

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y
REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE
NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN
ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN
ENVIADOS A SU PAÍS.**

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 018-2020, Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país.

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 018-2020, Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 018-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 018-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 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 29 de enero 2020, acordó designar a la entonces congresista Rosa María Bartra Barriga como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 018-2020.

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 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

La coordinadora del Grupo de Trabajo, mediante Oficio 125-2019-2020-RMBB-CR, del 19 de febrero de 2020, presentó el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 018-2020, aprobado por unanimidad en la sesión de fecha 17 de febrero de 2020, cuyas conclusiones son las siguientes:

1. El exceso de internos sobrepasa la capacidad de los establecimientos penitenciarios del país para albergarlos y constituye el principal factor que afecta los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Las medidas que disminuyan el índice de hacinamiento son parte de una acción conjunta y planificada, que involucra las entidades públicas que forman parte del sistema de justicia.
2. Los grupos de especial protección -niños, mujeres gestantes, ancianos en condición de abandono- requieren una atención prioritaria por el INPE y una política especial por parte del Ministerio de Justicia. La condición de extranjero no es la única ni la principal condición especial que amerita un trato especializado.
3. No se ha presentado cuál es el enfoque de niñez y adolescencia bajo el cual se actuará en los casos donde el adolescente que delinque está próximo a cumplir mayoría de edad, o en los casos de madres recluidas acompañadas de sus hijos menores. No se explica qué medidas se tomarán para resguardar los derechos fundamentales involucrados en la protección de dicho grupo.
4. El decreto de urgencia no es una norma eficiente ni eficaz para contrarrestar un macroproblema como el hacinamiento de las cárceles en nuestro país. Aquella no incide de manera fundamental en el problema de hacinamiento. La medida de movilizar al 2% de la población no solo está sujeta a trabas burocráticas que dependen del Ministerio Público y el Poder Judicial, sino, además, se reduce a un 1% con los requisitos administrativos que debe cumplir un sentenciado para optar por el beneficio de salida del país.
5. Resulta posible reducir más del 1% de hacinamiento ocupándose de otros grupos vulnerables, de nacionalidad peruana, que se mantienen en cárcel. Por ejemplo, aquellos que se encuentran por un abuso de prisión preventiva y que constituyen, de acuerdo a los informes de la Defensoría del Pueblo, son una de las grandes causas del hacinamiento en centros de reclusión peruana.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

6. El decreto de urgencia no está exento de control constitucional, ni del cumplimiento de los parámetros establecidos por el Tribunal Constitucional y su copiosa jurisprudencia. No es aceptable que el Ministerio de Justicia señale que, por tratarse de una situación extraordinaria, no les es exigible ceñirse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, respecto de los criterios que habilitan y legitiman la emisión de todo decreto de urgencia.
7. De decreto de urgencia no se ajusta a los requisitos establecidos por el Tribunal Constitucional sobre los decretos de urgencia. Ni la condición de hacinamiento es un problema excepcionalísimo, ni la vigencia de la norma es temporal, ya que modifica la Ley y los artículos del Código Procesal Penal futuro.
8. No existe, además, conexidad entre el decreto de urgencia y la garantía de derechos afectados por el hacinamiento. Es decir, el decreto de urgencia no elimina de manera instantánea un problema que no ha surgido de manera excepcional. La nula calidad del servicio de salud y hospitalización, las enfermedades con mayor incidencia en las cárceles como TBC, VIH/SIDA, los problemas psicosociales o de incidencia mental, así como los derechos a la educación, trabajo, a la asistencia social, asistencia legal y asistencia psicológica, no cambia o se modifica de manera importante con la emisión del decreto de urgencia.
9. El Decreto de Urgencia 018-2020 no supera los filtros de constitucionalidad basados en la naturaleza de los decretos de urgencia, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia y a la luz de la Constitución Política del Perú.

