



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA 036-2019-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 036-2019, que modifica la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de julio de 2020 e ingresado al despacho el 19 de julio del mismo año.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Cuarta Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 07 de diciembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Leslye Lazo Villón y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Antecedentes generales

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019, se produjo la disolución del Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se convocó a elecciones para un nuevo Congreso, ante el cual deben elevarse los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, conforme a lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 135 de la Carta Magna.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2019-CC, se confirmó la validez del acto contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que declara la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021 y convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

El artículo 135 de la Constitución Política del Perú prevé que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, de los que debe dar cuenta a la Comisión Permanente del Congreso disuelto para que los examine y eleve al nuevo Congreso, una vez que este se instale.

1.2.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 24 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 036-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de diciembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 301-2019-PR, ingresado el 27 de diciembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 30 de diciembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 5 de febrero de 2020, aprobó el informe del Decreto de Urgencia N° 036-2019 con 14 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención.

Las conclusiones del mencionado informe son las siguientes:

“Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado de analizar el Decreto de Urgencia N° 036-2019, considera que éste CUMPLE con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y ACUERDA remitir el presente informe a la Comisión Permanente para que se continúe con lo establecido en el Reglamento del Congreso de la República y en la Constitución Política del Perú.”

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones

Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 036-2019, según su parte considerativa cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política y ha sido publicado con cargo a dar cuenta a la Comisión Permanente, en congruencia con el artículo 135 de la Carta Magna.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, y la Ministra de Educación, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Bajo este escenario, cabe tener en cuenta lo señalado por el artículo 46 del Reglamento del Congreso, el cual indica:

“Artículo 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.”

En tanto que el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala que:

“Artículo 91.- El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de su facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto (...).” (el subrayado es agregado)*

Si bien el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República refiere un procedimiento de control para los decretos de urgencia emitidos en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, no existe una regulación procedimental específica para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la misma norma suprema. Sin embargo, lo estipulado en el citado artículo también resultaría aplicable en lo pertinente.

En ese sentido, se puede apreciar que el decreto de urgencia examinado fue publicado el día 26 de diciembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 27 de diciembre de 2019, mediante Oficio N° 301-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 036-2019

- Constitución Política del Perú, artículo 118 numeral 19, artículo 123 numeral 3, artículo 125 numeral 2, artículo 134 y artículo 135.
- Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas-UNAAA.

2. Marco constitucional y reglamentario

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política ha especificado que durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, se produce el siguiente escenario:

"Artículo 135.-

(...)

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale." (el subrayado es agregado)

Así, se resalta la atribución de legislar por parte del Poder Ejecutivo en dicho periodo a través de los decretos de urgencia, a diferencia de lo que se encuentra establecido para estos dispositivos normativos durante el periodo de funcionamiento normal del Congreso de la República, como puede advertirse del siguiente artículo:

" Artículo 118.-

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia." (el subrayado es agregado)

De este modo, la naturaleza de las atribuciones constitucionales conferidas es claramente diferente.

Este escenario debe comprenderse a la luz de que durante el interregno parlamentario momentáneamente existe un cambio en el orden constitucional ordinario por habilitación de la misma Constitución Política; otorgándole al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de que no se produzca un vacío en las necesidades de regulación del Estado, asegurando la atención de los asuntos pendientes y la continuidad de sus labores, sin que esto implique la inexistencia de límites pauteados por la propia Carta Magna.

A saber, en cuanto a los **límites materiales**, es posible colegir que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, por ejemplo, no podrían regular materias que exigen una votación calificada del Congreso de la República, dado el alto carácter de representatividad que estos requieren. En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, punto 16, ha referido que:

"16. Debe considerarse que no sería pertinente legislar sobre reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución), salvo que se trate de contenidos no orgánicos; Tratados Internacionales (artículo 56 de la Constitución); tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución), y; cualquier materia que requiera la votación calificada del Congreso."

En consonancia a la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de

constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria¹,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Precisando, además, que:

“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993).

¹ En este punto cabe tener presente la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, donde indica que tal limitación solo estaría referida al tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 036-2019

El Decreto de Urgencia N° 036-2019 tiene por objeto modificar los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas-UNAA.

Asimismo, contempla la derogatoria de la Primera, Segunda, Tercera y Cuarta Disposiciones Complementarias Finales y de la Única Disposición Complementaria Transitoria de la mencionada Ley.

A través del siguiente cuadro es posible observar las modificaciones incorporadas por el Decreto de Urgencia bajo examen:

Ley N° 29649, Ley que crea la UNAA	Decreto de Urgencia 036-2019
<p>Artículo 1. Creación de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas</p> <p>Créase la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas como persona jurídica de derecho público interno con domicilio en la ciudad de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP) en Yurimaguas.</p>	<p>Artículo 1. Creación de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas</p> <p>Créase la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, como persona jurídica de derecho público interno con sede en la ciudad de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto y constituye pliego presupuestal.</p>
<p>Artículo 3. Carreras profesionales</p> <p>La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas. Posteriormente, ampliará su oferta de estudios con las carreras profesionales contenidas en su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI).</p>	<p>Artículo 3. Carreras Profesionales</p> <p>La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas ofrece los programas académicos, de acuerdo con la demanda laboral y las necesidades regionales y nacionales.</p>
<p>Artículo 4. Rentas de la universidad</p> <p>Son rentas de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas las siguientes:</p> <p>a) Las actuales partidas consignadas en el presupuesto de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) para su sede en Yurimaguas.</p>	<p>Artículo 4. Recursos de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas</p> <p>Son recursos de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas los siguientes:</p> <p>a) Los recursos ordinarios o asignaciones provenientes del tesoro público.</p>

