidas durante el periodo de violencia 1980-2000. En ese sentido, se concluye que el Decreto Legislativo N° 1398, cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú.

Finalmente, se verifica que el Decreto Legislativo fue aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros, y fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, Cesar Villanueva Arévalo, y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zaballos Salinas.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del Decreto Legislativo N° 1398, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 8 de setiembre del 2018, considera que este **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso, con excepción de lo dispuesto en el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final, sobre la que recomienda su **DEROGACIÓN**; y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

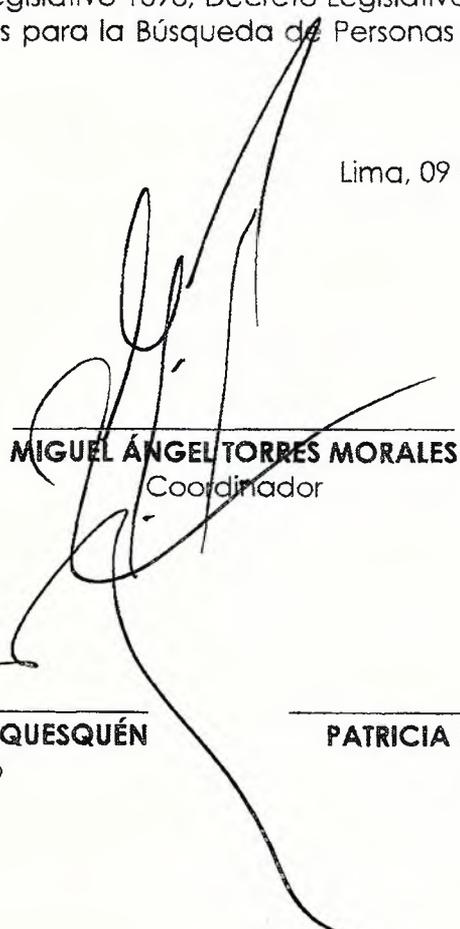
Para efectos de la derogación, se propone que se realice conforme al siguiente texto normativo:

"LEY QUE DEROGA EL SEGUNDO PÁRRAFO DE LA PRIMERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1398, DECRETO LEGISLATIVO QUE CREA EL BANCO DE DATOS GENÉTICOS PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS DESAPARECIDAS EN EL PERÚ

Artículo 1.- Derogación del segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1398

Deróguese el segundo párrafo de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1398, Decreto Legislativo que crea el Banco de Datos Genéticos para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Perú."

Lima, 09 de octubre del 2018


MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador


JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro


PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

NOVENA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea

Fecha: martes, 20 de noviembre de 2018

Hora: 9:30 am

MIEMBROS TITULARES



1. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA**
Presidenta
(Fuerza Popular)



2. **ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO**
Vicepresidente
(Frente Amplio por Justicia, Vida
y Libertad)



3. **TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS**
Secretaria
(Fuerza Popular)



4. **ALCORTA SUERO, LOURDES**
(Fuerza Popular)



5. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR**
(Fuerza Popular)



6. CASTRO GRANDEZ, MIGUEL ANTONIO
(Fuerza Popular)



7. CUADROS CANDIA, NELLY LADY
(Fuerza Popular)



8. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
(Fuerza Popular)



9. MANTILLA MEDINA, MARIO FIDEL
(Fuerza Popular)



10. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



11. VILLAVICENCIO CÁRDENAS, FRANCISCO
(Fuerza Popular)



12. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA
(Peruanos por el Kambio)



13. SHEPUT MOORE, JUAN
(Peruanos por el Kambio)



14. ACUÑA NÚÑEZ, RICHARD
(Alianza Para el Progreso)



15. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER
(Célula Parlamentaria Aprista)



16. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO
(Nuevo Perú)



17. GLAVE REMY, MARISA
(Nuevo Perú)



18. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)



19. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
(No agrupados)

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Período Anual de Sesiones 2018-2019

NOVENA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea

Fecha: martes, 20 de noviembre de 2018

Hora: 9:30 am

MIEMBROS ACCESITARIOS



- 1. ANDRADE SALGUERO DE ÁLVAREZ, GLADYS GRISELDA**
(Fuerza Popular)



- 2. ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA**
(Fuerza Popular)



- 3. ARIMBORGO GUERRA, TAMAR**
(Fuerza Popular)





- 4. BETETA RUBIN, KARINA JULIZA**
(Fuerza Popular)



- 5. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS ALBERTO**
(Fuerza Popular)



6. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
(Fuerza Popular)



7. LETONA PEREYRA, URSULA
(Fuerza Popular)



8. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO
(Fuerza Popular)



9. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO
HERNÁN
(Fuerza Popular)



10. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA
(Fuerza Popular)



11. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO
(Fuerza Popular)



12. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO
(Fuerza Popular)



13. SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE
(Fuerza Popular)



14. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO EDILBERTO
(Fuerza Popular)



15. SALGADO RUBIANES, LUZ
(Fuerza Popular)



16. SCHAEFER CUCULIZA KARLA MELISSA
(Fuerza Popular)



17. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER
(Fuerza Popular)



18. USHÑAHUA HUASANGA, GLIDER AGUSTÍN
(Fuerza Popular)



19. VERGARA PINTO, EDWIN
(Fuerza Popular)



20. VENTURA ANGEL ROY ERNESTO



21. VILCATOMA DE LA CRUZ, YENI
(Fuerza Popular)



22. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX
(Peruanos por el Kambio)



23. HERESI CHICOMA, SALEH CARLOS SALVADOR
(Peruanos por el Kambio)



24. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
(Peruanos por el Kambio)



25. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



26. MORALES RAMÍREZ, EDYSON HUMBERTO
(Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad)



27. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza Para el Progreso)



