

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICION,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**

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 004-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Parapanamericanos de Lima 2019.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel².

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 004-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Parapanamericanos de Lima 2019, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 004-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 004-2020; 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 del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 15 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Pedro Olaechea Álvarez Calderón como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 004-2020.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

El Grupo de Trabajo, en su octava sesión ordinaria, realizada el 24 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 004-2020, cuya conclusión es que la norma es compatible con los límites de la facultad legislativa extraordinaria al poder ejecutivo, y no afectaría el principio de separación y equilibrio de poderes, por lo cual cumple con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución, y los principios constitucionales.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 26 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 004-2020. El resultado de la votación fue 13 votos a favor, 0 en contra y 1 abstención.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021 del Congreso Extraordinario, 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 004-2020 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 precisión³ 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. Estas comisiones no aprobaron dictamen alguno relacionado al Decreto de Urgencia 004-2020.

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 13 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.

³ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

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 004-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 004-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, Disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Parapanamericanos de Lima 2019, consta de siete (7) artículos, 6 disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria derogatoria.

Las principales disposiciones del decreto de urgencia son las siguientes:

- Se declara de interés nacional la gestión, sostenibilidad y el monitoreo del Legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos del 2019.
- Se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a conducir las actividades de legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos Lima 2019, así como la gestión, mantenimiento, operación, disposición y sostenibilidad de los bienes muebles e inmuebles construidos, intervenidos y/o adquiridos para dichos juegos, hasta por un periodo de dos (02) años.
- Se define como legado la infraestructura permanente construida y mejorada para los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos de Lima 2019; el equipamiento deportivo y no deportivo adquirido para el funcionamiento de las sedes, y otros bienes muebles necesarios para el funcionamiento logístico de cada una de las sedes.
- Se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a modificar mediante decreto supremo el objeto, funciones y plazo del Proyecto Especial para la preparación y desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019 y Sextos Juegos Panamericanos con la finalidad

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

de dar cumplimiento a las acciones de mantenimiento, saneamiento físico legal, operación, monitoreo, disposición y sostenibilidad del legado de los Juegos Panamericanos.

- Para el desarrollo de las acciones de legado comprendidas en el decreto de urgencia, las entidades prestadoras de servicio de saneamiento dan las facilidades necesarias para brindar el servicio de suministro de agua potable y eliminación de aguas servidas, así como para el riego de las áreas verdes en esta última.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que el Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos del 2019 (en adelante el Proyecto Especial⁴) tuvo por finalidad ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos 2019; la organización de estos eventos requirió una inversión importante para entregar infraestructura deportiva de estándares internacionales, así como para la adquisición de una gran cantidad de bienes necesarios para un evento de calidad mundial.

En ese sentido, para la ejecución de las obras de infraestructura, el Proyecto Especial ha estado adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones asegurando una ejecución eficiente de las obras. Para tal propósito el Proyecto Especial tiene como funciones aquellas orientadas a la preparación y desarrollo de estos; limitando sus funciones en materia de legado de los Juegos a la elaboración y aprobación de propuestas de planes para la gestión del legado, incluyendo su gobernanza.

Culminado los Juegos, y en proceso de cierre de las últimas fases de ejecución a cargo del Proyecto Especial, su continuidad y permanencia en el sector Transportes y Comunicaciones implica, necesariamente, la emisión de diversas medidas a fin de otorgarle expresamente el mandato de conducir las actividades de legado, puesto que existe un grave riesgo de deterioro de los bienes

⁴ Proyecto Especial creado por el Decreto Supremo 002-2015-MINEDU, adscrito al Ministerio de Educación, el mismo que fue transferido al Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Decreto Legislativo 1335.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICION,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**

inmuebles y muebles, poniendo en riesgo la inversión de S/. 4 mil millones de los cuales S/ 2 400 millones fueron destinados a la inversión de infraestructura permanente.

Los gobiernos organizadores de grandes eventos como los Juegos Panamericanos tienen la obligación de asegurar que la inversión y el esfuerzo realizado para que perduren en el tiempo y contribuyan a acelerar transformaciones socioeconómicas. En ese sentido, los objetivos del legado de los Juegos Lima 2019 incluyen: ampliar el interés y relevancia del deporte en el desarrollo de la sociedad, promoviendo la alta competencia y la masificación del deporte; acelerar el proceso de transformación social iniciado por los Juegos Panamericanos, impulsando el deporte como fuerza de crecimiento personal; promover la inversión pública y privada en las infraestructuras construidas, asegurando la sostenibilidad operacional de las sedes y una adecuada oferta de servicios al público; contribuir a generar procesos de mejoramiento urbano.

