

PREDICTÁMENES DE CONTROL RECAÍDOS EN LOS DECRETOS DE URGENCIA N° 014-2020 y N° 016-2020



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

EL PERÚ PRIMERO

CONTEXTO

- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM (Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso): se revocó el mandato parlamentario de los congresistas, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente (30.09.2019).
- Situación excepcional: sin antecedente durante la vigencia de la Constitución Política de 1993.
- Ausencia de normas claras: Artículo 135 de la Constitución, la LOPE y el Reglamento del Congreso no regulan el tema.
- Sin desarrollo jurisprudencial.

CRITERIOS

- Artículo 135 de la Constitución: En el interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia.
- Artículo 39 de la Constitución: Principio de Buena Administración: Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación.
- Artículo 43 de la Constitución: Principio de separación de poderes.
- Artículo 44 de la Constitución: Deberes del Estado (bienestar general).
- Artículo 103 de la Constitución: Se pueden establecer diferencias porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas.

CRITERIOS

- **STC N° 0004-2004-CC: Principios de interpretación de la Constitución:**
 - Principio de competencia: atribución a un órgano o ente concreto de la potestad de regular determinadas materias o de dictar cierto tipo de normas con exclusión de los demás.
 - Principio de corrección funcional: Se deben respetar funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo que se garantice el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales.
 - Principio de separación de poderes: Es un parámetro del Estado destinado a distribuir atribuciones y competencias a cada poder que lo conforma, e implica la colaboración entre cada uno de ellos en búsqueda de un mejor y eficaz ejercicio de sus funciones.

CRITERIOS

- **STC 0006-2019-CC/TC** (Auto de admisibilidad de la demanda competencial):
 - “Ahora bien, de conformidad con la Constitución, la Comisión Permanente, durante el interregno parlamentario, continúa ejerciendo sus funciones. Esto no implica que la Comisión Permanente tenga las facultades del Pleno del Congreso y pueda hacer sus veces, sino que está limitada a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución”.
 - “Efectivamente, la Comisión Permanente y el Pleno del Congreso de la República son órganos diferentes y no tienen las mismas competencias, es decir, esta última no es un Pleno reducido, ni tiene sus mismas atribuciones”.

CUADRO COMPARATIVO

Numeral 19 del artículo 118 de la CPP	Artículo 135 de la CPP
<p><i>Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República</i></p> <p><i>Corresponde al Presidente de la República:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p>19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.</p> <p><i>(...)</i></p>	<p><i>Artículo 135.- Instalación del nuevo Congreso</i></p> <p><i>Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.</i></p> <p><i>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.</i></p>
<p>Se dictan cuando el Pleno y la Comisión Permanente están en funciones.</p>	<p>Se dictan cuando ni el Pleno ni la Comisión Permanente pueden legislar.</p>

CUADRO COMPARATIVO

Numeral 19 del artículo 118 de la CPP	Artículo 135 de la CPP
<p><u>STC N° 00008-2003-AI/TC</u></p> <p>a) Versar sobre materia económica financiera</p> <p>b) Excepcionalidad</p> <p>c) Necesidad</p> <p>d) Transitoriedad</p> <p>e) Generalidad</p> <p>f) Conexidad</p>	<p><u>Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR</u></p> <p>Necesidad: se fundamenta en la prevención del perjuicio o potencial perjuicio a la sociedad y al Estado, que implicaría esperar la instalación del nuevo Congreso. <u>De manera enunciativa, el sustento puede estar referido a la protección de los derechos fundamentales, aseguramiento de la prestación de los servicios públicos, atención de las necesidades básicas de los ciudadanos, garantizar el funcionamiento del Estado, entre otros.</u></p> <p>Pueden ser permanentes o transitorios, dependiendo de la naturaleza de la medida y de la materia reguladas.</p>

CUADRO COMPARATIVO

Numeral 19 del artículo 118 de la CPP	Artículo 135 de la CPP
<p><u>STC. N° 00008-2003-AI/TC</u></p> <p>a) Versar sobre materia económica financiera</p> <p>b) Excepcionalidad</p> <p>c) Necesidad</p> <p>d) Transitoriedad</p> <p>e) Generalidad</p> <p>f) Conexidad</p>	<p><u>Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR</u></p> <p>Pueden versar en cualquier materia para la cual es competente la ley ordinaria.</p> <p><u>Por lo tanto,</u> no es pertinente legislar sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leyes orgánicas (art. 106 CPP), salvo que se trate de contenidos no orgánicos. • Tratados internacionales (art. 56 CPP). • Tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (art. 79 CPP). • Otras materias que requieran votación calificada del Congreso.

Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR

- Edgar Carpio: “(...) En este sentido, el significado el segundo párrafo del artículo 135 es el de haber previsto un supuesto de excepción a la regla general contenida en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, fundado en un estado de necesidad. Y es que, si ese no fuera el sentido, tendría que entenderse que dicho segundo párrafo del artículo 135 **fuese redundante**; es decir, que autorizase al Ejecutivo para dictar decretos de urgencia que ya antes, en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, se había autorizado”. (resaltado agregado)
- Al aplicar el mismo tratamiento a ambos tipos de decretos de urgencia, se estaría eliminando una figura prevista para un escenario excepcional en el que no existe un Congreso con competencia para legislar, el cual es totalmente distinto al escenario ordinario en el que el Congreso cumple su función de legislar y; por tanto, el Poder Ejecutivo legisla solamente en casos excepcionales.

CONCLUSIÓN

Aun cuando las normas a las que se refieren el numeral 19 del artículo 118 y el artículo 135 de la Constitución:

- Comparten el mismo rango legal
- Comparten la denominación de “decreto de urgencia”
- Ambas son emitidas por el Poder Ejecutivo

Se trata de tipos normativos diferentes, pues su naturaleza y finalidad son distintas.



**PREDICTAMEN DE CONTROL RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 014-2020**

- ❑ “(...) [E]l decreto mencionado es el primero del interregno parlamentario que es dictaminado por esta Comisión, es necesario dejar claramente establecido cuál es el marco jurídico que corresponde utilizar en el estudio y control de este decreto de urgencia (...)”.
- ❑ “Así, se tiene que el artículo 118 numeral 19 de la Constitución confiere la facultad de emitir decretos de urgencia **en una situación de funcionamiento normal del Congreso**, siendo decretos de urgencia que tienen los límites ya señalados; **y además tenemos en el artículo 135 del texto constitucional una facultad diferente del Poder Ejecutivo, de dación de decretos de urgencia, pero estos sin duda alguna son decretos diferentes y con límites distintos a los decretos de urgencia ordinarios (...)**”.
- ❑ Asimismo, es fundamental señalar que, (...) **son requisitos de los decretos de urgencia del interregno parlamentario -tal como lo son de los decretos de urgencia en normalidad constitucional- los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad** señalados ampliamente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Desde luego, estos criterios **se aplican con matices y adaptados a las circunstancias específicas** que existen en una situación de interregno parlamentario (...)”.

- ❑ “En consecuencia, **puede afirmarse que el Decreto de Urgencia N° 14-2020 cumple con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso**”.
- ❑ “Por lo expuesto, tal como se resume en el **Cuadro 2**, se concluye que el **Decreto de Urgencia 14-2020 no cumple con la materia autorizada, ni con los criterios de excepcionalidad, necesidad o transitoriedad; asimismo, que ha cumplido el criterio de generalidad**”.
- ❑ “Finalmente, (...) dado que lo dispuesto en el decreto materia de control constitucional parlamentario **no cumple con diversos parámetros sustanciales para la dación de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario**, se concluye que **no correspondía que se emita una ley de negociación colectiva del sector público por decreto de urgencia, sino por una ley ordinaria emanada del Congreso de la República**”.
- ❑ “Por ello se recomienda, **luego de la derogación del decreto de urgencia 14-2020, se continúe y concluya el procedimiento parlamentario legislativo considerando el proyecto de ley 3841/2018-PE y los señalados en el cuadro supra (...)**”.
- ❑ “V. CONCLUSIÓN
La Comisión de Constitución y Reglamento (...) **HA CONCLUÍDO que este decreto de urgencia NO CUMPLE con lo dispuesto en los artículos 135; 123, numeral 3; 118, numeral 19; y 74 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso**”.



**PREDICTAMEN DE CONTROL RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 016-2020**

SOBRE EL CRITERIO DE NECESIDAD

- Se busca prevenir el perjuicio o potencial perjuicio a la sociedad y al Estado, que implicaría esperar la instalación del nuevo Congreso a través de las siguientes medidas:
 - Regular el ingreso de los servidores a las entidades públicas.
 - Garantizar una correcta gestión y administración de la Planilla Única de Pago del Sector Público.

SOBRE EL CRITERIO DE TEMPORALIDAD

- Las medidas tienen naturaleza permanente.

PREDICTAMENES DE CONTROL RECAIDOS EN LOS DECRETOS DE URGENCIA N° 014-2020 y N° 016-2020



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

EL PERÚ PRIMERO