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 018-2020; el resultado de la votación fue 7 votos a favor, 2 voto en contra y 3 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 018-2020 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

hizo la precisión⁴ de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. 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 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 018-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 018-2020 tiene como objeto facilitar que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país a través del beneficio especial de salida regulado por la Ley 30219.

En ese sentido, se modifica el artículo 6 de la Ley 30912, Ley que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplan pena

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

privativa de libertad; la principal incidencia radica en que los extranjeros para acceder al beneficio especial de salida del país ya no están obligados a pagar la multa o reparación civil a favor del Estado.

En la misma línea, se modifica el artículo 542 del Código Procesal Penal, estableciendo que los extranjeros que soliciten acceder al procedimiento de cumplimiento de pena privativa de libertad en su país de procedencia, no están obligados a pagar la multa o reparación civil a favor del Estado.

En el siguiente cuadro comparativo podemos apreciar la intervención legislativo:

CUADRO COMPARATIVO	
Artículo 6 de la Ley 30912	Artículo 6 de la Ley 30912, modificado por el DU 018-2020
<p>Artículo 6. Pena de multa y reparación civil</p> <p>6.1 A fin de acceder al beneficio especial de salida, el interno extranjero beneficiado debe acreditar que las disposiciones de la sentencia hayan sido satisfechas o garantizadas, especialmente tratándose de la pena de multa y reparación civil. No obstante, puede solicitar al juez de la causa la reducción o exoneración del pago de la reparación civil o multa, siempre que cumpla con los siguientes supuestos:</p> <p>a) Que el agraviado sea solo el Estado o, en su defecto, que el sentenciado haya satisfecho completamente la reparación civil fijada expresamente en la sentencia a favor de otros agraviados, salvo que se haya dispuesto la reducción o exoneración del pago, de conformidad con lo señalado en este artículo.</p> <p>b) Que el sentenciado acredite razones humanitarias debidamente fundadas o carezca de medios económicos suficientes, previo informe socioeconómico del funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario que corrobore tal situación.</p> <p>6.2 La autoridad judicial resuelve el pedido de reducción o exoneración, previo traslado a la parte civil.</p>	<p>Artículo 6. Pena de multa y reparación civil:</p> <p>Para acceder al beneficio especial de salida, se observan las siguientes reglas:</p> <p>a) Cuando el agraviado sea un particular, se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil.</p> <p>b) Cuando el agraviado sea solo el Estado, no se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil o días multa, lo cual no afecta el derecho de cobro posterior de ambos montos por parte del Estado.</p> <p>c) Cuando concurren como agraviados el Estado y particulares, solo se exige acreditar el pago o la garantía de la reparación civil a favor del agraviado particular.</p> <p>Si el sentenciado carece de medios económicos suficientes o existen razones humanitarias fundadas, puede solicitar ante la autoridad judicial la reducción o exoneración de la reparación civil respecto del agraviado particular. Esta situación debe ser corroborada por funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario con la emisión de un informe socioeconómico.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

