

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

**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 008-2020, Decreto de Urgencia que establece nuevos supuestos de conversión de pena en los casos de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar para promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia.

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 Recuenco<sup>1</sup>, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel<sup>2</sup>.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto de Urgencia 008-2020, Decreto de Urgencia que establece nuevos supuestos de conversión de pena en los casos de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar para promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 9 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 008-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 008-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 10 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 al entonces congresista Edmundo Del Águila Herrera como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 008-2020. Ante la declinatoria del referido congresista, con fecha 29 de enero de 2020, se

<sup>1</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

<sup>2</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

designó a la congresista Gladys Andrade Salguero de Álvarez como coordinadora.

La coordinadora del Grupo de Trabajo, mediante oficio 003-2019-2020/D.U.Nº 008-2020/GAS-CR, del 13 de febrero de 2020, presentó el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 008-2020, cuyas conclusiones son las siguientes:

1. El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control (político y jurídico) diferentes. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135 no debería entenderse como absoluta, sino circunscrita a los límites reconocidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
2. El decreto de urgencia no ha superado el análisis de control de legalidad a la luz de la Constitución Política del Perú y demás normas legales, por no estar alineado con los criterios de excepcionalidad (extraordinaria y urgente necesidad); y transitoriedad (pues en este caso se trata de medidas necesarias en el tiempo y que deben ser parte de la política del Estado respecto de la problemática penitenciaria).
3. Las disposiciones referidas al cumplimiento de las obligaciones alimentarias así como a la administración de los centros penitenciarios y de la población de internos, deben dictarse a través de normas permanentes e integrales, que respondan a la política de Estado y que sean sometidas al debate y la reflexión necesaria en estos casos, teniendo en cuenta la gran importancia de otorgar una eficaz protección de los derechos del niño y adolescentes alimentistas y considerando que la problemática del hacinamiento en las cárceles es un problema que va en aumento en las últimas décadas y que no ve visos de solución en el futuro próximo.
4. Si bien es cierto que el interés superior del niño -invocado en los considerandos del decreto de urgencia- justifican el dictado de normas idóneas para su impulso y protección, en este caso no se habrían cumplido con aplicar los criterios impuestos por el Tribunal Constitucional en sendas sentencias, respecto de la justificación para dictar decretos de urgencia extraordinarios (en periodo de interregno).

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

5. El decreto de urgencia presenta algunos vacíos en su propuesta normativa, pues no la acompaña con medidas limitativas (impedimento de salida del país, retiro de pasaporte u otros), necesarios para evitar que el sentenciado, al que obtenga el beneficio de la libertad, pueda cambiar de ciudad y/o país buscando evitar el pago de las obligaciones alimentarias en el futuro.
6. El decreto de urgencia postula el pago completo de la deuda alimentaria cuando, al ser un monto alto, podría la normativa haber permitido que se pueda acceder a la conversión de pena privativa de libertad con solo el 50 o 60% del monto adeudado, pudiendo el resto ser pagado en fraccionamiento, con acuerdo de la parte agraviada.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 19 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 008-2020; el resultado de la votación fue 8 votos a favor, 1 voto en contra y 7 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Anual de Sesiones 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 008-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 011-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos como primera comisión. Además, se hizo la precisión<sup>3</sup> 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 emitieron dictamen alguno sobre el referido decreto de urgencia.

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

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 008-2020.

## **II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA**

### **2.1. Contenido del Decreto de Urgencia**

El Decreto de Urgencia 008-2020 tiene por objeto optimizar los criterios de egreso penitenciario anticipado en los casos de conversión de pena de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de promover el pago de la reparación civil y de la deuda alimenticia; así como contribuir a la disminución de la sobrepoblación en establecimientos penitenciarios.

En ese sentido, el artículo 2 del decreto de urgencia incorpora párrafos finales a los artículos 3 y 11 del Decreto Legislativo 1300, Decreto Legislativo que regula el procedimiento especial de conversión de pena privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena.

En el último párrafo del artículo 3 se establece que “la pena privativa de libertad de una persona condenada por el delito de omisión de asistencia familiar puede convertirse automáticamente en una pena alternativa, si certifica ante el juez el pago íntegro de la reparación civil y de la deuda alimenticia acumulada hasta el momento en que solicita la conversión”. Es decir, siempre que el recluso pague la pensión alimenticia devengada se le puede convertir la pena privativa de libertad por prestaciones comunitarias.

En esa misma línea, en el último párrafo del artículo 11 se establece el supuesto de revocatoria de la conversión en los siguientes términos “la conversión automática de una pena privativa de libertad por omisión de asistencia familiar

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

se revoca si la persona condenada, manteniendo la obligación de continuar pagando la deuda alimenticia, incumple dos pagos mensuales consecutivos, conforme a lo establecido en la sentencia civil que dispuso la obligación”. Esto es, en la medida que lo importante es el pago de las pensiones alimenticias, la falta de pago de ésta conlleva a la revocación de la conversión de la pena (mecanismo con el que egresó del penal) y será internado nuevamente en un establecimiento penitenciario.

