

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 005-2020, Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 26 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Burgos Oliveros², Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel³.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 005-2020, Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 005-2020-PR, dió cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 005-2020; este documento fue presentado al 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 15 de enero de 2020, se dio cuenta del referido decreto de urgencia y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar a la entonces congresista Indira Huilca Flores, como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 005-2020.

El Grupo de Trabajo, en la Tercera Sesión, realizada el jueves 14 de febrero aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 005-2020,

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 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acordó remitir el informe a la Comisión Permanente.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 25 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 005-2020; el resultado de la votación fue 13 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio N°001-2020-2021-ADP-CD/CR del 15 de junio del 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 005-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, a través de Oficio N°003-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho Decreto de Urgencia fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera 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.

Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 005-2020.

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 encontraban 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 precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían 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 de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 005-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 005-2020 tenía por objeto establecer una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio, entendiéndose por estas a toda niña, niño y/o adolescente que, a causa de un feminicidio hayan perdido a su madre, así como a las personas con discapacidad moderada o severa que hayan dependido económicamente y estado bajo el cuidado de la víctima de feminicidio.

El citado Decreto de Urgencia precisaba que la asistencia económica se otorgaba mediante Resolución Directoral de la Dirección Ejecutiva del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las Mujeres e integrantes del Grupo Familiar (Aurora), a solicitud de la propia víctima indirecta, sus familiares o las autoridades administrativas o judiciales competentes, conforme al procedimiento y condiciones establecidas en el Reglamento.

Esta fórmula normativa también prevé un registro de víctimas indirectas de feminicidio, a cargo del citado Programa Nacional. Debiendo mantenerse actualizado bimestralmente este registro de víctimas indirectas de feminicidio, el cual se constituye en una herramienta útil para el seguimiento y monitoreo de dicho Decreto de Urgencia.

Asimismo, señalaba las siguientes características de la asistencia económica:

- El monto era único y se otorgaba de manera individual a todas las personas beneficiarias, estableciéndose en el Reglamento el tope máximo del monto que podía recibir el total de personas beneficiarias por cada víctima de feminicidio.
- El monto individual se determinaba mediante Resolución Ministerial del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables, no excediéndose el monto anual del valor de una Unidad Impositiva Tributaria (UIT) por persona beneficiaria. Dicha Resolución era emitida en un plazo máximo de veinte (20) días calendario.
- Se le otorgaba bimestralmente, manteniéndose hasta que el beneficiario cumpla la edad de dieciocho (18) años o hasta que culmine sus

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

estudios superiores de manera satisfactoria. En el caso de las personas con discapacidad, la asistencia económica se mantenía hasta que adquiriera la capacidad para laborar.

- Se precisaba que dicho beneficio no es heredable y no está sujeto al pago de devengados.
- El monto entregado como asistencia económica debía ser utilizado para fines de alimentación, educación, salud física y mental, terapias de recuperación u otros asociados a la protección social y desarrollo integral de las personas beneficiarias, quedando prohibido el uso distinto a este.

También se precisaba que la asistencia económica era incompatible con la entrega de cualquier subsidio o prestación económica por parte del Estado. Asimismo, se excluía a la población atendida en los Centros de Acogimiento Residencial (CAR) públicos y privados.

Por otro lado, la norma señalaba como causales de extinción de la asistencia económica los siguientes supuestos:

- Cuando La persona beneficiaria cumpla los dieciocho (18) años de edad, hasta que culmine sus estudios superiores de manera satisfactoria o hasta que la persona con discapacidad moderada o severa adquiera capacidad para laborar.
- La ausencia ininterrumpida de la persona beneficiaria por más de dos (2) años del territorio nacional, contados a partir de la emisión de la Resolución Directoral que dispone el otorgamiento de la asistencia económica.
- La muerte de la persona beneficiaria.
- Sentencia condenatoria firme por tipo penal distinto al feminicidio, comunicada por el Poder Judicial. Toda vez que esta causal no involucra la devolución de la asistencia económica otorgada a la persona beneficiaria, sin que ello acarree responsabilidad de los funcionarios o servidores que la otorgaron. El cese del otorgamiento de la asistencia económica se produce a partir de la notificación de la sentencia.
- La emisión de dos informes desfavorables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en relación lo establecido en el numeral 4.5 del artículo 4 del presente Decreto de Urgencia y otros que se definan en el Reglamento.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

- Otras que establezca el Reglamento.

