

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 09-2020-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 09-2020, que modifica el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia y atención de las poblaciones vulnerables.

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 Octava Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 29 de marzo del 2021, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos 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 9 de enero de 2020, promulgó el Decreto de Urgencia N° 09-2020, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 10 de enero. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 09-2020-PR, ingresado también el 10 de enero de 2020.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 13 de enero de 2020.

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° 09-2020; pues se registró la siguiente votación: 16 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones.

Las conclusiones del Informe del Decreto de Urgencia N° 09-2020 fueron las siguientes:

“5.1 Respecto de la facultad legislativa “extraordinaria” del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control (político y jurídico) diferentes. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135° no debería entenderse como absoluta, sino circunscrita a los límites reconocidos por el propio

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en el Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR y a los señalados en el presente informe.

5.2 En relación al Decreto de Urgencia 009-2020

5.2.1 *El Decreto de Urgencia 009-2020, decreto legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia y atención de las poblaciones vulnerables **NO CUMPLE con el criterio de conexidad** establecido por el Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad de los decretos de urgencia.*

5.2.2 *El Decreto de Urgencia 009-2020, además de modificar el directorio de las sociedades de beneficencia, contiene disposiciones que inciden en ciertos aspectos de la organización y funciones de las sociedades de beneficencia y de este modo pretende corregir errores en los que habría incurrido el Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia.*

5.2.3 *Las observaciones que contiene el presente informe no interfieren en la vigencia y aplicabilidad del Decreto de Urgencia N° 009-2020, cuya jerarquía normativa es inferir a la Constitución Política del Perú.*

5.3 Respecto al procedimiento parlamentario

Corresponde elevar este Informe a la Comisión Permanente para que continúe el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 135 de 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 Mujer y Familia, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 09-2020, 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 y por la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, 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 10 de enero de 2020 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente en la misma fecha, mediante Oficio N° 09-2020-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 09-2020

- 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, artículos 46 y 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia.

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 con 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).

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 09-2020

El Decreto de Urgencia N° 09-2020 tiene por objeto mejorar la gestión de las Sociedades de Beneficencia y la atención de las poblaciones vulnerables, a través de ajustes a la conformación de su Directorio, la precisión del régimen disciplinario del Gerente

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.

General, la inclusión de la facultad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la fiscalización y sanción de los operadores de Juegos de Loterías y similares que incumplan con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia y normas conexas.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de cinco (5) artículos, una (1) disposición complementaria final, y una (1) disposición complementaria derogatoria; por medio de las cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Se modifica el artículo 8 del Decreto Legislativo N° 1411, referente a la conformación del Directorio de las Sociedades de Beneficencia, a fin de equiparar en número de dos (2) tanto a los representantes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como a los representantes del Gobierno Local Provincial. Igualmente, se modifica el artículo 30 para especificar que el procedimiento disciplinario aplicable al Gerente General y trabajadores de las Sociedades de Beneficencia se rige por las disposiciones del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728.

Asimismo, se incorporan los numerales 15.6, 15.7 y 15.8 al artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1411 para precisar que la potestad fiscalizadora y sancionadora frente a los operadores de Juegos de Loterías y similares se encuentra a cargo de la Dirección de Beneficencias Públicas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables; especificando que esta norma no considera a los juegos de casino, máquinas tragamonedas, juegos por internet y apuestas deportivas a distancia; los cuales se rigen por la norma vigente sobre la materia. También se especifican las infracciones y respectivas sanciones que acarrearán las conductas que contravengan los preceptos establecidos en el presente artículo y las demás normas conexas.

De otro lado, a través de su disposición complementaria final se estableció que en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles, los Gobiernos Locales Provinciales identifiquen quienes continúan como sus representantes ante el Directorio de las Sociedades de Beneficencia.

