

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Cuarta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 3 de noviembre de 2023, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 8 de enero de 2020.

El Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 002-2020-PR, dan cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 002-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 9 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 13 de enero de 2020, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 16 de enero de 2020, se dio cuenta el referido decreto de urgencia y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Edgar Ochoa Pezo como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 002-2020.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

El Grupo de Trabajo, en la tercera sesión, realizada el 6 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 002-2020, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

Dentro de las conclusiones y recomendaciones del informe, el Grupo de Trabajo hace constar que: (i) existe preocupación por parte de la Asociación de Profesores de Instituciones Educativas Privadas sobre distintos artículos del decreto de urgencia, lo que debería ser revisado de forma conjunta entre el Congreso de la República que se instale, el Ministerio de Educación y la aludida asociación; y (ii) la importancia de delimitar los alcances del artículo 3.1 del decreto de urgencia respecto a la elaboración de planes de estudio que se sujetarán a los lineamientos generales establecidos por el Ministerio de Educación, a fin de evitar la introducción de la Ideología de Género en la currícula escolar.

Durante el Periodo Legislativo 2019-2020, la Comisión Permanente, en la sesión del 10 de marzo de 2020, sometió a debate el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 002-2020, que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas. Durante el desarrollo del debate, los congresistas hicieron observaciones en 3 puntos principales:

1. El Poder Ejecutivo mediante el decreto de urgencia lo que busca es introducir una currícula universal, afectando la autonomía de las instituciones educativas privadas.
2. El decreto de urgencia sustituye el silencio administrativo positivo por el silencio administrativo negativo, lo que implica que si el funcionario del Ministerio de Educación no responde a tiempo los pedidos de autorización para brindar el servicio educativo se entenderá que la solicitud fue denegada, esto afectaría a los emprendimientos en el sector educación, desincentivando la inversión privada.
3. Las Instituciones Educativas Privadas no pueden condicionar la entrega de la libreta de notas al pago de las pensiones devengadas, lo que implica que los estudiantes se van de los centros educativos sin pagar las pensiones pendientes, esto imposibilita que los centros educativos puedan cumplir sus obligaciones de pago, especialmente el sueldo de los profesores; es decir, los padres de familia matriculan a sus hijos en los centros educativos, al cabo de tres meses los retiran y los vuelven a

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

matricular en otro centro educativo y tampoco pagan las pensiones, así sucesivamente, al final gozan del servicio educativo de manera gratuita.

El Informe del Decreto de Urgencia 002-2020, que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas, fue aprobado por la Comisión Permanente por mayoría con el voto a favor de 11 congresistas y 7 abstenciones.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 002-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 015-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 002-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que se están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congreso 2016-2021 y no fueron debatidos por el Plenos del Congreso retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 876-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 002-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 002-2020 tiene por objeto, a través de la modificación de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, establecer medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación del servicio educativo de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas.

En ese sentido, se realizó las siguientes modificaciones legislativas:

- Artículo 3 de la Ley 26549. Precisiones sobre el propietario o promotor de las instituciones educativas privadas, en el sentido de que no deben tener antecedentes penales in judiciales, así como no estar incurso en cualquiera de los delitos previstos en la Ley N 29988, Ley que establece medidas extraordinarias para el personal docente y administrativo de instituciones educativas públicas y privadas, implicado en delitos de terrorismo, apología del terrorismo, delitos de violación de la libertad sexual y delitos de tráfico ilícito de drogas. Además, el propietario o promotor es solidariamente responsable en el pago de la sanción pecuniaria impuesta a la institución educativa privada.
- Artículo 4 de la Ley 26549. Cambio en los procedimientos para autorizaciones de prestación de servicios educativos en educación básica de gestión privada, pasando de un silencio administrativo positivo a un silencio administrativo negativo. Así como el cierre de instituciones educativas que no cuenten con resolución y autorización válida.
- Artículo 7 de la Ley 26549. Requisito de ostentar título profesional o pedagógico para el ejercicio del cargo de director del centro educativo privado.
- Artículo 14 de la Ley 26549. Información a entregar respecto de los servicios educativos a los usuarios del mismo.
- Artículo 16 de la Ley 26549. Exigencias y cobros prohibidos, principalmente relacionado a la prohibición de condicionar la atención de reclamos, la entrega de libreta de notas, la asistencia o evaluación del estudiante al pago de la pensión o cualquier otro pago; y, en el caso de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

retiro del estudiante, la devolución proporcional de la cuota de ingreso, descontando las pensiones pendientes de pago si lo hubiere.

