

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA 006-2019-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 006-2019, que regula la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social-FONCODES en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas.

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 mayoría, en la Décima Sesión Ordinaria del grupo de trabajo del 9 de octubre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, y el voto en abstención del congresista Jim Ali Mamani Barriga, 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 23 de octubre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 006-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 24 de octubre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 271-2019-PR, ingresado el 25 de octubre de 2019.

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

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 15 de enero de 2020, aprobó el informe que examinó el Decreto de Urgencia N° 006-2019 con 13 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones.

A continuación, las conclusiones del mencionado informe son las siguientes:

“6.1 Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 numeral 19 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimiento de control (político y jurídico) diferente. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135 de la Constitución Política del Perú no debería entenderse como absoluta.

6.2. Sobre el Decreto de Urgencia 006-2019

6.2.1 Ejecución de obras de infraestructura o estructura modular en instituciones educativas públicas

El Decreto de Urgencia 006-2019 establece medidas que resulten necesarias para garantizar la ejecución de obras de infraestructura o estructura modular de dormitorios para estudiantes y docentes, servicios higiénicos, cocinas, almacenes y comedores, que complementen la prestación del servicio educativo de hasta treinta (30) instituciones educativas públicas que brindan el servicio educativo bajo el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil en el Ámbito Rural y el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, que contribuyan a mejorar la calidad en la provisión del servicio educativo en zona rural. Estas medidas deben constituir una política pública y tener financiamiento asegurado en los presupuestos públicos de los próximos años 2020, 2021, etc., hasta cerrar esta brecha.

Esta norma legislativa, se ampara en la problemática que necesita de apoyo urgente, considerando lo establecido en los artículos 13 y 16 de la Constitución Política del Perú que señala que “la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana” y que se da “prioridad a la educación en la asignación de recursos ordinarios del Presupuesto de la República” y que “existe un conjunto de problemas que ponen en riesgo la vida, salud, integridad física y sexual y desempeño escolar de los estudiantes indígenas de los internados” así como también indica que “la precariedad de los internados expone a ser posibles víctimas de delito contra la libertad sexual, trata de personas y aumenta el riesgo de embarazo adolescente.

6.2.2 Transferencia de partida

El Decreto de Urgencia 006-2019, autoriza transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, hasta por la suma de S/ 137 199 985 del Pliego 010 del Ministerio de Educación a favor del Pliego 040 Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. La transferencia de partida se justifica financieramente en razón a los saldos que no se ejecutarán al cierre del año fiscal 2019 en el Pliego 010 del Ministerio de Educación.

Al no estar en funciones el Pleno del Congreso y considerando que la Comisión Permanente no está habilitada para legislar en el interregno transferencias de partidas, el decreto de urgencia publicado por el Poder Ejecutivo no afectaría al marco constitucional restringido mencionado anteriormente, estando su justificación en el estado de urgencia y necesidad debido a la problemática señalada por falta de infraestructura y equipamiento adecuado para los estudiantes de zona rural.

6.2.3 Núcleos ejecutores

Su autorización por intermedio del decreto de urgencia, no estaría colisionando con la norma de contrataciones y sería un mecanismo que complementa la ejecución de los recursos públicos. Los núcleos ejecutores tienen experiencia en la realización de proyectos en zonas alejadas y de difícil acceso, y además prioriza la adquisición de materiales y bienes de la zona donde se desarrolla el proyecto, lo cual contribuye a dinamizar la economía.

Esta excepción, que tiene características de urgente y de necesidad para intervenir en la ejecución de infraestructura de las instituciones educativas que mantienen en situación precaria a estudiantes de zonas rurales con el riesgo de estar expuesta su integridad y que la demora en la solución incrementa el riesgo de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de los servicios educativos con residencia, se haría difícil y costosa si se pretendieran realizar los procesos por intermedio de las normas de contrataciones –por el acceso, costo, oferta económica, etc-. La necesidad de aplicar el modelo de núcleos ejecutores como mecanismo de ejecución alternativo, tiene ventajas por su aplicación en zonas rurales, y además fortalece los mecanismos de gestión comunitaria y el fomento de la vigilancia ciudadana.