<p>b) Las provenientes por la transferencia realizada por el Gobierno Regional de Loreto a mérito de lo establecido en la Ley núm. 27506, Ley de Canon, y sus modificaciones.</p> <p>c) Las que le asigne el Gobierno Central mediante las respectivas partidas presupuestales.</p> <p>d) Las provenientes de las donaciones y legados que reciba, conforme a las disposiciones legales vigentes.</p> <p>e) Las que resulten de su funcionamiento y de sus bienes propios.</p> <p>f) Las transferencias que reciba de los gobiernos regionales y locales, de otros entes descentralizados y de la cooperación internacional.</p>	<p>b) Los recursos directamente recaudados obtenidos por la universidad, en razón de sus bienes y servicios.</p> <p>c) Las donaciones de cualquier naturaleza y de fuente lícita, siempre que sean aceptadas por la universidad pública.</p> <p>d) Los recursos por operaciones oficiales de crédito, en el marco de la normatividad vigente.</p> <p>e) Los ingresos regulados por leyes especiales.</p> <p>f) Los recursos provenientes de la cooperación técnica y económica-financiera, nacional e internacional, en el marco de la normatividad vigente.</p>
<p>Artículo 5. Autorización</p> <p>El Poder Ejecutivo designa, mediante el Ministerio de Educación, a la comisión organizadora de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas de conformidad con lo prescrito en la Ley núm. 23733, Ley Universitaria, y la Ley núm. 26439, Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), o la institución que haga sus veces, que faculta su funcionamiento acorde con su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI).</p>	<p>Artículo 5. Comisión organizadora</p> <p>La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, es conducida y dirigida por una Comisión Organizadora designada de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 30220, Ley Universitaria, hasta la conformación de sus órganos de gobierno</p>
<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p>PRIMERA. Infraestructura</p> <p>Transfiérese a la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, para su funcionamiento, la infraestructura de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas.</p>	<p>DEROGADO</p>
<p>SEGUNDA. Transferencia del personal docente y administrativo</p> <p>El personal docente y administrativo de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas pasa a formar parte de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas,</p>	<p>DEROGADO</p>

manteniendo sus niveles y escala remunerativa y los derechos que le sean inherentes.	
TERCERA. Alumnado Los alumnos matriculados en la sede de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas continúan recibiendo clases conforme a los planes de estudio vigentes.	DEROGADO
CUARTA. Elaboración de presupuesto Una vez que la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas cuente con la organización normada por la Ley núm. 23733, Ley Universitaria, procede a elaborar su presupuesto, de conformidad con su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) y la ley de presupuesto del sector público para el año fiscal respectivo.	DEROGADO
DISPOSICION COMPLEMENTARIA TRANSITORIA ÚNICA. Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) En un plazo de quince (15) días contado a partir de la vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, designa a la comisión que debe elaborar el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.	DEROGADO

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 036-2019

4.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución Política y los artículos 46 y 91 del Reglamento del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del decreto de urgencia emitido a la Comisión Permanente del Congreso disuelto.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 123 inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, los decretos de urgencia del interregno parlamentario, al igual que los decretos de urgencia ordinarios, deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Decreto de Urgencia N° 036-2019 fue publicado el 26 de diciembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 27 de diciembre, mediante Oficio N°301-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 2 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los decretos de urgencia sino, también, sobre otros asuntos que beneficien a la ciudadanía y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló. Ambas entidades coincidieron en que las materias excluidas serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria referida al tratamiento especial para una determinada zona del país²,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Teniendo en cuenta dicho marco conceptual, se observa que el Decreto de Urgencia N° 036-2019, que modifica los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley N° 29649, Ley que crea la

² Conforme a la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR.

UNAA, así como sus respectivas disposiciones derogatorias sobre referida Ley, no colisiona con aquellas materias que se encuentran excluidas de la facultad de legislar del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario.

Por el contrario, tienen como objetivo ajustarse a las exigencias constitucionales establecidas en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 015-2015-PI/TC, donde se analizó la constitucionalidad de la Ley de creación de la UNAAA. A través de dicho fallo, el máximo intérprete de la Constitución tomó en consideración que la UNAAA poseía un importante proceso de implementación, funcionamiento y contaba con recursos económicos asignados por la Ley de Presupuesto desde el año 2016; por lo que, aplicó una *vacatio setentiae* hasta el 31 de diciembre de 2019, a fin que el Congreso de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas subsanen los vicios advertidos y adopten las medidas necesarias para ajustar la norma al ordenamiento constitucional. Caso contrario, se indicó que indefectiblemente la inconstitucionalidad surtiría efectos desde el 1 de enero de 2020. Por lo tanto, no resultaba posible que la presente regulación espere a la instalación del nuevo Congreso de la República.

En ese sentido, el decreto bajo análisis cumple con los parámetros constitucionales exigidos.

5. CONCLUSIONES

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 036-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 036-2019, que modifica la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, cumple con lo dispuesto en los artículos 118° inciso 19), 123° inciso 3), 125° inciso 2) y 135° de la Constitución Política; de modo que se encuentra acorde a los requisitos formales y materiales constitucionalmente exigidos para su emisión durante el periodo del interregno parlamentario.

5.2.- Recomendar que se legisle, con mayor precisión y detalle, en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, la figura constitucional de la disolución del Congreso de la República; así como la actuación del Poder Ejecutivo en la etapa del interregno parlamentario, especialmente en cuanto al

alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.3.- Aprobado el presente informe, elévese a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 07 de diciembre del 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gino', with a stylized flourish at the end.

Congresista Gino Costa Santolalla
Coordinador del Grupo de Trabajo
Comisión de Constitución y Reglamento