28. MULDER BEDOYA, MAURICIO
(Célula Parlamentaria Aprista)



29. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL
(Nuevo Perú)



30. ARCE CÁCERES, RICHARD
(Nuevo Perú)



31. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
(Acción Popular)



32. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA
(No agrupados)

Lima, 20 de noviembre de 2018

OFICIO N° 179 - 2018-2019-MCG/CR

Señora Congresista
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento
Presente. -



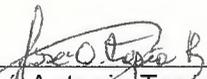
20/11/2018
10:05 a

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle un cordial saludo y a su vez por especial encargo del señor Congresista Miguel Antonio Castro Grandez, solicitarle se sirva considerarlo con **Licencia para la sesión de la Comisión bajo vuestra presidencia**, programada para el día de hoy , martes 20 de noviembre de 2018 a las 09:30 horas en el Hemiciclo Raúl Porras Barrenechea del Palacio Legislativo, debido a motivos estrictamente personales.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Muy atentamente,




Dr. José Antonio Tapia Becerra
Asesor de Despacho Congresal

MACG/sca

Lima, 20 de noviembre de 2018

OFICIO N° 683-2018-2019/NLCC-CR

Señora Congresista
ROSA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de Constitución y
Reglamento
Presente.



10-28-2018

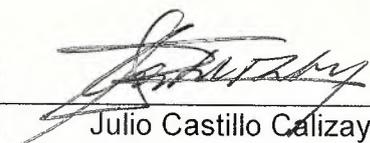
De mi especial consideración;

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla cordialmente y al mismo tiempo, por especial encargo de la Congresista Nelly Cuadros Candia, solicitar su dispensa a la **Novena Sesión Ordinaria** de la Comisión que usted Preside; la misma que ha sido convocada para el día **martes 20 de noviembre** del presente año, ya que se encuentra en actividades propias de su función de representación.

Sin otro particular, es propicia la ocasión para reiterarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,




Julio Castillo Calizaya
Asesor
Congresista Nelly Cuadros Candia

Lima, 20 de noviembre del 2018

Oficio N° 067-2018-2019/LGV-CR



12:01 pm
20.11.18

Señora
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la Comisión de la Constitución y Reglamento
Presente.

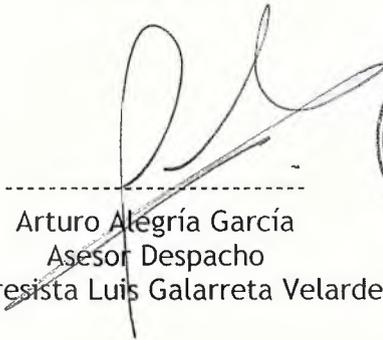
Ref.: Dispensa para la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento (20/11/2018)

De mi consideración:

Me dirijo a usted para saludarla cordialmente, y por especial encargo del Señor Congresista Luis Galarreta Velarde, solicitarle se sirva tramitar su dispensa para la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de la referencia.

Hago propicia la ocasión para manifestarle las muestras de mi especial consideración.

Atentamente,



Arturo Alegría García
Asesor Despacho
Congresista Luis Galarreta Velarde



cc. Dpto de Comisiones.
LGV/aag

Lima, 20 de noviembre de 2018

Oficio N° 168-2018-2019-PEDP/CR



20/11/2018
9:29 am

Señora
ROSA MARIA BARTRA BARRIGA
Presidenta de la comisión de Constitución

Asunto: SOLICITO LICENCIA

Es grato dirigirme a usted, para saludarle cordialmente y al mismo tiempo solicitarle se sirva a otorgar licencia a la congresista Patricia Donayre Pasquel a la sesión ordinaria que se realizará el día martes 20 de noviembre del 2018, por tener que cumplir con compromisos propios de función congresal.



Atentamente,

Cristina Lopez Wong
Asesor 1

CARGO

RICHARD FRANK ACUÑA NÚÑEZ

Discreción de la facultad de Creación de cargos para asesores y asesoras.
"Artes de la Lengua y la Escritura de la Comunicación"

MEMORANDUM N° 033-2018-2019/RAN-CR

DE : RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Congresista de la República

A : GIANMARCO PAZ MENDOZA
Oficial Mayor (e) del Congreso de la República

ASUNTO : LICENCIA SIN GOCE DE HABER

FECHA : 15 de noviembre del 2018

Por medio del presente es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y por medio del presente solicitar LICENCIA SIN GOCE DE HABER, para los días 16, 19 y 20 del presente mes.

Agradeciendo la atención, me despido de usted.

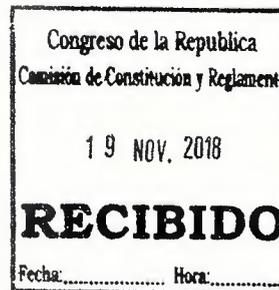
Atentamente,



RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Congresista de la República



RAN/arh



Lima, 20 de noviembre de 2018

Oficio N° 500-2018 – AQCH/CR

Señora Congresista
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Presidenta
COMISION DE CONSTITUCION Y REGLAMENTO
Presente



20/11/2018
9:40 am

De mi mayor consideración:

Me dirijo a Ud., por especial encargo del señor Congresista Alberto Quintanilla Chacón, para alcanzarle sus saludos y comunicarle que, por estar agendadas en la fecha y con horarios cruzados, la sesión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República y el Consejo Directivo, no podrá asistir a la sesión de la Comisión de Vuestra Presidencia.

Lo que comunico a efectos que se tramite lo que corresponda.

Atentamente,


Abog. Gladys Fernández Ch.
Asespra
Cong. Alberto Quintanilla Chacón