

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

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 036-2019, Decreto de Urgencia que modifica la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Sexta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 24 de enero de 2024, contando con los votos favorables de los señores congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides¹, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco², Ventura Angel³, Tacuri Valdivia, Marticorena Mendoza y Burgos Oliveros⁴.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 036-2019, Decreto de Urgencia que modifica la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, fue publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 26 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 301-2019-PR, da cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 036-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 30 de diciembre del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 6 de enero de 2020, acordó designar a la entonces congresista Luz Salgado Rubianes como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 036-2019.

El Grupo de Trabajo, en su segunda sesión ordinaria del 23 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 036-2019, cuya conclusión es que la norma cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y recomienda que la universidad sea considerada como

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.

⁴ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

Universidad Intercultural por encontrarse ubicada en una zona geoestratégica, de gran diversidad biológica y cultural, esta denominación le abrirá muchas más puertas al mundo de las ciencias, la tecnología, la biotecnología y el intercambio de profesores y estudiantes, interesados en conocer, explorar, investigar nuestra riqueza natural y cultural, recibiendo adicionalmente el apoyo económico o financiero de las instituciones públicas o privadas del país y del mundo.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 5 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 036-2019; el resultado de la votación fue 14 votos a favor, 0 votos en contra y 1 abstención.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 036-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 015-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Educación, Juventud y Deporte como primera comisión. Además, se hizo la precisión⁵ 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, la Comisión de Constitución y Reglamento no aprobó ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 036-2019, Decreto de Urgencia que modifica la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas. Por otro lado, en la Comisión Educación, Juventud y Deporte, el Grupo de Trabajo encargado de evaluar el Decreto de Urgencia 036-2019, con fecha 5 de febrero de 2021, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 036-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú; en esa misma línea, la Comisión de Educación, Juventud y Deporte, con fecha 16 de junio de 2021, aprobó por unanimidad el Informe remitido por el Grupo de Trabajo encargado de evaluar el Decreto de Urgencia 036-2019.

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

⁵ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

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 036-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 036-2019 tiene por objeto modificar los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, con la finalidad de hacerla compatible con la sentencia constitucional recaída en el Exp. 0015-2015-PI/TC, del 14 de agosto de 2018. En ese sentido se realizan las siguientes modificaciones:

- En el artículo 1 de la Ley 29649, se suprime la frase *“sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en Yurimaguas”* y se establece que la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas constituye pliego presupuestal.
- En el artículo 3, se suprime la frase *“[...] brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con ese en Yurimaguas. Posteriormente, ampliará su oferta de estudios con las carreras profesionales contenidas en su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI)”* y se establece que la oferta académica de la universidad estará en relación a la demanda laboral y las necesidades regionales y nacionales.
- En el artículo 4, se reformula el contenido para que los bienes y presupuesto institucional de la sede de Yurimaguas de la Universidad

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY Nº 29649, LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO AMAZONAS.

Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) no forme parte de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.

- En el artículo 5, se actualiza la redacción para indicar que la Comisión Organizadora actúa conforme a la Ley 30220, Ley Universitaria, y no de acuerdo a la Ley 23733.
- Finalmente, se derogan las cuatro disposiciones complementarias finales y la única disposición complementaria transitoria por afectar la autonomía de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP).

Se ha elaborado un cuadro comparativo con la finalidad de graficar las modificaciones realizadas a la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.

CUADRO COMPARATIVO DE LA LEY 29649	
Texto legal anterior	Texto legal modificado por el DU 036-2029
<p>Artículo 1.- Creación de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas Créase la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas como persona jurídica de derecho público interno con domicilio en la ciudad de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, sobre la base de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en Yurimaguas.</p>	<p>Artículo 1. Creación de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas Créase la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, como persona jurídica de derecho público interno con sede en la ciudad de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto y constituye pliego presupuestal.</p>
<p>Artículo 3.- Carreras profesionales La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas. Posteriormente, ampliará su oferta de estudios con las carreras profesionales contenidas en su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI).</p>	<p>Artículo 3. Carreras Profesionales La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas ofrece los programas académicos, de acuerdo con la demanda laboral y las necesidades regionales y nacionales.</p>
<p>Artículo 4.- Rentas de la universidad Son rentas de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas las siguientes: a) Las actuales partidas consignadas en el presupuesto de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) para su sede en Yurimaguas.</p>	<p>Artículo 4. Recursos de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas Son recursos de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas los siguientes: a) Los recursos ordinarios o asignaciones provenientes del tesoro público.</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO AMAZONAS.

