

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

## 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 009-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de Beneficencia para la gestión de las sociedades de Beneficencia y atención a las poblaciones vulnerables.

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 Delgado<sup>1</sup>, Aguinaga Recuenco<sup>2</sup>, Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

#### I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 009-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de Beneficencia para la gestión de las sociedades de Beneficencia y atención a las poblaciones vulnerables, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 009-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 009-2020; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 10 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 13 de enero de 2020, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 15 de enero de 2020, se dio cuenta del referido decreto de urgencia y, durante el desarrollo de la sesión,

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

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

se acordó designar a la entonces Congresista Karina Julisa Beteta Rubín como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 009-2020.

El Grupo de Trabajo, en la sesión, realizada el 03 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 009-2020, cuya conclusión es que cumplía con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acordó remitir el informe a la Comisión Permanente.

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 009-2020; aprobándose el mismo con 16 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio N°001-2020-2021-ADP-CD/CR del 15 de junio del 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 009-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, a través de Oficio N°014-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho Decreto de Urgencia fue derivado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estrado como primera comisión. Además, se hizo la precisión 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, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 009-2020.

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 se encontraban 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 876-2022-2023/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 009-2020.

## II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

### 2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 009-2020 tenía por objeto mejorar la gestión de las Sociedades de Beneficencia y la atención de las poblaciones vulnerables, a través de ajustes a la conformación de su Directorio, la precisión del régimen disciplinario del Gerente General, la inclusión de la facultad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la fiscalización y sanción de los operadores de Juegos de Loterías y similares que incumplan con lo dispuesto en el Decreto Legislativa 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia y normas conexas.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 009-2020 contempla entre sus disposiciones, modificaciones de los numerales 8.2 y 8.6 del artículo 8; la incorporación de los numerales 15.6, 15.7 y 15.8 del artículo 15; y la modificación del numeral 30.6 del artículo 30 del Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia.

Asimismo, mediante disposiciones complementarias, el Decreto de Urgencia 009-2020 establece la derogación del artículo 28<sup>3</sup> del Decreto Ley 21921, Ley

<sup>3</sup> Ley 21921, Ley General de Ramos de Loterías

**Artículo 28.- Autorización para la organización de Juegos de Lotería y Similares**

La autorización para la organización de Juegos de Lotería y Similares se aprueba mediante Resolución Ministerial del ente rector de las Sociedades de Beneficencia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

General de Ramos de Loterías y el numeral 30.7<sup>4</sup> del Decreto Legislativo 1411 antes mencionado.

## 2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de motivos del Decreto de Urgencia 009-2020, señalaba que, en el Perú existían un total de 102 Sociedades de Beneficencia, las cuales contaban con un Directorio conformado por 5 miembros, de los cuales 3 eran designados por el Gobierno Local Provincial de la jurisdicción donde se ubicaba la Sociedad de Beneficencia, 1 era designado por el Gobierno Regional y 1 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. El documento señalaba, asimismo, que las decisiones en dichas sociedades se tomaban por mayoría simple.

Ampliaba el citado documento que, la conformación del Directorio antes señalada había conllevado en la práctica, a que los 3 representantes del gobierno local fuesen quienes, sin un mínimo de debate o deliberación, tomaran las decisiones por las Sociedades de Beneficencia, las cuales en su mayoría iban en contra de las mismas.

Así pues, entre los actos de gestión contrarios a una eficiente gestión de las Sociedades de Beneficencia, se consignaban los siguientes:

- Aprobación de actos de administración (cesión en uso - gratuito) sobre los bienes inmuebles de las Beneficencias, que no le generan ingresos para la prestación de los servicios de protección social.
- Aprobación de donaciones que no se enmarcan en el nuevo modelo de enfoque de derechos que tiene el Decreto Legislativo N° 1411.
- Aceptación de injerencia política por parte del gobierno local en la toma de decisiones que afecta directamente la gestión de las Sociedades de Beneficencia.

---

<sup>4</sup> Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia

Artículo 30.- Régimen Disciplinario

(...)

30.7 El procedimiento disciplinario para las/los trabajadoras/es de las Sociedades de Beneficencia se rige por las disposiciones del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

- Aprobación de la contratación de nuevo personal sin existir la necesidad de la contratación.

La exposición de motivos expresaba que la injerencia política ejercida por los representantes del Gobierno Local Provincial de la jurisdicción donde se ubicaban las Sociedades de Beneficencia repercutían directamente en la calidad de los servicios que se brindaban a los usuarios y usuarias de las Sociedades de Beneficencia.