- Artículo 17 de la Ley 26549. Potestad sancionadora en los servicios educativos de educación básica de gestión privada, habilitando a las Unidades de Gestión Educativa Local y a las Direcciones Regionales de Educación para supervisar y sancionar las infracciones cometidas por los centros educativos privados en la prestación del servicio educativo.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que en la década de 1990 en el Perú tuvo lugar una fuerte expansión de la oferta educativa privada, principalmente, como consecuencia de la aprobación de dos importantes normas de promoción de la participación de proveedores privados en la prestación de servicios educativos (la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, y el Decreto Legislativo 882, Ley de Promoción de la Inversión en la Educación).

Estas normas han generado un impacto importante en los últimos 20 años, puesto que las instituciones educativas privadas han crecido en un 57%, y para el año 2018 representaban el 20.71% del total de instituciones educativas; es decir, 1 de cada 5 instituciones educativas a nivel nacional es de gestión privada.

A mayor detalle, el número de estudiantes que asisten a instituciones educativas privadas de Educación Básica a nivel nacional se ha duplicado, mientras que en los públicos ha disminuido. En el año 1998 la cifra de estudiantes en instituciones educativas privadas ascendía a poco más de 1 millón, al 2018 esta cifra se ha incrementado a más de 2 millones.

Se precisa que esta expansión también se originó como consecuencia de una serie de otros factores, entre ellas, la percepción comúnmente extendida entre la población que la propuesta pedagógica de la educación privada era generalmente mejor que la brindada por las instituciones educativas de gestión pública.

Esta situación ha generado un mercado educativo privado con una oferta de calidad sumamente heterogénea, así como la existencia de un creciente subsector de instituciones educativas de bajo costo orientado a brindar contenidos más que una educación integral.

Efectivamente, la información recabada de los sistemas de información del Ministerio de Educación evidencia que la mayor parte de instituciones educativas privadas a nivel nacional son pequeñas (77%), pues cuentan con menos de 100

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

estudiantes, y son de bajo costo (55%), dado que cobran pensiones cuyo monto es inferior a los S/. 200.00 soles.

Además, de la información existente se ha verificado que el monto de la pensión promedio asciende a S/. 216.24 soles a nivel nacional. Del total de centros educativos privados, únicamente el 5% tiene pensiones cuyo monto supera los S/. 500.00 y el 1% ha establecido pensiones cuyos montos son superiores a los S/. 1,000.00 soles.

La situación antes anotada (abaratamiento de los precios del servicio educativo de gestión privada) ha sido producto de la desregulación total del mercado y los incentivos introducidos por la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados. La falta de instauración de condiciones básicas aplicables a los servicios educativos pone en grave riesgo la calidad de los aprendizajes de los estudiantes y, por ende, afecta su derecho a una educación de calidad e integral.

Adicionalmente, durante las campañas de detención de informalidad realizados entre los años 2016 y 2018 se observó que (en el ámbito de Lima Metropolitana) el número de instituciones educativas privadas que no contaban con autorización para funcionar en alguno de sus niveles educativos, así como el número de establecimientos informales (aquellos que no contaban con ninguna autorización) ascendía al 22% del total de la oferta educativa privada urbana, cifra que resulta significativa si se considera que Lima Metropolitana concentra el mayor número de locales educativos y de matrícula escolar a nivel nacional.

En efecto, el crecimiento de la oferta educativa privada se ha concentrado en áreas urbanas y en un número reducido de departamentos. Así se cuentan con los siguientes datos:

1. Lima Metropolitana concentra el 43% de las instituciones educativas privadas a nivel nacional (5,910 locales escolares) que atiende al 48% de la demanda escolar privada del país (991,026 estudiantes matriculados). Además, del total de instituciones educativas (entre públicas y privadas) de Lima Metropolitana que asciende a 7,829, las instituciones educativas privadas representan el 75% de locales escolares y el 48% de la matrícula; es decir, 1 de cada 2 estudiantes en Lima Metropolitana asiste a una institución educativa privada.
2. En Arequipa, las instituciones educativas privadas albergan a 132,507 estudiantes que representan el 39% del total de la matrícula, y el número de locales asciende a 1,133 que constituyen el 45% del total.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