Artículo 542 del CPP	Artículo 542 del CPP, modificado por el DU 018-2020
<p>Artículo 542 Condiciones para el traslado y el cumplimiento de condenas.</p> <p>1. El traslado de la persona condenada es posible, si se cumplen las siguientes condiciones:</p> <p>a) Que el hecho que origina la solicitud sea punible en ambos Estados;</p> <p>b) Que el reo no haya sido declarado culpable de un delito exclusivamente militar;</p> <p>c) Que la parte de la condena por cumplirse al momento de presentar la solicitud, sea por lo menos de seis (06) meses. Excepcionalmente, las autoridades centrales pueden convenir el traslado aunque la duración de la condena por cumplirse sea inferior;</p> <p>d) Que la sentencia se encuentre firme;</p> <p>e) Que las otras disposiciones de la sentencia, hayan sido satisfechas o garantizadas, especialmente tratándose de multa, reparación civil y demás consecuencias accesorias.</p> <p>e.1) Excepcionalmente, el condenado que solicita su traslado al extranjero, puede requerir al juez penal competente que reduzca o le exonere el pago de la reparación civil y multas, acreditando razones humanitarias debidamente fundadas o carecer de medios económicos suficientes, previo informe socio-económico del funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario que corrobore dicha situación. En el caso de reparaciones civiles solidarias, el beneficio se extiende a los demás condenados extranjeros que soliciten su traslado y se encuentren en la misma condición.</p> <p>e.2) El condenado puede solicitar la reducción o exoneración con fines de traslado desde el momento que la sentencia de condena quede firme. La solicitud se pone en conocimiento del actor civil. Luego de recibir el informe socio-económico del Instituto Nacional Penitenciario y siempre que no exista oposición, el juez resuelve en un plazo de cinco (05) días.</p>	<p>Artículo 542 Condiciones para el traslado y el cumplimiento de condenas.</p> <p>1. El traslado de la persona condenada es posible, si se cumplen las siguientes condiciones:</p> <p>a) Que el hecho que origina la solicitud sea punible en ambos Estados;</p> <p>b) Que el reo no haya sido declarado culpable de un delito exclusivamente militar;</p> <p>c) Que la parte de la condena por cumplirse al momento de presentar la solicitud, sea por lo menos de seis (06) meses. Excepcionalmente, las autoridades centrales pueden convenir el traslado aunque la duración de la condena por cumplirse sea inferior;</p> <p>d) Que la sentencia se encuentre firme;</p> <p>e) Que las otras disposiciones de la sentencia hayan sido satisfechas o garantizadas, especialmente tratándose de multa, reparación civil y demás consecuencias accesorias, salvo en los casos en los que el Estado aparece como el único agraviado; en estos no se exige el pago o la garantía de la reparación civil o días multa, lo cual no afecta el derecho de cobro posterior de ambos montos por parte del Estado.</p> <p>e.1) Excepcionalmente, el condenado que solicita su traslado al extranjero, puede requerir al juez penal competente que reduzca o le exonere el pago de la reparación civil y multas, acreditando razones humanitarias debidamente fundadas o carecer de medios económicos suficientes, previo informe socio-económico del funcionario competente del Instituto Nacional Penitenciario que corrobore dicha situación. En el caso de reparaciones civiles solidarias, el beneficio se extiende a los demás condenados extranjeros que soliciten su traslado y se encuentren en la misma condición.</p> <p>e.2) El condenado puede solicitar la reducción o exoneración con fines de traslado desde el momento que la sentencia de condena quede firme. La solicitud se pone en conocimiento del actor civil. Luego de recibir el informe</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

<p>e.3) El actor civil puede interponer recurso de apelación contra el auto que aprueba la exoneración o reducción de la reparación civil. f) Que no exista contra el solicitante proceso penal pendiente. 2. La persona condenada puede cumplir su condena en un país distinto al de su nacionalidad, siempre que demuestre arraigo, previa aceptación del Estado de cumplimiento.</p>	<p>socio-económico del Instituto Nacional Penitenciario y siempre que no exista oposición, el juez resuelve en un plazo de cinco (05) días. e.3) El actor civil puede interponer recurso de apelación contra el auto que aprueba la exoneración o reducción de la reparación civil. f) Que no exista contra el solicitante proceso penal pendiente. 2. La persona condenada puede cumplir su condena en un país distinto al de su nacionalidad, siempre que demuestre arraigo, previa aceptación del Estado de cumplimiento.</p>
---	--

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que la Constitución Política del Perú señala en el inciso 22 de su artículo 139, que el objeto del régimen penitenciario es la reeducación, rehabilitación y reincorporación del penado a la sociedad. En ese contexto, el Instituto Nacional Penitenciario, organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es el rector del Sistema Penitenciario Nacional, como lo indica el artículo 133 del Código de Ejecución Penal vigente.