En tal sentido, resultaba necesario modificar la conformación del Directorio de dichas sociedades, equiparando a dos el número de miembros designados por el gobierno local provincial y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

En adición a ello, considerando que las Sociedades de Beneficencia no constituyen entidades públicas y que para su adecuado control se rigen solo por los Sistemas administrativos de defensa judicial del Estado y control, resultaba necesario también que se precisase que el monto y número de dietas de los miembros de Directorio sea aprobado a través de una Resolución Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, considerando para tal fin, su rectoría en materia de Sociedades de Beneficencia y atendiendo que el pago de dichas dietas no se efectuará con fondos públicos.

Respecto a los juegos de loterías y similares, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 009-2020 señalaba que, correspondiéndole al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables ejercer funciones relativas a la autorización, organización, certificación, acreditación, registro y supervisión de los juegos de loterías y similares, era necesario, incluir en el artículo 15 del Decreto Legislativo 1411, funciones al citado ministerio para la fiscalización y sanción de los operadores de dichos juegos que incumplan con lo dispuesto en dicho Decreto Legislativo y normas conexas.

Respecto al régimen disciplinario de las Sociedades de Beneficencia, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 009-2020 expresaba que el Decreto Legislativo 1411, no había determinado el régimen disciplinario del Gerente General dejando sólo una referencia en el numeral 30.6 donde se señalaba que el procedimiento se establecería en un Decreto Supremo, obviando señalar cuales serían las sanciones, y las autoridades a las que correspondería la imposición de dichas sanciones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

En el sentido antes expuesto, se hacía necesaria la modificación del numeral 30.6 del Decreto Legislativo 1411 precisándose que el procedimiento disciplinario para el Gerente General y los trabajadores de las Sociedades de Beneficencia se regiría por las disposiciones del Texto Único Ordenado, del Decreto Legislativo 728, así como aquellas previstas en el Decreto Supremo a que refería el numeral 30. 2 del artículo 30 del Decreto Legislativo 1411 antes mencionado.

Finalmente, respecto a la derogación del artículo 28 del Decreto Ley 21921, Ley General de Ramos de Loterías, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 009-2020, la justificaba en el hecho que dicho artículo no guardaba relación con lo establecido en el numeral 15.1 del artículo 15 del Decreto Legislativo 1411, el cual establecía que las Sociedades de Beneficencia están autorizadas, previa opinión técnica favorable del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a organizar juegos de lotería y similares, sin necesidad de una aprobación normativa.

Así pues, considerando las modificaciones dispuestas por el Decreto de Urgencia 009-2020, los artículos del Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de Beneficencia, materia de dichas modificaciones quedan redactados de la siguiente manera:

Artículos Decreto Legislativo N° 1411	Modificación del Decreto Legislativo N° 1411
<p><b>Artículo 8.- Conformación del Directorio</b> (. . .)</p> <p><b>8.2</b> La composición del Directorio es la siguiente:</p> <p>a) Tres (3) personas designadas por el Gobierno Local Provincial, donde se encuentra ubicada la Sociedad de Beneficencia, uno de los cuales es designado como Presidente/a del Directorio.</p>	<p><b>"Artículo 8.- Conformación del Directorio</b> (. . .)</p> <p>8. 2 La composición del Directorio es la siguiente:</p> <p>a) Dos (2) personas designadas por el Gobierno Local Provincial, donde se encuentra ubicada la Sociedad de Beneficencia, uno de los cuales es designado como Presidente/a del Directorio.</p> <p>b) Dos (2) personas designadas por el Ministerio de la Mujer v Poblaciones</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

<p>b) Una (1) persona designada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, quien sustituye a el/la Presidente/a en caso de ausencia.</p> <p>c) Una (1) persona designada por el Gobierno Regional donde se encuentra ubicada la Sociedad de Beneficencia.</p>	<p>Vulnerables, uno de los cuales sustituye a el/la Presidente/a en caso de ausencia.</p> <p>c) Una (1) persona designada por el Gobierno Regional donde se encuentra ubicada la Sociedad de Beneficencia. ( ... )</p>
<p><b>8.6</b> Los/Las miembros del Directorio perciben el pago de dietas por sesión. Dichos pagos se efectúan con los recursos de las Sociedades de Beneficencia. El monto y número de dietas es aprobado mediante Decreto Supremo refrendado por el/la Ministro/a de Economía y Finanzas, a propuesta del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.</p>	<p>( ... )</p> <p><b>8.6</b> Los/Las miembros del Directorio perciben el pago de dietas por sesión. Dichos pagos se efectúan con los recursos de las Sociedades de Beneficencia. El monto y número de dietas es aprobado mediante Resolución Ministerial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables." ( ... )</p>
<p><b>Artículo 15.-</b> Juegos de Loterías y similares</p>	<p>( ... )</p> <p><b>15.6</b> La Dirección de Beneficencias Públicas del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, para el ejercicio y cumplimiento de las funciones y obligaciones establecidas en el presente artículo, cuenta con potestad fiscalizadora y sancionadora a los operadores de Juegos de Loterías y similares en el ámbito de su competencia, en calidad de primera instancia administrativa. La Dirección General de la</p>