Asimismo, la norma precisa que la administración de la asistencia económica le corresponde a la persona que asuma la tenencia, custodia o acogimiento familiar de la víctima indirecta de feminicidio.

Se establece que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través del Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar - Aurora, llevará un registro de las personas beneficiarias. Este registro se actualiza bimestralmente y es una herramienta para el seguimiento y monitoreo de la implementación del Decreto de Urgencia

Adicionalmente, mediante disposiciones complementarias se estableció lo siguiente:

- La reglamentación del Decreto de Urgencia en un plazo no mayor a treinta (30) días calendarios, contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.
- La cobertura de gastos de sepelio de las víctimas de feminicidio y víctimas colaterales del hecho, de acuerdo a los criterios establecidos en el Reglamento.
- La articulación de acciones establecidas en el Protocolo Interinstitucional de Acción Frente al Feminicidio, Tentativa de Feminicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo, a fin de facilitar el acceso a los programas, atenciones y servicios que garanticen la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio; las cuales se realizarán a través de la Estrategia "Te Acompañamos".
- El Otorgamiento de asistencia económica para casos anteriores a la vigencia de la norma, para lo cual se tomará en la existencia de un proceso judicial en el trámite o de sentencia condenatoria en primera instancia por el delito de feminicidio o excepcionalmente por disposición fiscal.
- La transferencia de partidas para el año fiscal 2020 para el financiamiento de lo previsto en el Decreto de Urgencia.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de motivos del Decreto de Urgencia 005-2020, dando cuenta de los antecedentes de la norma, señalaba que en el año 2018 el Presidente de la República declaró "La Lucha contra la violencia hacia las mujeres" de interés nacional y prioridad del Estado, la misma que fue puesta de manifiesto en la inauguración de la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la cual consideró "la violencia hacia la mujer" como uno de los tres principales enemigos del Estado, precisando que la lucha contra dicha violencia solo se puede lograr trabajando de la mano con la población.

En concordancia con ello, mediante Resolución Suprema 129-2018-PCM, se creó la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal denominada "Comisión de Emergencia, encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer", teniendo como objeto proponer un Plan de Acción Conjunto que implemente las políticas públicas, estableciendo medidas concretas y urgentes a fin de prevenir la violencia contra las mujeres, así como brindar protección y atención a las víctimas de violencia, con énfasis en los casos de alto riesgo; el mismo que fue concretizado mediante Decreto Supremo 008-2018-MIMP.

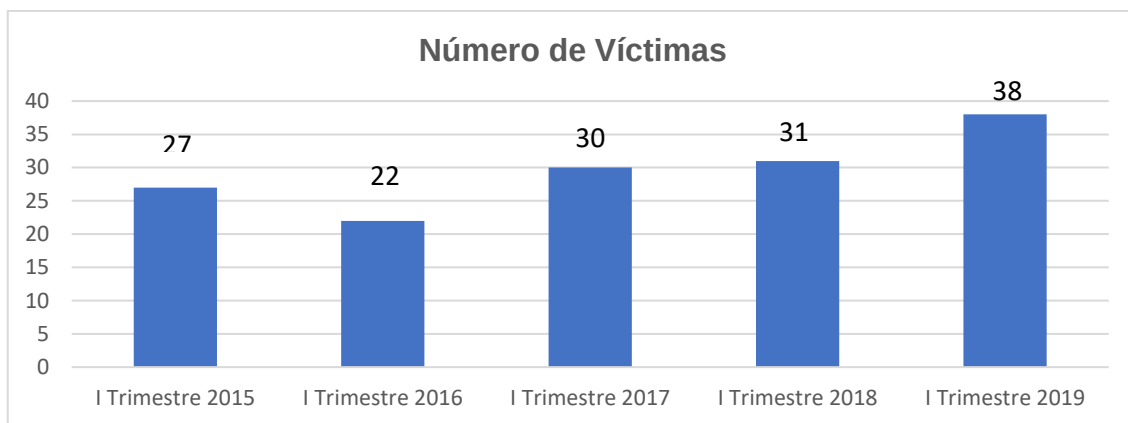
No obstante, lo expuesto y pese a todos los esfuerzos que el Estado Peruano ha venido desarrollando para atender la problemática social de la violencia, ésta aún subsiste. Así pues, de acuerdo a lo informado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a través de su Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES 2018, el 63,2% de mujeres en relación de pareja fueron víctimas de violencia por su esposo o compañero. Siendo estas cifras las que evidencian que la forma más común de violencia psicológica es la que afecta a las mujeres un (58,9%), seguida de la violencia física (30,7%) y de la violencia sexual (6,8%).