## **2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia**

La Exposición de Motivos señala que la Constitución Política del Perú protege especialmente al niño, al adolescente y a la familia, reconociendo a esta última como un instituto natural y fundamental de la sociedad.

El sustento de la norma indica que ante las dificultades de cumplimiento de obligaciones alimentarias ocasionadas por la reclusión de los obligados y la necesidad de atender prioritariamente los intereses y las oportunidades que requieren los niños y adolescentes en su condición de población vulnerable, resulta conveniente promover egresos penitenciarios de internos condenados por omisión de asistencia familiar, siempre que su otorgamiento esté expresamente condicionado al pago íntegro de las deudas pendientes.

En ese sentido, se promueve la revocatoria inmediata de la pena privativa de libertad ante el pago del íntegro de la reparación civil así como las pensiones devengadas por alimentos. Además, se establecerá que el egresado continúe sancionado con una pena alternativa que permita resocializarlo como los servicios comunitarios. Esta medida, a su vez, logrará contrarrestar el hacinamiento penitenciario que aqueja al Sistema Penitenciario peruano a nivel nacional.

Además, esta la medida toma en cuenta que en la actualidad los establecimientos penitenciarios albergan aproximadamente 2900 internos por el delito de omisión de asistencia familiar, cuya condición de reclusión no asegura el cumplimiento de las obligaciones alimenticias impuestas y, por el contrario, lo dificulta, repercutiendo directamente en la situación de carencia o desabastecimiento que padecen los niños, niñas o adolescentes.

Es decir, si lo que se busca es que los alimentistas cumplan con el pago de las pensiones alimentarias, la manera más eficiente es que dichas personas estén en libertad, pues de ese modo tendrán mayores posibilidades de generar recursos, evitando el círculo vicioso en el que se encierra a las personas por no pagar los alimentos, pero al mismo tiempo se exige que paguen los alimentos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

### **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 635, Código Penal.
- Decreto Legislativo 1300, Decreto Legislativo que regula el procedimiento especial de conversión de penas privativas de libertad por penas alternativas, en ejecución de condena.

### **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 008-2020, Decreto de Urgencia que establece nuevos supuestos de conversión de pena en los casos

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar para promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia, 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 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

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 referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

**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 Constitución<sup>4</sup> 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<sup>5</sup> (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

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

<sup>5</sup> 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 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

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 Humanos<sup>6</sup>.

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.

<sup>6</sup> Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

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 008-2020**

El Decreto de Urgencia 008-2020 fue publicado el 9 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 y la Ministra de Justicia y Derechos Humanos. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

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 008-2020, se advierte que tiene por objeto optimizar los criterios de egreso penitenciario anticipado en los casos de conversión de pena de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar, a fin de promover el pago de la reparación civil y de la deuda alimenticia; así como contribuir a la disminución de la sobrepoblación en establecimientos penitenciarios. No solo se establece un mecanismo de egreso anticipado de los condenados por el delito de omisión de asistencia familiar, siempre que paguen el íntegro de la reparación civil y que esté al día en el pago de las pensiones alimenticias, sino que también se introduce un mecanismo de control en la forma de revocatoria del egreso ante el no pago de los alimentos; es decir, la obligación es seguir cumpliendo con el pago de los alimentos y ante su incumplimiento se revoca la conversión de la pena y se ordena su ubicación y captura para ser internados en los establecimientos penitenciarios. 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 la norma no solo beneficiará a los alimentistas, quienes recibirán el íntegro de las pensiones devengadas y se garantiza el pago de los alimentos mientras dure la ejecución de la pena, sino también beneficia a los condenados -quienes podrán egresar de manera anticipada de los penales- y al sistema penitenciario -favoreciendo al deshacinamiento-; es decir, la eficiencia de la norma puede ser medida desde varios puntos de vista. En este escenario, y teniendo en cuenta principalmente el interés superior del niño, la intervención estaba totalmente justificada porque de otro modo se hubiera afectado a los alimentistas, a los condenados y al sistema penitenciario. Además, se ha cumplido con el criterio

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**

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 008-2020, Decreto de Urgencia que establece nuevos supuestos de conversión de pena en los casos de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar para promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, 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 008-2020,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE NUEVOS SUPUESTOS  
DE CONVERSIÓN DE PENA EN LOS CASOS DE PERSONAS  
PRIVADAS DE LIBERTAD POR EL DELITO DE OMISIÓN DE  
ASISTENCIA FAMILIAR PARA PROMOVER EL PAGO DE LA  
REPARACIÓN CIVIL Y LA DEUDA ALIMENTICIA.**