<p>b) Las provenientes por la transferencia realizada por el Gobierno Regional de Loreto a mérito de lo establecido en la Ley núm. 27506, Ley de Canon, y sus modificaciones.</p> <p>c) Las que le asigne el Gobierno Central mediante las respectivas partidas presupuestales.</p> <p>d) Las provenientes de las donaciones y legados que reciba, conforme a las disposiciones legales vigentes.</p> <p>e) Las que resulten de su funcionamiento y de sus bienes propios.</p> <p>f) Las transferencias que reciba de los gobiernos regionales y locales, de otros entes descentralizados y de la cooperación internacional.</p>	<p>b) Los recursos directamente recaudados obtenidos por la universidad, en razón de sus bienes y servicios.</p> <p>c) Las donaciones de cualquier naturaleza y de fuente lícita, siempre que sean aceptadas por la universidad pública.</p> <p>d) Los recursos por operaciones oficiales de crédito, en el marco de la normatividad vigente.</p> <p>e) Los ingresos regulados por leyes especiales.</p> <p>f) Los recursos provenientes de la cooperación técnica y económica-financiera, nacional e internacional, en el marco de la normatividad vigente.</p>
<p>Artículo 5.- Autorización El Poder Ejecutivo designa, mediante el Ministerio de Educación, a la comisión organizadora de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas de conformidad con lo prescrito en la Ley núm. 23733, Ley Universitaria, y la Ley núm. 26439, Ley de creación del Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (Conafu), o la institución que haga sus veces, que faculta su funcionamiento acorde con su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI).</p>	<p>Artículo 5. Comisión organizadora La Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, es conducida y dirigida por una Comisión Organizadora designada de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 30220, Ley Universitaria, hasta la conformación de sus órganos de gobierno.</p>
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES	
<p>PRIMERA.- Infraestructura Transfiérese a la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, para su funcionamiento, la infraestructura de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas.</p>	<p>DEROGADA</p>
<p>SEGUNDA.- Transferencia del personal docente y administrativo El personal docente y administrativo de la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas pasa a formar parte de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, manteniendo sus niveles y escala remunerativa y los derechos que le sean inherentes.</p>	<p>DEROGADA</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO AMAZONAS.

<p>TERCERA.- Alumnado Los alumnos matriculados en la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) en la ciudad de Yurimaguas continúan recibiendo clases conforme a los planes de estudio vigentes.</p>	<p>DEROGADA</p>
<p>CUARTA.- Elaboración de presupuesto Una vez que la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas cuente con la organización normada por la Ley núm. 23733, Ley Universitaria, procede a elaborar su presupuesto, de conformidad con su Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) y la ley de presupuesto del sector público para el año fiscal respectivo.</p>	<p>DEROGADA</p>
<p>DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA</p>	
<p>ÚNICA.- Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) En un plazo de quince (15) días contado a partir de la vigencia de la presente Ley, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, designa a la comisión que debe elaborar el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) de la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.</p>	<p>DEROGADA</p>

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos indica que mediante la Ley 29649, de fecha 20 de diciembre de 2010, se crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas - UNAAA, como persona jurídica de derecho público interno con domicilio en la ciudad de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, sobre la base de la sede de Yurimaguas de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana - UNAP.

La ley de creación de la universidad establecía que la UNAAA brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente ofrece la UNAP con sede en Yurimaguas y que los alumnos matriculados en las carreras profesionales de esa sede de UNAP continuarán recibiendo clases en esa sede y pasarían a formar parte de la comunidad académica de la nueva universidad creada; y disponía que las rentas de la nueva universidad comprenderían las partidas asignadas en el presupuesto de la UNAP para el funcionamiento de su sede en la ciudad de Yurimaguas, las provenientes de la transferencia de los gobiernos regionales, entre otros. Asimismo, la ley dispuso la transferencia de la infraestructura de la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY Nº 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

sede de la UNAP en Yurimaguas, a favor de la UNAAA; la transferencia de personal docente y administrativo de la sede de la UNAP en Yurimaguas a la UNAAA, manteniendo sus niveles y escala remunerativa, así como los derechos que les fuesen inherentes.

En este contexto, el Colegio de Abogados de Loreto interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 29649, alegando la violación de los artículos 18⁶ y 79⁷ de la Constitución Política del Perú, así como de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad; asimismo, señala que dicha ley dispone la creación de la UNAAA sin contar con la opinión previa favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que asegure la disponibilidad de recursos presupuestales, en contravención del artículo 79 de la Constitución y del artículo 5 de la Ley 23733. Además, se alega la inconstitucionalidad de los artículos 1 y 3, el literal a) del artículo 4, y de la Primera, Segunda y Tercera Disposiciones Complementarias Finales de la Ley 29649, por vulnerar el principio de autonomía universitaria, al disponer: i) la creación de la UNAAA sobre la base de las carreras profesionales de la Universidad Nacional de la Amazonia Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas; ii) que las partidas consignadas en el presupuesto de la UNAP para el funcionamiento de su sede en Yurimaguas formen parte de las rentas de la UNAAA; iii) la transferencia de la infraestructura de la sede de la UNAP en Yurimaguas a la UNAAA para su funcionamiento; y, iv) que el personal docente y administrativo de la sede de la UNAP en Yurimaguas pase a formar parte de la UNAAA.