En el caso específico de la Villa Panamericana y sus 45 hectáreas, es imprescindible contar con las herramientas de administración y disposición que son necesarias para implementar el plan maestro y disponer de los departamentos. A inicios del 2020, el Proyecto Especial no cuenta con las facultades ni herramientas para articular, coordinar y ejecutar las acciones necesarias para desarrollar el proceso de regeneración urbana al sur de la ciudad; y tampoco las facultades de poder disponer de los departamentos, en primer lugar, para los atletas ganadores de medallas en los Juegos Lima 2019 según lo establecido en la Ley 30949.

La experiencia internacional en mega-eventos deportivos de la envergadura de los Juegos Panamericanos Lima 2019, como son los casos de Atenas 2004 y Río 2016, indica que son muchos los ejemplos de ciudades y países que han fracasado en el manejo del legado de Juegos del mismo nivel.

Finalmente, el potencial del Legado de Lima 2019 para lograr transformaciones socioeducativas y urbanas solo se podrá maximizar e incrementar si hay un planeamiento estratégico y conjunto que guía los planes e intervenciones sobre la inversión realizada en estos Juegos. Sin embargo, a inicios del 2020, en la estructura orgánica del Poder Ejecutivo no existe una entidad u órgano que esté concebido con una estructura y cuente con funciones dirigidas a conservar y potenciar el Legado dejado por los Juegos. La respuesta a esta situación es otorgar al Proyecto Especial competencias de administración del legado de los Juegos Panamericanos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Supremo 002-2015-MINEDU, que crea el Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019, en el ámbito del Ministerio de Educación.
- Decreto Legislativo 1335, Decreto Legislativo que modifica la entidad a cargo del desarrollo de la infraestructura, equipamiento y las operaciones para los “XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos - Lima 2019”.
- Decreto Legislativo 1248, Decreto Legislativo que dicta medidas para agilizar el proceso de inversión y otras actividades en el marco de la preparación y desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos del 2019 y Sextos Juegos Parapanamericanos del 2019.

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 legislable, 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 004-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, Disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Parapanamericanos de Lima 2019, 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.

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 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICION,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

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 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

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 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICION,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**

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 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.

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

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.

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 004-2020

El Decreto de Urgencia 004-2020 fue publicado el 08 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 el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y el Ministro de Transportes y Comunicaciones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICIÓN, MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS DE LIMA 2019.

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 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 004-2020, se advierte que tiene por objeto facultar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a conducir las actividades de legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Juegos Parapanamericanos Lima 2019, así como la gestión, mantenimiento, operación, disposición y sostenibilidad de los bienes muebles e inmuebles construidos, intervenidos y/o adquiridos para dichos juegos; además, con la finalidad de cumplir con el encargo de gestionar el legado de los Juegos, se faculta al MTC a modificar mediante decreto supremo el objeto, funciones y plazo del Proyecto Especial para que cumpla con las acciones de mantenimiento, saneamiento físico legal, operación, monitoreo, disposición y sostenibilidad del Legado de los Juegos; la gestión del legado de los Juegos se realizará mediante el Proyecto Especial que antes de la emisión del decreto de urgencia no tenía competencias para dicha labor. 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 inicios de 2020 no existe una entidad que esté encargada de gestionar el legado de los Juegos Panamericanos, puesto que el Proyecto Especial solo tenía como encargo la preparación y desarrollo de los Juegos, mas no la gestión posterior de su legado. En este escenario, y con la finalidad de evitar el deterioro de la infraestructura nueva o mejorada para los Juegos, la intervención legislativa estaba totalmente justificada porque de otro modo los bienes muebles e inmuebles pudieron haberse menoscabado de manera irreversible. 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 peligro de deterioro de bienes públicos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICION,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 004-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, Disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII Juegos Panamericanos y Sextos Parapanamericanos de Lima 2019, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de marzo 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 004-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA
GESTION, MANTENIMIENTO, OPERACIÓN, DISPOSICION,
MONITOREO Y SOSTENIBILIDAD DEL LEGADO DE LOS XVIII
JUEGOS PANAMERICANOS Y SEXTOS PARAPANAMERICANOS
DE LIMA 2019.**