

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

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 015-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 015-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional, fue publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 015-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 015-2020; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 24 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 27 de enero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 29 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Rolando Reátegui Flores como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 015-2020. En el Grupo de Trabajo, con posterioridad a la segunda sesión, se acordó que el congresista Pedro Olaechea Álvarez-Calderon asuma la coordinación del Grupo de Trabajo hasta que dure la licencia del congresista Reátegui Flores.

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

El Grupo de Trabajo, en su tercera sesión ordinaria, realizada el 14 de febrero de 2020, aprobó por mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 015-2020, cuyas conclusiones son las siguientes:

- El Decreto de Urgencia 015-2020 no cumple con los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad y conexidad, establecidos en la jurisprudencia constitucional aplicable, vía interpretación análoga, a los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución Política.
- La urgencia que debe existir en todo decreto, que se califique como tal, es un elemento que no se observa en el Decreto de Urgencia 015-2020.
- El Decreto de Urgencia 015-2020, en cuanto a la creación del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, como Organismo Técnico Especializado, OTE, adscrito al Ministerio de la Producción, debió cumplir lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, en el extremo que señala que la creación de dicho Organismo Técnico Especializado se hace por “ley”, y con iniciativa del Poder Ejecutivo.
- El Decreto de Urgencia 015-2020 habría inobservado lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, por lo que al modificar o establecer una excepción a dicha norma, con categoría de “ley orgánica”, se encontraría en un ámbito en donde el Poder Ejecutivo, no puede legislar, así se encuentre en el plazo de interregno parlamentario a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

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 015-2020. El resultado de la votación fue 10 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021 del Congreso Extraordinario, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor puso en conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 015-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 019-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera comisión. Además, se hizo la precisión³ de que las Comisiones

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Estas comisiones no aprobaron dictamen alguno relacionado al Decreto de Urgencia 015-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 13 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

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 015-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 015-2020 tiene por objeto mejorar y fortalecer el rol y la gestión del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción - PRODUCE y, en consecuencia, la prestación de los servicios a su cargo, mediante el ajuste de la conformación de su Consejo Directivo, la regulación de la estructura orgánica básica, y otras disposiciones, acorde con el marco normativo vigente.

En esa línea, pasamos a describir los principales cambios efectuados:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

- Se establece que el Instituto del Mar del Perú – IMARPE es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción, que tiene personería jurídica de derecho interno.
- Se precisa la estructura orgánica básica del IMARPE como: (1) los Órganos de Alta Dirección (conformado por un Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General); (2) Órgano de Control; (3) Órganos de Administración Interna; (4) Órganos de Línea; (5) Órgano Consultivo; y (6) Órganos Desconcentrados.
- Se reconforma el Consejo Directivo del IMARPE, manteniendo el número de 7 miembros, así como al Presidente Ejecutivo, un representante de la Universidad Peruana y un representante de la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú; se suprime como miembro al Director Ejecutivo del Instituto; y los otros 4 miembros son cubiertos por la academia: 2 científicos, un representante del Instituto de la Amazonía Peruana y un representante de CONCYTEC. Además, se establece que el Presidente Ejecutivo es designado mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro de la Producción por un periodo de 4 años mediante concurso público.
- En el artículo 11 y 12 se establecen las funciones del Consejo Directivo y de la Presidencia Ejecutiva, respectivamente. Además, se suprime la cláusula que obligaba que la Presidencia del Consejo Ejecutivo tenga la condición Oficial Almirante de la Marina de Guerra del Perú en situación de retiro.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra del ambiente, el Ministro de Defensa y la Ministra de la Producción.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que el Instituto del Mar del Perú - IMARPE, regulado por el Decreto Legislativo 95, establece que el IMARPE es una persona jurídica de derecho público interno, con autonomía científica, técnica, económica y administrativa; dependiente sectorialmente del Ministerio de Pesquería, actualmente denominado Ministerio de la Producción, que actúa en concordancia con la política y los objetivos que este último apruebe.

En ese sentido, se establece que el IMARPE tiene por finalidad realizar investigaciones científicas y tecnológicas del mar y de las aguas continentales y de los recursos de ambos, con el objeto de lograr el racional aprovechamiento

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

de los mismo; sin embargo, el cumplimiento de estos fines no implica la duplicidad de las investigaciones que realicen otras instituciones similares.

Por un lado, el artículo 4 del Decreto Legislativo 95 indica que corresponde al IMARPE, entre otros, proporcionar al Ministerio de Pesquería, actual Ministerio de la Producción, las bases científicas para la administración racional de los recursos del mar y de las aguas continentales.

Por otro lado, el artículo 2 del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, establece que los recursos hidrobiológicos contenidos en las aguas jurisdiccionales del Perú son patrimonio de la Nación, en consecuencia, corresponde al Estado regular el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, considerando que la actividad pesquera es de interés nacional. En esa línea, de acuerdo con el artículo 9 del Decreto Ley 25977, el Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determina, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos.