Se afirma que el Sistema Nacional Penitenciario cuenta con una capacidad de 39,323 unidades de albergue; sin embargo, a inicio de 2020 la población penitenciaria superaba los 95,000 privados de libertad, lo cual que demuestra que existía un 143% de sobrepoblación. A mayor detalle, desde el año 2010 hasta el 2019 la población penitenciaria prácticamente se ha duplicado; y, al mismo tiempo, los sobreesfuerzos de infraestructura y logística para aumentar la capacidad de albergue de los establecimientos no alcanzaron el ritmo de sobredimensionamiento de la población penitenciaria.

Sobre el particular, se habrían verificado la existencia de dificultades en el cumplimiento de algunos requisitos exigidos por ley para la ejecución de las medidas antes referidas, especialmente respecto a la exigencia del pago de la reparación civil y los días multa; por lo que, resulta necesario regular exoneraciones que permitan agilizar su aplicación y ejecución.

En ese contexto, resulta urgente adoptar medidas para mitigar la problemática del hacinamiento de los recintos carcelarios a nivel nacional, lo que conlleva a

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y
REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE
NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN
ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN
ENVIADOS A SU PAÍS.**

que se utilicen los mecanismos facultados por ley para tal propósito; entre ellos, el beneficio especial de salida del país para personas extranjeras que permite su expulsión del país, así como el procedimiento de traslado de internos e internas para cumplir su condena en establecimientos penitenciarios del exterior.

Finalmente, se advierte un escenario contradictorio cuando el agraviado es el propio Estado, puesto que, por un lado, se exige que el condenado extranjero cumpla con el pago de la reparación y la multa para que acceda al beneficio de salida del país o cumpla la pena privativa de libertad también en su país de origen (mientras no cumplan esas condiciones, el Estado peruano tendrá que seguir gastando en su manutención), y, por otro lado, se busca reducir los gastos en el sistema penitenciario o reducir el hacinamiento (lo que se lograría otorgando más beneficios de salida del país o permitir el cumplimiento de pena en el país de origen).

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 957, Nuevo Código Procesal Penal.
- Ley 30912, Ley que crea y regula el beneficio especial de salida del país para extranjeros que cumplen pena privativa de libertad y modifica diversos artículos del Decreto Legislativo 703, Ley de Extranjería.

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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

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 018-2020, Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país, 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

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.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

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 legible, 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 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.

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 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

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

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

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

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

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

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

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

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

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 018-2020

El Decreto de Urgencia 018-2020 fue publicado el 24 de enero de 2020 y el Presidente de la República con fecha 27 de enero de 2020 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.

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 018-2020, se advierte que tiene por objeto facilitar que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país a través del beneficio especial de salida regulado por la Ley 30219; es ese sentido, se busca flexibilizar los requisitos, relativos al pago de la multa y reparación civil cuando el agraviado es el Estado, para los extranjeros con la finalidad de reducir el hacinamiento carcelario. El contenido de los dispositivos se adecúa 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 extranjeros para que puedan cumplir su pena en su país de origen o accedan al beneficio especial de salida del país, sino que

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 018-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN ENVIADOS A SU PAÍS.

que también beneficiará a los peruanos internados en los establecimientos penitenciarios, puesto que se reducirá el hacinamiento carcelario; además, la disminución de la población penitenciaria significará un ahorro significativo para el Estado peruano porque ya no tendrá que destinar dinero a su manutención. En este escenario, y teniendo en cuenta principalmente el hacinamiento carcelario, la intervención estaba totalmente justificada porque de otro modo la situación carcelaria se mantendría y el Estado tendría seguir sufragando la manutención de los extranjeros. 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 la sobrepoblación carcelaria.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 018-2020, Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su país, **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.



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 018-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE OPTIMIZA LOS CRITERIOS Y
REQUISITOS PARA QUE LOS INTERNOS E INTERNAS DE
NACIONALIDAD EXTRANJERA CUMPLAN SU CONDENA EN UN
ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO DEL EXTERIOR O SEAN
ENVIADOS A SU PAÍS.**