6.2.4 Rendición de cuentas y control

Estas medidas de rendición de cuentas por los ministerios de Desarrollo e Inclusión Social y de Educación abonan a la transparencia de este proceso y deben efectuarse bajo responsabilidad; agregando también que los núcleos ejecutores están sujetos al control de la comunidad, actividad que hace que la

misma se vincule con las instituciones educativas beneficiarias de las intervenciones.

En lo que corresponde al artículo 7 numeral 7.3 que señala que “La Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control, verifica el cumplimiento de lo establecido en este Decreto de Urgencia”; esta medida es atribución del Sistema Nacional de Control que no solo verifica sino también controla y efectúa la supervisión, y vigilancia de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado. Por lo tanto, el decreto de urgencia se debería interpretar integralmente con la Ley N°27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República. Hacerlo de otra forma sería inconstitucional y en todo caso, la norma no sería necesaria ante las facultades constitucionales del órgano de Control.

6.2.5. Foncodes como unidad formuladora y ejecutora de inversiones

Foncodes se constituye como unidad formuladora y ejecutora de inversiones, como producto de los esfuerzos conjuntos entre instituciones del Estado para resolver un problema de infraestructura y equipamiento escolar en zonas rurales. Su experiencia desde 1991, en la ejecución de proyectos a través de núcleos ejecutores es importante.

El propósito es cerrar las brechas de acceso a la educación secundaria en el ámbito rural. Esta disposición es complementaria a las decisiones que sobre inversión pública viene haciendo el Estado en busca del bienestar de los ciudadanos, siendo una norma de necesidad y urgencia por la situación de vulnerabilidad que se encuentra la población estudiantil y que se requiere tomar acciones inmediatas y pertinentes para contar con la infraestructura adecuada y el equipamiento correspondiente, que de no darse podría perjudicarse a los estudiantes con residencia e incluso afectar su integridad.

6.2.6 Saldos no utilizados

En lo que corresponde, a la transferencia de partida del Decreto de Urgencia 006-2019, la misma está vigente hasta el 31 de diciembre de acuerdo a la normativa presupuestal, pero en el proceso de ejecución de los proyectos, los saldos de los núcleos ejecutores (son privados) que no serán utilizados – del

total de recursos transferidos a favor de los núcleos ejecutores – se deben devolver al Foncodes para que a su vez sean devueltos al tesoro público, tal como dispone la norma del sistema nacional de tesorería. Esta tercera disposición del decreto de urgencia, no sería necesaria considerando que ya está legislada en el artículo 20 de reglas para la gestión de tesorería, en la Ley del Sistema Nacional de Tesorería.

6.2.7 Vigencia

El Decreto de Urgencia tiene vigencia por un tiempo menor a tres meses, culminando con el plazo que cierra la ley de presupuesto del año fiscal 2019, que es el 31 de diciembre de 2019 cuya vigencia es anual. Por lo tanto, siendo un cierre desde el punto de vista presupuestal, no advertimos colisiones con la Constitución ni con alguna otra norma en el ordenamiento jurídico peruano”.

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 Inclusión Social y Personas con Discapacidad, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

La Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, con fecha 22 de junio de 2020, aprobó por unanimidad el informe de evaluación del Decreto de Urgencia N° 006-2019, que concluyó con la inhibición en esta materia, bajo los siguientes términos:

“La materia contenida en el Decreto de Urgencia 006-2019, que regula la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas, tiene naturaleza eminentemente económico presupuestal (transferencia de partidas) y merece un análisis de constitucionalidad, aspectos sobre los cuales no tiene competencia nuestra

comisión. A ello debemos agregar que ya nos hemos pronunciado al respecto, resultaría contradictorio retomar nuevamente estudio sobre un tema ya decidido.