Al respecto, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia recaída en el expediente 0015-2015-PI/TC, del 14 de agosto de 2018, declara fundada en

⁶ Educación universitaria

Artículo 18.- La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

⁷ Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo. En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

parte la demanda, y, en consecuencia, declaró inconstitucional el artículo 1, el literal a) del artículo 4 y la primera, segunda y tercera disposiciones complementarias finales de la Ley 29649, así como la frase “brinda inicialmente las carreras profesionales que actualmente viene ofreciendo la sede de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP) con sede en Yurimaguas” del artículo 3 de la referida ley. Además, dispuso una *vacatio sententiae* hasta el 31 de diciembre de 2019, para que el Congreso de la República y el Poder Ejecutivo subsanen los vicios advertidos conforme a lo expresado en dicha sentencia; caso contrario, la inconstitucionalidad declarada surtirá plenos efectos desde el 1 de enero de 2020.

En dicho contexto, el sustento del decreto de urgencia analiza la normativa vigente al momento de la emisión de la Ley 29649, referida a los requisitos que debían cumplirse para la creación de nuevas universidades. El artículo 5 de la Ley 23733, Ley Universitaria anterior, regulaba los requisitos para la creación de universidades y los artículos 6 y 7 de la Ley 26439, establecía a su vez, los requisitos para la autorización de funcionamiento de universidades nuevas. Dichas leyes fueron derogadas por la Ley 30220, Ley Universitaria, por lo que no pueden ser tomadas en cuenta para la adecuación normativa de la Ley 29649, sino que la misma debe realizarse a la luz de la normativa vigente (Ley 30220, Ley Universitaria). Entonces, la creación de la universidad se realiza cumpliendo los siguientes requisitos:

- i) La opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas — MEF.
- ii) Se hubiese garantizado la conveniencia y pertinencia con las políticas nacionales y regionales de educación universitaria.
- iii) Se vincule la oferta educativa propuesta con la demanda laboral.
- iv) Se demuestre la disponibilidad de recursos humanos y económicos, para el inicio y sostenibilidad de las actividades proyectadas, que le sean exigibles de acuerdo a su naturaleza.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28044, Ley General de Educación.
- Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas.
- Ley 23733, Ley Universitaria.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY Nº 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

- Ley 26439, Crean el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de UNIVERSIDADES – CONAFU.
- Ley 30220, Ley Universitaria.
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el Exp. 0015-2015-PI/TC.

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 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 036-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores, 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*

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY Nº 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

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 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 Constitución⁸ 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,

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY Nº 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

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 (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

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

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones 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 Humanos⁹.

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

⁹ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY Nº 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

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 036-2019

El Decreto de Urgencia 036-2019 fue publicado el 26 de diciembre de 2019 y, al día siguiente, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros y la Ministra de Economía y Finanzas. 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 036-2019, se advierte que tiene por objeto modificar los artículos 1, 3, 4 y 5 de la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, con la finalidad de hacerla compatible con la sentencia constitucional recaída en el Exp. 0015-2015-PI/TC, del 14 de agosto de 2018; la sentencia del Tribunal Constitucional había declarado inconstitucional los artículos 1, literal a) del artículo 4, y la primera, segunda y tercera disposiciones complementarias finales, así como parte del artículo 3, de la Ley 29649 por afectar la autonomía de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana (UNAP), toda vez que la nueva universidad funcionaba

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**

sobre la infraestructura y personal docente y administrativo que formaba parte de la Sede-Yurimaguas de la UNAP; los efectos de la sentencia fueron diferidos hasta el 1 de enero de 2020, para que el Congreso y Poder Ejecutivo adecúen la normativa a los términos de la sentencia. Por otro lado, el contenido de los dispositivos del decreto de urgencia 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 justifica ampliamente la problemática existente sobre la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas – UNAAA, el mismo que contenía disposiciones inconstitucionales, situación que fue declarada por el Tribunal Constitucional (STC del 14 de agosto de 2018) y difirió sus efectos hasta el 1 de enero de 2020, para que el Congreso y el Poder Ejecutivo subsanen los vicios advertidos; es decir, para que la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, licenciada bajo los criterios de la Ley 30220, Ley Universitaria, siga funcionando debían adecuarse sus disposiciones a la normativa vigente, con la finalidad de no afectar el servicio educativo que venía brindando; de no adecuarse la referida normativa, se corría el riesgo de generar inseguridad jurídica dentro de la universidad pública porque parte de su norma de creación habría sido declarada inconstitucional. En este escenario, y teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal Constitucional, se busca que la referida universidad pública siga brindando el servicio educativo en favor de las grandes mayorías. 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 establecidos por el Tribunal Constitucional.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 036-2019, Decreto de Urgencia 036-2019, Decreto de Urgencia que modifica la Ley N° 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas, **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, 24 de enero 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 036-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA LA LEY N° 29649, LEY
QUE CREA LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE ALTO
AMAZONAS.**