Del mismo modo, a través de su disposición complementaria derogatoria se indica la derogación del artículo 28 del Decreto Ley N° 21921, Ley General de Ramos de Loterías y el numeral 30.7 del artículo 30 del Decreto Legislativo N° 1411; referidos a la aprobación de la autorización para la organización de los Juegos de Lotería y Similares

y al marco normativo del procedimiento disciplinario aplicable a los trabajadores de las Sociedades de Beneficencia, respectivamente.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 09-2020

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° 09-2020 fue publicado el 10 de enero de 2020 y remitido el mismo día al Congreso de la República, mediante Oficio N° 09-2020-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zaballos Salinas, según indica su artículo 5 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 benefician 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, es posible advertir que el establecimiento de medidas para mejorar la gestión de las Sociedades de Beneficencia a través de ajustes en la conformación de su Directorio, para incluir la facultad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables como ente fiscalizador y sancionador o para incorporar precisiones al régimen disciplinario aplicable a sus trabajadores, conforme a lo estipulado por el Decreto de Urgencia N° 09-2020, no colisiona con las materias que se encuentran excluidas de la facultad de legislar del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario.

En coherencia con la doctrina constitucional sobre la materia, este Grupo de Trabajo ha sostenido en anteriores oportunidades que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario; debido a que poseen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control distintos; contemplan una competencia de regulación amplia, salvo que se trate de las materias excluidas antes señaladas. Por ello, en el mismo hilo argumentativo, la Defensoría del Pueblo ha indicado que: *“(...) los decretos de urgencia emitidos conforme al artículo 135 de la Constitución no son normas transitorias, sino leyes ordinarias. Siendo así, las materias sobre las que puede legislar el Poder Ejecutivo no se limitan a materias económicas o financieras, sino a todas aquellas necesarias para garantizar la continuidad de la marcha del Estado. Por ejemplo, educación, salud, trabajo, medio ambiente u otros.”*³

Bajo este escenario, el criterio contenido en el informe elevado por la Comisión Permanente del Congreso disuelto, al considerar que el presente decreto no se

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

³ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso*, p.20

encontraba acorde a las exigencias constitucionales porque no cumple el criterio de conexidad, desarrollado por el Tribunal Constitucional para la evaluación de los decretos de urgencia ordinarios (inciso 19 del artículo 118 de la Constitución), no posee amparo doctrinal ni institucional actualmente vigente en materia constitucional como se ha referido líneas arriba.

Así, según la jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional peruano, el criterio conexidad, aplicable a los decretos de urgencia ordinarios consiste en que:⁴

Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad

A lo que la doctrina constitucional ha precisado que los decretos de urgencia del interregno parlamentario (artículo 135 de la Constitución): “(...) pueden regular cualquier materia susceptible de normarse mediante una ley ordinaria, incluida la tributaria (y no sólo la materia económica y financiera, como ocurre con los DU “ordinarios”). Su dictado no requiere de la existencia de situaciones excepcionales o extraordinarias, ni de circunstancias de necesidad que involucren el Interés Nacional”⁵ (el subrayado es agregado).

En consecuencia, la norma bajo examen busca que las medidas incorporadas permitan que las poblaciones vulnerables cuenten con un servicio de protección social más eficiente y transparente; evitando, por ejemplo, que los representantes del gobierno local

⁴ Véase las siguientes sentencias: STC 0008-2003-AI/TC (fundamento 60), STC 00025-2008-PI/TC (fundamento 5), STC 00007-2009-PI/TC (fundamento 9), entre otras.

⁵ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Informe Constitucional: Contenido y alcances de los decretos de urgencia que puede expedir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario y de su control por la Comisión Permanente y el nuevo Congreso*. Documento compartido en la cátedra “Instituciones político constitucionales del Estado peruano”, ciclo 2020-2, de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.15.

tomen decisiones que vayan en contra la gestión de las Sociedades de Beneficencia, tales como: injerencia política, aprobación de actos de administración que no generan ingresos para la prestación de los servicios de protección social, entre otros; para lo cual, iguala la representación en el Directorio tanto del Gobierno Local Provincial como del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables así como otorga a la Dirección de Beneficencias del referido Ministerio potestad fiscalizadora y sancionadora sobre los operadores de Juegos de Loterías y similares. Estas acciones corresponden al normal desarrollo de las actividades el Estado, las mismas que resultan plenamente factibles de llevar a cabo durante el periodo del interregno parlamentario.

Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los parámetros constitucionales exigidos.

5. CONCLUSIONES

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 09-2020, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 09-2020, que modifica el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia y atención de las poblaciones vulnerables, cumple con lo dispuesto en los artículos 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, 29 de marzo de 2021

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