Por las consideraciones antes señaladas, se recomienda:

- a. Acordar la INHIBICIÓN de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad respecto del Decreto de Urgencia 006-2019, que regula la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas.”*

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 006-2019, 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, por la Ministra de Economía y Finanzas, la Ministra de Educación y el Ministro de Desarrollo e Inclusión Social, 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, teniendo presente que la dación de cuenta debería efectuarse en el menor tiempo posible.

Dicha situación se ha cumplido con el decreto de urgencia bajo análisis, pues fue publicado el día 24 de octubre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 25 de octubre de 2019, mediante Oficio N° 271-2019-PR. Es decir, al siguiente día útil.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 006-2019

- Constitución Política del Perú, 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° 28044, Ley General de Educación.
- Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional del Presupuesto Público.
- Resolución Ministerial N° 732-2017-MINEDU
- Resolución Ministerial N°518-2018-MINEDU.

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 y la negrita son agregadas)

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."

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

Durante el periodo de interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo se encuentra habilitado a legislar; mientras que fuera de dicho periodo, solo puede dictar medidas extraordinarias, bajo ciertos parámetros que la jurisprudencia constitucional ha definido en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003. En esta sentencia se señala que el decreto

de urgencia regulado en el artículo 118 de la Constitución debe responder a los criterios de: de excepcionalidad¹, necesidad², transitoriedad³, generalidad⁴ y conexidad⁵.

Al respecto, cabe precisar que dichos parámetros de conformidad constitucional han sido desarrollados en el marco de la específica exigencia de que los decretos de urgencia sean medidas extraordinarias o solo referidas a materia económica y financiera, conforme a la literalidad del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política; sin embargo, en el caso de los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 no existe tal restricción.

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.

De este modo, bien podría regularse sobre asuntos cuya finalidad no se agote en la necesidad de revertir una coyuntura específica adversa suscitada durante el periodo del interregno; sino que trasciendan a este. Por ello, por ejemplo, el parámetro de transitoriedad no podría constituirse como un límite estricto a la dinámica de regulación que buscan los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución Política, sin que esto implique la inexistencia de límites pautados 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

¹ **Excepcionalidad:** “La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la “voluntad” de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables

² **Necesidad:** Las circunstancias, deberán ser de naturaleza tal que la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación, y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, que su caso que los mismos devengan en irreparables

³ **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

⁴ **Generalidad:** “El principio de generalidad de las leyes puede admitir excepciones, esto alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta.

⁵ **Conexidad:** “Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

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 de la República disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del aprobado Informe del Grupo de Trabajo de la Comisión Permanente encargado del examen del Decreto de Urgencia N° 002-2019, cuyo apartado 2.2, sobre las restricciones a la facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo, indicó que 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 tributaria⁶,
- 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

⁶ 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.

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).⁷

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 006-2019

El Decreto de Urgencia N° 006-2019 tiene por objeto establecer las medidas que resulten necesarias para garantizar la ejecución de obras de infraestructura o estructuras modulares de dormitorios para estudiantes y docentes, servicios higiénicos, cocinas, almacenes y comedores, que complementen la prestación del servicio educativo de hasta treinta (30) instituciones educativas públicas que brindan el servicio educativo bajo el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil en el Ámbito Rural y el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, que contribuyan a mejorar la calidad en la provisión del servicio educativo en zona rural. Dicha ejecución incluye la contratación de servicios y la adquisición de bienes que permitan acondicionar tales espacios.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de nueve (9) artículos, por medio de los cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Se autoriza la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público por la suma de S/ 137 199 985,00 (ciento treinta y siete millones ciento noventa y nueve mil novecientos ochenta y cinco y 00/100 soles) del Ministerio de Educación a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social para la ejecución de obras de infraestructura o adquisición de estructuras modulares, a través de los núcleos ejecutores del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes).