Cabe señalar que de acuerdo a la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES, entre los años 2009 y 2018, la violencia contra las mujeres ejercida alguna vez por el esposo o compañero disminuyó en 13.7%.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 005-2020 daba cuenta, asimismo, que las cifras de violencia reportadas por la ENDES advertían que los casos con riesgo de feminicidio han ido en aumento. Hecho que guardaba concordancia con los casos de asesinato de mujeres por su condición de tal, desde que se creó el tipo penal feminicidio, han ido en aumento.

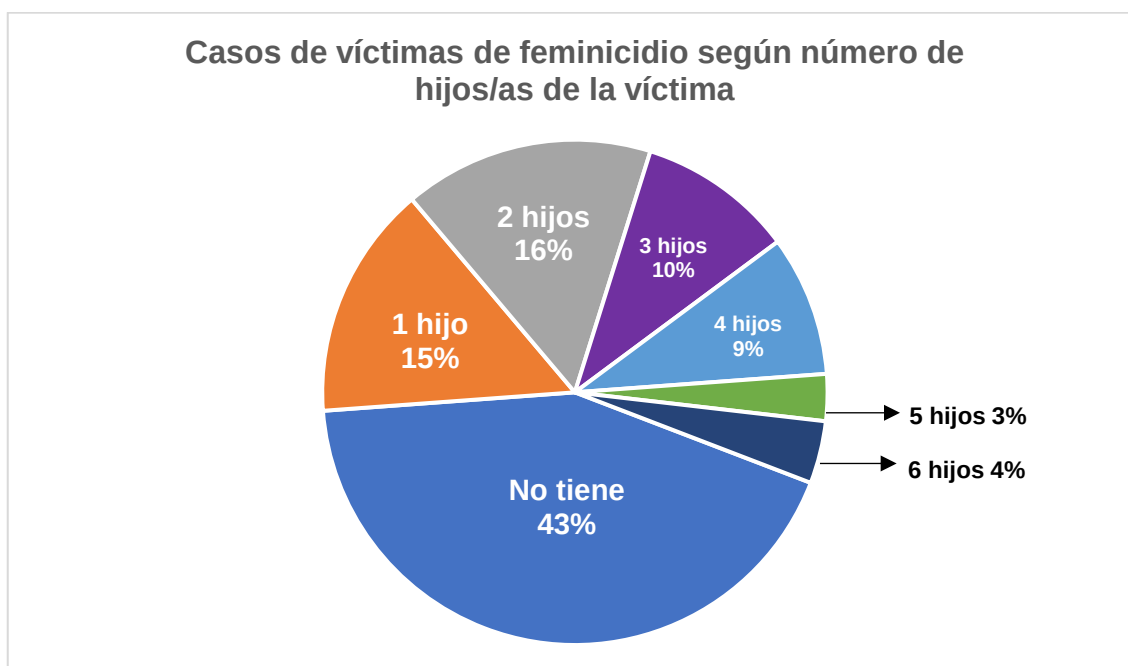
**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
 DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
 ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
 DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
 FEMINICIDIO.**

El programa “Aurora”, informaba que, desde el año 2016 al primer semestre del 2019 se atendieron 477 casos con características de feminicidio, los cuales se detallan de la siguiente manera:



Fuente: Ministerio Público, Ministerio de La Mujer y Poblaciones Vulnerables, Policía Nacional del Perú e Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Sobre el particular, la exposición de motivos señalaba que, si bien es cierto las víctimas directas del delito de feminicidio son las mujeres, existían otras víctimas indirectas, que son las hijas e hijos menores de edad que quedan en la orfandad y desamparo por causa de la muerte de su madre, en la medida que se encontraban en situación de dependencia frente a ella.



