

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

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 042-2019, Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades con licencia institucional denegada a universidades públicas licenciadas.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de febrero de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo², Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Angel³.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 042-2019, Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades con licencia institucional denegada a universidades públicas licenciadas, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 28 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 307-2019-PR, da cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 042-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 30 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 6 de enero de 2020, 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 Milagros Salazar De La Torre como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 042-2019.

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 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

El Grupo de Trabajo, en su tercera sesión del 3 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 042-2019, cuya conclusión es que los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución deben cumplir los presupuestos establecidos en el numeral 19 del artículo 118, esto es, únicamente pueden estar referidos a materia económica y financiera; y, en tanto que el Decreto de Urgencia 042-2019 versa sobre materia distinta, deviene en inconstitucional por contener materia no autorizada constitucionalmente, conforme a la interpretación del numeral 19 del artículo 118 y el artículo 135 de la Constitución.

Por otro lado, el entonces congresista Edgar Ochoa Pezo, mediante Oficio 034-2020-2021-DC-EAOP/CR, del 12 de febrero de 2020, presentó a la Comisión Permanente el Informe en minoría del Decreto de Urgencia 042-2019, cuya conclusión es que los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son diferentes a los emitidos a la luz del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, puesto que los del artículo 135 no están limitados a materias económica y financiera, sino que pueden versar sobre diversas materias siempre que sean necesarias para el funcionamiento del Estado. En el caso del Decreto de Urgencia 042-2019 se justifica la necesidad de la intervención porque estaba en peligro la continuidad de los estudios de los estudiantes de las universidades con licencia institucional denegada.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 19 de febrero de 2020 se sometió a debate el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 042-2019, el que fue elaborado por la coordinadora del Grupo de Trabajo, es decir, Milagros Salazar De La Torre; durante el desarrollo del debate, la coordinadora del Grupo de Trabajo solicitó un cuarto intermedio a fin de hacer algunas mejoras a las conclusiones del informe; vencido el cuarto intermedio, se presenta un texto sustitutorio de la conclusión en los siguientes términos:

- El Decreto de Urgencia 042-2019 no reúne el presupuesto de generalidad y conexidad establecido en la Sentencia recaída en el Expediente 0004-2011-PI/TC, del Tribunal Constitucional (TC). Asimismo, viola el principio de igualdad de trato ante la ley. El DU 042-2019 solo cobertura el 1.6% de estudiantes de universidades públicas y privadas, dejando desatendidos al 98.4% de estudiantes de entidades públicas y privadas. El DU es totalmente discriminatorio y vulnera el derecho a igualdad ante la Ley.

Concluido el debate, se procedió a la votación correspondiente, el resultado de la votación fue 9 votos a favor, 4 votos en contra y 6 abstenciones.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

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 042-2019 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 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.

Durante el periodo congresal 2016-2021, la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Educación, Juventud y Deporte no aprobaron ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 042-2019, Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades con licencia institucional denegada a universidades públicas licenciadas.

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 042-2019.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 042-2019 tiene por objeto autorizar al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades privadas o públicas con licencia institucional denegada, a universidades públicas licenciadas.

En ese sentido, el decreto de urgencia, en su artículo 2, autoriza al Ministerio de Educación durante el ejercicio fiscal 2020, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al tesoro público, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de universidades públicas licenciadas, para el financiamiento de mecanismos de incorporación de estudiantes procedentes de universidades con licencia institucional denegada.

Además, se precisa que las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional (artículo 3) se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Educación, y hasta el 30 de setiembre de 2020. Finalmente, se establece que el decreto de urgencia es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y la Ministra de Educación.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos del decreto de urgencia indica que el Ministerio de Educación, en su calidad de ente rector de la Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, desarrolla y conduce el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, entendiéndolo como el conjunto de mecanismos que tienen como principal objetivo lograr que la universidad cumpla con estándares básicos de calidad, que sean superados constantemente, en la búsqueda de la excelencia académica.

