

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

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 001-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de febrero de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo², Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Angel³.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 001-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de enero de 2020.

El presidente de la República, mediante Oficio 001-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 001-2020; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 8 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 13 de enero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 15 de enero 2020, acordó designar a la entonces congresista Indira Isabel Huilca Flores como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 001-2020.

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

El Grupo de Trabajo, en su cuarta sesión, celebrada el 24 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 001-2020, cuya conclusión es que la norma es compatible con la Constitución Política, puesto que: (i) mejora la regulación de los procedimientos por riesgo y desprotección familiar, evitando la separación de la niña, niño o adolescente de la familia, y en los casos en que la separación sea necesaria y responda al interés superior del niño, además que debe ser excepcional, el Estado asume la obligación de brindar todo el apoyo posible para lograr la reintegración de la familia de origen o brindar las soluciones con base a la familia y comunidad; (ii) adecua el Decreto Legislativo 1297 para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a los estándares internacionales y a las directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños e incluir salvaguardias adecuadas y criterios claros; (iii) agiliza los procedimientos ante grave y evidente vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; (iv) prohíbe el ingreso irregular de las niñas, niños y adolescentes en los Centros de Acogida Residencial públicos y privados bajo el enfoque punitivo de institucionalización vulnerando su derecho a vivir en familia; (v) adecúa la norma al modelo social sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; (vi) agiliza la acreditación de los servicios de la DEMUNA para que actúen frente a los casos de riesgo de desprotección familiar; y (vii) regula de mejor manera los alcances de la normativa vinculada con las adopciones.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 3 de marzo de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 001-2020; el resultado de la votación fue 11 votos a favor, 0 votos en contra y 4 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Anual de Sesiones 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 001-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 017-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Mujer y Familia como primera comisión. Además, se hizo la precisión⁴ 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 Anual de Sesiones 2020 – 2021, la Comisión de Mujer y Familia, en su décima quinta sesión ordinaria, de fecha 31 de agosto de 2020,

⁴ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

aprobó por unanimidad el dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 001-2020; este dictamen no fue debatido por el Pleno del Congreso de la República. Por otro lado, la Comisión de Constitución y Reglamento no aprobó ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 001-2020.

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 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 congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/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 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 001-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 001-2020 tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a fin de establecer las medidas que resulten necesarias para garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, así como el apoyo a sus familias de origen, en la actuación estatal a través de los procedimientos por riesgo y desprotección familiar.

En ese sentido, la norma realiza las siguientes modificaciones:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

- Se agilizan los procedimientos de desprotección familiar con énfasis en las situaciones de emergencia, dando celeridad y garantizando el derecho de las niñas, niños y adolescentes a vivir en familia. Para tal efecto se modifican artículos del Decreto Legislativo 1297, estableciendo que frente a una situación de inminente y grave afectación de derechos de la niña, niño y adolescente, se inicia al procedimiento de desprotección familiar de manera provisional y se dicta la medida de protección con calidad de urgente. Esta resolución se notifica a la niña, niño y adolescentes, a su familia y las demás partes y se remite para pronunciamiento al Juez de Familia o Mixto, estableciéndose plazos para el pronunciamiento judicial, las notificaciones y remisiones.
- Se prohíbe cualquier forma de institucionalización de las niñas, niños y adolescentes, salvo en casos excepcionales y por autoridad competente. Esta disposición tiene por objeto corregir el ingreso irregular de las niñas, niños y adolescentes en los Centros de Acogida Residencial (CAR), pese a que no se encuentran en una situación de desprotección familiar y, además, evitar la institucionalización dictada o promovida por entidades o terceros que no tienen esa competencia (Ministerio Público, Policía Nacional, familiares) precisando que la facultad solo corresponde a los Juzgados Mixtos o de Familia.
- Se adecúa el Decreto Legislativo 1297, para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad que se encuentran en los Centros de Acogida Residencial. Esta medida tiene su fundamento en la verificación de limitaciones de un gran número de CAR para garantizar los diversos derechos de las personas con discapacidad (salud, educación, respeto del hogar y familia, vida independiente y en comunidad, entre otros) que la Convención sobre el Derecho de Personas con Discapacidad y la normativa nacional, con recientes cambios relevantes como el reconocimiento de la capacidad jurídica plena, reconocen. En ese sentido, la norma tiene por objeto permitir un marco de igualdad de derechos, enfrentar las barreras que podrían estar limitando el ejercicio de este grupo involucrados en los mecanismos de protección.
- Se habilita a las Unidades de Protección Especial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, en su posición de autoridades administrativas competentes, para acceder a datos personales de las personas vinculadas con el contexto familiar de las niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar. Esta disposición se emite a fin de fortalecer las herramientas que les permitan a estas instancias cumplir con su rol de conocer la situación socio familiar de las