3. En la provincia del Callao, los que asistente a centros educativos privados son 92,333 que representan el 38% del total de la matrícula, y el número de locales asciende a 669, el 70% del total.
4. En Lambayeque, las instituciones educativas privadas albergan a 93,420 estudiantes que representan el 29% del total de la matrícula, y el número de locales asciende a 623 que constituyen el 43% del total.
5. En La Libertad, las instituciones educativas privadas albergan a 113,983 estudiantes que representan el 23% del total de la matrícula, y el número de locales asciende a 787 que constituyen el 24% del total.
6. En Junín, las instituciones educativas privadas albergan a 77,294 estudiantes que representan el 22% del total de la matrícula, y el número de locales asciende a 704 que constituyen el 17% del total.
7. En Piura, las instituciones educativas privadas albergan a 109,697 estudiantes que representan el 17% del total de la matrícula, y el número de locales asciende a 706 que constituyen el 18% del total.

La situación descrita permite concluir que los principales problemas del servicio educativo brindado por los Centros Educativos Privados son: (i) matrícula en crecimiento en las zonas urbanas; (ii) bajos logros de aprendizaje; e (iii) informalidad en la prestación del servicio educativo de gestión privada.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28004, Ley General de Educación.
- Decreto de Urgencia 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas.
- Ley 26549, Ley de Centro Educativos Privados.
- Decreto Supremo 005-2021-MINEDU, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Instituciones Educativas Privadas de Educación Básica.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley de efectos inmediatos respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *"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"*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso; el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *"algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala"*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes". A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las "normas de urgencia" y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como "decretos de urgencia".

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del refrendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución¹ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos².

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma

² Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas"; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 002-2020

El Decreto de Urgencia 002-2020 fue publicado el 08 de enero de 2020 y, al día siguiente, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros dieron cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativas del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 002-2020, se advierte que tiene por objeto, a través de la modificación de la Ley 26549, Ley de Centros Educativos Privados, establecer medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación del servicio educativo de Educación Básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas; y el contenido de los dispositivos se adecuan al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente en los centros educativos de gestión privada, lo que pone en riesgo la calidad educativa de los estudiantes, más aún si tomamos en cuenta que casi el 50% de los estudiantes de Lima Metropolitana

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS.

asisten a centro educativos privados. Entonces, mediante el decreto de urgencia se ha tomando medidas que buscan mejorar el servicio educativo en beneficio de los estudiantes, lo que indefectiblemente repercutirá en el beneficio de la Nación. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la informalidad en los centros educativos privados.

Durante el debate del informe del Grupo de Trabajo en la Comisión Permanente se han planteado observaciones relacionados al contenido de la currícula escolar, al silencio administrativo negativo y a la prohibición de condicionar la entrega de la libreta notas al pago de las pensiones. Al respecto, esta subcomisión considera que la norma no afecta la autonomía de los centros educativos al establecer que las currículas escolares deberán ser elaboradas dentro de los lineamientos generales que dicte el Ministerio de Educación, puesto que la autonomía es dentro de los márgenes de la ley y el Ministerio de Educación es el ente rector en materia de educación; sobre el silencio administrativo negativo, esto resulta ser una opción legislativa, no es un mecanismo ajeno al ordenamiento jurídico peruano, además, dicha medida obedece a que muchos centros educativos no reúnen las condiciones básicas de calidad; y en cuanto a la prohibición de condicionar la entrega de la libreta de notas, la misma norma señala que en caso de retiro del estudiante el centro educativo podrá hacer uso de la cuota de ingreso para satisfacer su acreencia, y en caso de que no haya cuota de ingreso, existen los mecanismos legales para que los centros educativos puedan reclamar las cuotas impagas, pero lo que no se puede permitir es que se afecte a los estudiantes so pretexto de la falta de pago de la pensión, y se debe tener en cuenta que sin la libreta de notas los estudiantes no podrán matricularse ni en los colegios públicos. Sin perjuicio de lo señalado, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte es la comisión especializada, y tiene el encargo, como primera comisión, de revisar los alcances del decreto de urgencia.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 002-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 002-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
LUCHA CONTRA LA INFORMALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE
SERVICIOS EDUCATIVOS DE EDUCACIÓN BÁSICA DE GESTIÓN
PRIVADA Y PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN
BÁSICA BRINDADA POR INSTITUCIONES EDUCATIVAS
PRIVADAS.**

Constitución; y remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 3 de noviembre de 2023.