Se autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a través del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y en el marco de las transferencias

⁷ Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC.

efectuadas el desarrollo de las acciones necesarias para las aprobaciones de: fichas técnicas, estudios de preinversión, expedientes técnicos, estudios definitivos, especificaciones técnicas, estudios complementarios y ejecución de las intervenciones.

Se establecen las responsabilidades a cargo del Ministerio de Educación y la obligación de que las intervenciones se realicen en coordinación con los Gobiernos Regionales y/o Locales.

Finalmente, también se detallan las acciones de rendición de cuentas que deberán llevar a cabo tanto el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como el Ministerio de Educación y las acciones de control a cargo de la Contraloría General de la República, con la finalidad de que se verifique el adecuado uso de los recursos públicos.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 006-2019

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° 006-2019 fue publicado el 24 de octubre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 25 de octubre, mediante Oficio N° 271-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zaballos Salinas, según indica su artículo 9 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos.

De otro lado, es preciso observar la inhibición sobre la materia adoptada por la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad, que sobre el particular ha señalado que:

“(…) no tendría competencia para pronunciarse sobre el DECRETO DE URGENCIA por las siguientes razones:

i) Dicho decreto tiene como precedente el Proyecto de Ley 4828/2019-PE, iniciativa legislativa del poder ejecutivo que ingresó a nuestra comisión para dictamen en setiembre de 2019, y que fuera dictaminada recientemente en nuestra cuarta sesión ordinaria del 18 de mayo de 2020.

(…)

El procedimiento legislativo ha sido retomado en el presente periodo anual de sesiones y, considerando la materia legislable que propone regular, se determinó que esta había sido satisfecha con la emisión del Decreto de Urgencia 006-2019”

Al respecto, cabe señalar que en el caso de la Comisión de Constitución y Reglamento no se cumplen los mismos supuestos, pues: i) no ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4828/2019-PE, dado que no fue designada como comisión dictaminadora; y, ii) subsiste la necesidad de un análisis de constitucionalidad en torno a la compatibilidad del presente decreto de urgencia con lo establecido en el artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario, los mismos que habilitan la procedencia de su evaluación material.

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 desarrolló a detalle, señalando expresamente como materias excluidas a las siguientes:⁸

⁸ Véase la opinión de la Comisión Permanente contenida en el Informe del Decreto de Urgencia N° 002-2019, que aprobó medidas para la realización de las elecciones para un nuevo Congreso, pp. 11-13.

- 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 cuando se efectúe un tratamiento especial para una determinada zona del país,⁹
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

El Decreto de Urgencia N° 006-2019 versa sobre medidas que resulten necesarias para garantizar la ejecución de obras de infraestructura o adquisición de estructuras modulares para treinta (30) instituciones educativas públicas, bajo el Modelo de Servicio Educativo Secundaria con Residencia Estudiantil en el Ámbito Rural y el Modelo de Servicio Educativo Secundaria en Alternancia, con la finalidad de mejorar la calidad en la provisión del servicio educativo en la zona rural.

En ese sentido, si bien a través de medidas económicas, lo relevante es advertir que el presente decreto de urgencia busca el cumplimiento del mandato constitucional establecido en los artículos 13 y 16 de la Constitución Política del Perú, en aras de que la educación logre el desarrollo integral de la persona humana. En este caso, a través de la pronta reducción de posibles daños a la salud e integridad de las y los estudiantes del ámbito rural, así como mejorando la calidad y garantizando la continuidad del servicio educativo.

Por lo tanto, el contenido del decreto de urgencia bajo análisis no ha implicado la creación, modificación o derogación de normas sobre las materias que se encontrarían excluidas del ámbito de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

⁹ Es preciso anotar que, incluso, un sector de la doctrina constitucional refiere que en general durante el periodo del interregno parlamentario no existiría prohibición de regulación en materia tributaria siempre que esta se efectúe "porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas" (artículo 103 de la Constitución Política).

5. CONCLUSIONES

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 006-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 006-2019, que regula la participación del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social-Foncodes en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas, cumple con lo dispuesto en el artículo 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, 9 de octubre de 2020