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

niñas, niños y adolescentes en situación de desprotección familiar, más allá de una mera indagación.

- Se subsanan deficiencias en cuanto a los plazos de idoneidad en o los procesos de adopciones y otras modificaciones sobre adopción internacional, que buscan adecuar la normativa en beneficio de las niñas, niños y adolescentes. La medida tiene por objeto agilizar y promover los procedimientos de adopción como medida idónea de protección definitiva de las niñas, niños y adolescentes; para tal efecto, uno de los requisitos del procedimiento es que las familias adoptantes cuenten con una declaración de idoneidad vigente estando sometidas muchas veces a reevaluaciones periódicas con el consiguiente desgaste emocional, de tiempo y recursos. Por ello se establecen plazos determinados y razonables de vigencia de la declaración de idoneidad en los que se presumen que las condiciones familiares, personales y económicas o de otros aspectos van a permanecer.
- Se establece que la Dirección General de Adopciones, como autoridad central en materia de adopciones, cuente con toda la información respecto a las adopciones judiciales de personas menores de edad que son aprobadas en el país.
- Se establecen plazos para los gobiernos locales, a fin de que cumplan con acreditar a las DEMUNAS e implementen los servicios locales que permitan atender los casos de las niñas, niños y adolescentes conforme a sus competencias y de manera especializada. Esta disposición se emite debido a que a dos años de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 1297, solo seis (6) de las 1 874 municipalidades del país han obtenido la acreditación de sus DEMUNAS debido al incumplimiento de requisitos (ambiente accesible y adecuado para que garantice el principio de confidencialidad y que se encuentre debidamente equipado, equipo interdisciplinario, defensor responsable autorizado por el alcalde, personal previamente capacitado para desarrollar el procedimiento por riesgos de protección y registro vigente) a pesar de los esfuerzos para implementarlas y cumplir con esta responsabilidad municipal. Por ello se establecen plazos para la acreditación de estas oficinas y que se adopten las medidas concretas para asumir las competencias por riesgo que señala la citada normativa.

Finalmente, en el artículo 7, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos y la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que, de conformidad al artículo 4 de la Constitución Política del Perú, la Comunidad y el Estado protegen especialmente al niño y al adolescente en situación de abandono; en concordancia al compromiso del Estado Peruano de asegurar al niño, la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la Ley y, con ese fin tomar todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En esa línea, en la implementación del Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ha identificado la necesidad de modificar esta norma a fin de proteger de mejor manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes para que puedan hacer efectivo su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en su familia, logrando su desarrollo integral; por lo que resulta necesario aclarar conceptos y desarrollar un procedimiento por desprotección familiar de urgencia para casos de evidente abandono y grave vulneración de derechos, así como agilizar el procedimiento, que permita evitar que las niñas, niños y adolescentes permanezcan tiempos prolongados de institucionalización en Centros de Acogida Residencial, definiendo su situación jurídica tan pronto como se tenga la certeza que es posible el retorno con su familia de origen o que ello no es posible, en función a su interés superior, además de adecuar la normativa a la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Además, el numeral 11.1 del artículo 11 del Decreto Legislativo 1297, dispuso como una de las funciones de los Gobiernos Locales, actuar en los procedimientos por riesgo; no obstante, a fin de viabilizar esta competencia es necesario modificar los requisitos para que asuman dicha competencia, de modo que se logre la desconcentración y por lo tanto se asegure el acercamiento del servicio a los ciudadanos a través de las Defensorías de la Niña, Niño y Adolescente, en el más corto plazo.