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

En el sentido antes expuesto, las víctimas indirectas del delito de feminicidio requieren la contención de las consecuencias colaterales del delito, pues dicha población se ve afectada no solo en su salud mental o física, sino también requieren satisfacer sus necesidades básicas para su subsistencia.

En ese aspecto, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 005-2020 señalaba que, desde los servicios del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se ha venido atendiendo a familiares directos de las víctimas de feminicidio, identificándose, de un análisis casuístico, que las niñas, niños y adolescentes dependientes de la víctima tienen necesidades que se pueden agrupar en las siguientes:

- Salud (física y psicológica)
- Educación
- Económica (alimentación, pasajes, vestido, otros)

En ese contexto, la asistencia económica que se plantea es particularmente importante, requiriéndose una intervención del Estado que pueda restituir los derechos de todas las personas afectadas por el problema; para que no se afecte el proyecto de vida de las víctimas indirectas del feminicidio.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 005-2020 añadía que la priorización para la atención de la población antes señalada se debía al compromiso del Estado en la lucha contra la violencia hacia las mujeres plasmado en el Objetivo Prioritario 1 de la Política Nacional de Igualdad de Género aprobada mediante Decreto Supremo 008-2018-MIMP, así como a la evidencia que muestra un impacto diferenciado más grave en niños y niñas que han perdido a su madre a raíz de un feminicidio, respecto a aquellos que la han perdido en otras circunstancias.

Así, por ejemplo, la exposición de motivos cita informes que señalan que, en el Perú, los hijos e hijas de mujeres bajo violencia tienen menor rendimiento escolar y mayor incidencia de fiebre, diarrea, tos y sangre en heces; efectos que tienden a ser mayores en mujeres de menores recursos y con historia previa de violencia sexual. Además, la violencia contra las mujeres genera mayores niveles de estrés post traumáticos en sus hijos y deteriora el lazo maternal hacia ellos.

En adición a ello, la evidencia señala que los hijos e hijas de mujeres asesinadas por sus parejas y sus cuidadores enfrentan luego de la muerte de la madre un choque en cadena de efectos, como la depresión y un menor rendimiento

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

escolar, Estos efectos aun cuando son esperables, son de mayor intensidad en casos de feminicidio debido a:

- Que se potencian con los efectos que la violencia ya causaba cuando la mujer estaba en vida, o
- Porque los hijos o hijas han sido testigos directos del feminicidio ocasionando traumas mayores y niveles de estrés post traumático graves.

Además, estos factores exacerbados también se trasladan a los cuidadores que hubieran quedado a cargo de los menores, dificultando aún más la recuperación de los huérfanos.

Otra particularidad del feminicidio frente a otros delitos es que en términos prácticos los hijos e hijas caen en una orfandad fáctica total en tanto pierden tanto a la madre como al padre. A diferencia de lo que puede suceder en huérfanos por accidentes de tránsito u otros delitos, en el caso de los feminicidios la pérdida evidente de la madre se suma a la imposibilidad de contar con el padre como cuidador por estar encarcelado y por ser incapaz moralmente de realizar estas tareas; obligándolos a vivir con otros familiares, hogares temporales o servicios especializados en los que encontrarán otros cuidados y necesidades de adaptación mayores. En adición a ello, existe un porcentaje de casos en los que los hijos e hijas no solo pierden a sus madres, sino también a sus hermanos o hermanas {1%} que fueron asesinadas por el padre o pierden también al padre por suicidio {1.8%}, según el Registro del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 005-2020 sostenía que la situación descrita en los párrafos precedentes demostraba que existía un sustento teórico que hacía viable, necesario y viabilizar y dar mayor atención a las víctimas indirectas de los feminicidios, brindándoles asistencia integral a niñas, niños y adolescentes y personas con discapacidad moderada o severa dependientes de la víctima. Ello sin perjuicio de las acciones que lleve a cabo también por parte del Estado para eliminar la tolerancia social y cambiar patrones de conducta y estereotipos de género que permiten la subsistencia de dicho fenómeno, así como para garantizar protección y acceso a la justicia a las víctimas.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 27337, Ley que aprueba el Nuevo Código de los Niños y Adolescentes.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