En esa línea, una de las medidas del Estado para garantizar la calidad en la educación superior universitaria es el licenciamiento institucional, procedimiento a cargo de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria-SUNEDU, que tiene como objetivo verificar el cumplimiento de las condiciones básicas de calidad por parte de todas las universidades públicas y privadas, para ofrecer el servicio educativo superior universitario y autorizar su funcionamiento.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

Es así que la licencia institucional otorgada constituye la autorización para prestar servicios educativos superiores universitarios. Por otro lado, la denegatoria de licencia institucional dispone que la institución inicie un proceso de cese de actividades que se encuentra regulado por la Resolución de Consejo Directivo 111-2018-SUNEDU/CD que aprueba el Reglamento del Proceso de Cese de Actividades de Universidades y Escuelas de Posgrado, por un periodo de máximo de dos años. Durante el proceso de cese, las universidades deben presentar un plan de cese y promover el traslado de sus estudiantes a universidades licenciadas, a través de convenios suscritos con universidades licenciadas, sean estas públicas o privadas. Asimismo, los estudiantes por decisión propia pueden también buscar las mejoras alternativas de traslado para ellos.

En diciembre de 2015, inició el proceso de licenciamiento y a diciembre de 2019 ochenta (80) universidades y dos (2) Escuelas de Posgrado se encuentran licenciadas, y veinticinco (25) universidades y dos (2) Escuelas de Posgrado cuentan con licencia institucional denegada, lo que evidencia la necesidad inmediata de contar con mecanismos de apoyo a la movilidad de los estudiantes de universidades con licencia denegada, atendiendo a que el proceso de licenciamiento se encuentra en su etapa final y en los próximos meses se definirá el destino de las universidades públicas y privadas que actualmente se encuentran en proceso de licenciamiento.

Entonces, es necesario que el Estado ponga a disposición de los estudiantes de universidades con licencia institucional denegada, alternativas que les permita continuar sus estudios superiores, encontrándose entre ellas, que las universidades públicas cuenten con la posibilidad de recibir un importante porcentaje de nuevos alumnos como consecuencia del traslado.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28044, Ley General de Educación.
- Ley 30220, Ley Universitaria.
- Resolución del Consejo Directivo 111-2018-SUNEDU/CD, que aprueba el Reglamento del Proceso de Cese de Actividades de Universidades y Escuelas de Posgrado.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

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 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 042-2019, Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades con licencia institucional denegada a universidades públicas licenciadas, 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

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 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*

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

que se instala”, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como “decretos de urgencia”.

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de “decretos” por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

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.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

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 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.

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.

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

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 042-2019

El Decreto de Urgencia 042-2019 fue publicado el 28 de diciembre de 2019 y, al segundo día de publicada la norma, 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 de Economía y Finanzas y la Ministra de Educación. 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 legislativas del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 042-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN
DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA
INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS
LICENCIADAS**

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 042-2019, se advierte que tiene por objeto autorizar al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades privadas o públicas con licencia institucional denegada, a universidades públicas licenciadas; en ese sentido, se autoriza al Ministerio de Educación a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de las universidades públicas con licencia institucional, con la finalidad de que éstas acojan a los alumnos de las universidades públicas o privadas con licencia institucional denegada; es decir, el objetivo final de la disposición normativa es posibilitar que los estudiantes de universidades con licencia institucional denegada puedan incorporarse a las universidades públicas con licencia institucional. 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 las universidades públicas o privadas con licencia institucional denegada y los efectos que esta situación produce sobre sus estudiantes; esta problemática implica tener en cuenta que las pensiones de las universidades privadas con licencia institucional se han incrementado, en cuyo caso los estudiantes menos favorecidos podrán trasladarse a las universidades públicas con licencia institucional, bajo los mecanismos que dichos entes implementen; en caso de no producirse la intervención, estos estudiantes tendrán que dejar de estudiar indefectiblemente, lo que afectaría su derecho a la educación y a la postre a la Nación. 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 o institución, sino en base a criterios objetivos como la denegatoria de licencia institucional.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 042-2019, Decreto de Urgencia 042-2019, Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Educación a financiar mecanismos de incorporación de estudiantes de universidades con licencia institucional denegada a universidades públicas licenciadas, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por lo tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 21 de febrero 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 042-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN A FINANCIAR MECANISMOS DE INCORPORACIÓN DE ESTUDIANTES DE UNIVERSIDADES CON LICENCIA INSTITUCIONAL DENEGADA A UNIVERSIDADES PÚBLICAS LICENCIADAS