Además, el artículo 33 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establece, entre otros, que los Organismos Técnicos Especializados están dirigidos por un Consejo Directivo, y se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente con quien coordinan sus objetivos y estrategias; el Decreto Supremo 058-2011-PCM aprueba la actualización de la calificación de los Organismos Públicos que conforman el Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, siendo el IMARPE calificado como Organismo Público Técnico Especializado, adscrito al Ministerio de la Producción.

Finalmente, se destaca el Informe Final de Auditoría Técnica Internacional del Instituto del Mar del Perú⁴ que recomienda revisar y en su caso ajustar alguno de los textos contenidos en la Ley de IMARPE y el ROF, relativos a las funciones del IMARPE, los cuales deben ser considerados entre sí.

En tal sentido, resulta necesario adoptar medidas extraordinarias orientadas a mejorar y fortalecer el rol y la gestión del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, contando con recursos modernos para el desarrollo de las investigaciones y los estudios científicos y tecnológicos a su cargo, adecuando la conformación de su Consejo Directivo y estableciendo su estructura orgánica básica, lo que

⁴ Informe del 15 de mayo de 2014, realizada por la FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

coadyuvará al cumplimiento de sus fines, declarado legalmente de utilidad pública y de interés social, y permitirá un mayor y mejor nivel de coordinación entre el Ministerio de la Producción y el IMARPE; el alineamiento de las políticas públicas, planes y objetivos por tener competencias y funciones afines y complementarias; así como el ajuste a la normatividad vigente, en salvaguarda de los recursos hidrobiológicos.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 095, Ley del Instituto del Mar del Perú.
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 27658, Ley de Modernización de la Gestión del Estado.
- Decreto Supremo 058-2011-PCM, que actualiza la Calificación y la relación de los Organismos Públicos del Gobierno que conforman el Poder Ejecutivo.
- Decreto Supremo 054-2018-PCM, Lineamientos de Organización del Estado.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ – IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

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 015-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *“en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”*.

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

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

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

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 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,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

presupuestos habilitantes, materia legislable, 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.

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

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 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

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 anormalidad constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

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

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

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 015-2020

El Decreto de Urgencia 015-2020 fue publicado el 23 de enero de 2020 y, al día siguiente, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra del Ambiente, el Ministro de Defensa y la Ministra de la Producción.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ – IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y LA GESTIÓN INSTITUCIONAL.

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 015-2020 tiene por objeto mejorar y fortalecer el rol y la gestión del Instituto del Mar del Perú - IMARPE, Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción - PRODUCE y, en consecuencia, la prestación de los servicios a su cargo, mediante el ajuste de la conformación de su Consejo Directivo, la regulación de la estructura orgánica básica, y otras disposiciones, acorde con el marco normativo vigente; es ese sentido, se establece la estructura orgánica básica del IMARPE como: (1) los Órganos de Alta Dirección (conformado por un Consejo Directivo, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General); (2) Órgano de Control; (3) Órganos de Administración Interna; (4) Órganos de Línea; (5) Órgano Consultivo; y (6) Órganos Desconcentrados; y se reconfirma el Consejo Directivo del IMARPE, manteniendo el número de 7 miembros, así como al Presidente Ejecutivo, un representante de la Universidad Peruana y un representante de la Dirección de Hidrografía y Navegación de la Marina de Guerra del Perú; se suprime como miembro al Director Ejecutivo del Instituto; y los otros 4 miembros son cubiertos por la academia: 2 científicos, un representante del Instituto de la Amazonía Peruana y un representante de CONCYTEC. Además, se establece que el Presidente Ejecutivo es designado mediante Resolución Suprema, refrendada por el Ministro de la Producción por un periodo de 4 años mediante concurso público. 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 existen contradicciones normativas entre la Ley de IMARPE y la Ley General de Pesca, puesto que habrían superposición de funciones y competencias, lo que estaría impidiendo el normal desarrollo del Ministerio de la Producción; y, por otro lado, el Informe Final de Auditoría Técnica Internacional del Instituto del Mar

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**

del Perú recomienda revisar y en su caso ajustar alguno de los textos contenidos en la Ley de IMARPE. En este escenario, y teniendo en cuenta la necesidad de contar con un marco normativo claro que promueva la eficiencia de la administración pública, la intervención legislativa estaba totalmente justificada. 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 existencia de normas contradictorias.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 015-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 95, Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional, **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, 30 de abril 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 015-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 95, LEY DEL INSTITUTO DEL MAR DEL PERU –
IMARPE, PARA LA MEJORA Y EL FORTALECIMIENTO DEL ROL Y
LA GESTION INSTITUCIONAL.**