- Ley 30364, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar.
- Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos.
- Decreto Supremo 001-2018-MIMP, Decreto Supremo que aprueba reglamento que establece el marco normativo para brindar protección integral a las niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos garantizando el pleno ejercicio de sus derechos.
- Decreto Legislativo 1443, Decreto Legislativo de Fortalecimiento de las Familias y Prevención de la Violencia y modifica el Decreto Legislativo 1408.
- Ley 30068, Ley que incorpora el artículo 108-B al Código Penal y modifica los artículos 107, 46-B y 46-C del Código Penal y el artículo 46 del Código de Ejecución Penal, con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar el feminicidio.
- Decreto Supremo 008-2016-MIMP, Decreto Supremo que aprueba el "Plan Nacional Contra la Violencia de Género 2016 - 2021.
- Resolución Ministerial 307-2018-MIMP, Crean la Estrategia "Te Acompañamos", con la finalidad de articular con las diversas entidades públicas las acciones establecidas en la actualización del "Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Feminicidio, Tentativa de Feminicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo.
- Resolución Ministerial 019-2020-MIMP, Determinan el monto individual de asistencia económica establecida en el Decreto de Urgencia N° 005-2020.
- Resolución Suprema 129-2018-PCM, Crean la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal denominada "Comisión de Emergencia encargada de proponer acciones para la protección, prevención y atención de casos de violencia contra la mujer"
- Resolución Suprema 024-2019-EF Aprueba el Programa Presupuestal orientado a Resultados de Reducción de la Violencia contra la Mujer.
- Decreto Supremo 001-2020-MIMP, que aprueba el Reglamento del Decreto de Urgencia 005-2020.
- Ley 29973, Ley General de la persona con discapacidad.
- Decreto Supremo 192-2018-EF, Autorizan Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 a favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 legible, 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 005-2020, Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio, 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 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 al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 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".

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 Constitución⁴ 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 establecidos en la Constitución como el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecido en el artículo 135), 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

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 Constitución⁵, 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)⁶ o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁷, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁸.

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:

⁵ No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

⁶ **Constitución Política del Perú**

Artículo 56.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

⁷ Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

⁸ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

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 005-2020

El Decreto de Urgencia 005-2020 fue publicado el 8 de enero de 2020 y, el 9 de enero de 2020, el Presidente de la 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.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 005-2020, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

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 005-2020, se advierte que este tiene por objeto establecer una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio; complementar el acceso a los programas y atenciones que brinda el Estado a

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**

través de la Estrategia "Te Acompañamos" cuyas acciones han sido establecidas en el "Protocolo Interinstitucional de Acción frente al Feminicidio, Tentativa del Feminicidio y Violencia de Pareja de Alto Riesgo". Así pues, se aprecia que la norma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la expedición del Decreto de Urgencia 005-2020, esta se justificaba en el hecho que, las estadísticas de la violencia en el país daban cuenta de un incremento en los casos de feminicidio. Esta especial modalidad delictiva solía traer aparejada la generación de víctimas indirectas, como los hijos menores de edad de las víctimas directas de feminicidio, las mismas que quedan en la orfandad y desamparo por causa de la muerte de su madre, en la medida que se encontraban en situación de dependencia frente a ella.

Atendiendo a esta problemática es que se creó la estrategia "Te Acompañamos", con la finalidad de articular con las entidades públicas las acciones establecidas en el "Protocolo interinstitucional de Acción frente al Feminicidio, tentativa de feminicidio y violencia de pareja de alto riesgo", la cual ha logrado identificar las necesidades y dificultades que atraviesan las víctimas indirectas de feminicidio. No obstante, esta estrategia no viene resultando suficiente para atender a dichas víctimas y, es a partir de dicha experiencia y el estudio de casos, que se ha visto la necesidad de establecer mecanismos de protección, paralelos a los que ya se vienen implementando, a fin de garantizar la protección integral para niñas, niños y adolescentes hijos/as de víctimas de feminicidio.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 005-2020 se observa que se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona en particular. Por el contrario, las medidas dispuestas en Decreto de Urgencia materia de análisis son de carácter general y beneficiaran sin distinción al universo de víctimas indirectas del delito de feminicidio.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 005-2020, Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio, **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, 26 de marzo de 2024.

“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 005-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE UNA ASISTENCIA
ECONÓMICA PARA CONTRIBUIR A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS INDIRECTAS DE
FEMINICIDIO.**