En ese sentido, es necesario modificar el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, con la finalidad de contar con procedimientos que aseguren la protección de las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, así como el apoyo a sus familias de origen.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

III. MARCO NORMATIVO

- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN).
- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.
- Decreto Legislativo 1384, Decreto Legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.
- Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

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 001-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo Nº 1297, Decreto Legislativo para

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, 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 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. En efecto, dicha situación debe estar referida a datos fácticos o problemas sociales que requieren una urgente atención normativa; incluso cuando, en principio, fuera de competencia del Parlamento determinar si la situación requiere la promulgación de una norma.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

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 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

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 Constitución⁵ 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 formales⁶ (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 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

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁶ En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

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 Humanos⁷.

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 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

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

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.

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 001-2020

El Decreto de Urgencia 001-2020 fue publicado el 7 de enero de 2020 y al día siguiente el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos y la Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.

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 legislativa 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 001-2020, se advierte que tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos; en ese sentido, (i) mejora la regulación de los procedimientos por riesgo y desprotección familiar, evitando la separación de la niña, niño o adolescente de la familia, y en los casos en que la separación sea necesaria y responda al interés superior del niño, además que debe ser excepcional, el Estado asume la obligación de brindar todo el apoyo posible para lograr la reintegración de la familia de origen o brindar las soluciones con base a la familia y comunidad; (ii) adecua el Decreto Legislativo 1297 para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, a los estándares internacionales y a las directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de los niños e incluir salvaguardias adecuadas y criterios claros; (iii) agiliza los procedimientos ante grave y evidente vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; (iv) prohíbe el ingreso irregular de las niñas, niños y adolescentes en los Centros de Acogida Residencial públicos y privados bajo el enfoque punitivo de institucionalización vulnerando su derecho a vivir en familia; (v) adecúa la norma al modelo social sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad; (vi) agiliza la acreditación de los servicios de la DEMUNA para que actúen frente a los casos de riesgo de desprotección familiar; y (vii) regula de mejor manera los alcances de la normativa vinculada con las adopciones; 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 señala que a fin de cumplir con las exigencias internacionales, se debe modificar el Decreto Legislativo 1297 con el objeto de proteger de mejor manera los derechos de las niñas, niños y adolescentes para que puedan hacer efectivo su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en su familia, logrando su desarrollo integral; por lo que resulta necesario aclarar conceptos y desarrollar un procedimiento por desprotección familiar de urgencia para casos de evidente abandono y grave

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**

vulneración de derechos, así como agilizar el procedimiento, que permita evitar que las niñas, niños y adolescentes permanezcan tiempos prolongados de institucionalización en Centros de Acogida Residencial, definiendo su situación jurídica tan pronto como se tenga la certeza que es posible el retorno con su familia de origen o que ello no es posible, en función a su interés superior. En este escenario, y teniendo en cuenta que el interés superior del niño, la intervención estaba totalmente justificada porque de otro modo se hubiera afectado gravemente el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como el interés superior del niño.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 001-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por lo tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 21 de febrero de 2024.



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la Consolidación de Nuestra independencia y de la Conmemoración
de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 001-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO Nº 1297, DECRETO LEGISLATIVO PARA LA
PROTECCIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SIN
CUIDADOS PARENTALES O EN RIESGO DE PERDERLOS.**