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

	<p>Familia y la Comunidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se constituye en la segunda y última instancia administrativa.</p> <p><b>15.7</b> Constituyen infracciones administrativas pasibles de sanción, las conductas que infrinjan los preceptos establecidos en el presente artículo y de las demás normas conexas. Las infracciones administrativas, así como su graduación, se establecen en el respectivo Decreto Supremo. Se clasifican en infracciones leves, graves y muy graves. Al calificar la infracción, la autoridad competente tiene en cuenta la gravedad de la misma, con criterio de proporcionalidad.</p> <p>15. 8 Sin perjuicio de las sanciones civiles o penales a que hubiera lugar, los infractores son pasibles de las siguientes sanciones administrativas, según corresponda:</p> <p>a) Multa que va desde diez unidades impositivas tributarias (UIT) hasta cien unidades impositivas tributarias (UIT) vigentes al momento de expedición de la sanción.</p> <p>b) Suspensión de la autorización, organización, certificación, acreditación y registro relativo a los Juegos de Lotería y Similares</p>
--	---

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

	<p>desde tres hasta ciento ochenta días calendario.</p> <p>c) Cancelación de la autorización, organización, certificación, acreditación y registro relativo a los Juegos de Lotería y Similares.</p>
<p><b>Artículo 30.- Régimen Disciplinario</b> 30.6 Para el caso del/la Gerente General, el procedimiento disciplinario se establece en el Decreto Supremo señalado en el artículo 30.2 del presente Decreto Legislativo.</p>	<p><b>"Artículo 30.- Régimen Disciplinario</b> (. . .) 30.6 Para el caso del Gerente General el procedimiento disciplinario se rige por las disposiciones del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR."</p>

### III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia
- Ley 21921, Ley General de Ramos de Loterías.

### 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,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

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 009-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de Beneficencia para la gestión de las sociedades de Beneficencia y atención a las poblaciones vulnerables, 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 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 al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

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 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”.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

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 Constitución<sup>5</sup> son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales establecidos en la Constitución como el referendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecido en el artículo 135), 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.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir la materia del decreto de urgencia, vemos 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<sup>6</sup>, 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)<sup>7</sup> o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios

---

<sup>6</sup> No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

<sup>7</sup> **Constitución Política del Perú**

**Artículo 56.- Aprobación de tratados**

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

especiales<sup>8</sup>, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>9</sup>.

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTIÓN DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

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 009-2020**

El Decreto de Urgencia 009-2020 fue publicado el 10 de enero de 2020 y, el 10 de enero de 2020, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros dieron 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.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 009-2020, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

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 009-2020, se advierte que tiene por objeto, tiene por objeto mejorar la gestión de las Sociedades de Beneficencia y la atención de las poblaciones vulnerables, a través de ajustes a la conformación de su Directorio, la precisión del régimen disciplinario del Gerente General, la inclusión de la facultad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables para la fiscalización y sanción de los operadores de Juegos de Loterías y similares que incumplan con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las Sociedades de Beneficencia y normas conexas; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, revisado el contenido y naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la expedición del Decreto de Urgencia 009-2020, esta se justificaba en la necesidad y urgencia de modificar el directorio de las sociedades de beneficencia, a fin que las decisiones que se tomen en el seno de las mismas no sigan perjudicando su gestión, con especial énfasis en la reducción de ingresos de las mismas.

En este punto es preciso mencionar que, si bien las sociedades de beneficencia son entidades privadas, al tener una finalidad pública, requieren que las decisiones del directorio tengan un impacto positivo en la gestión; situación que hace necesaria la corrección del actual desequilibrio en la conformación del directorio y por ende en la toma de decisiones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.

En tal sentido, la demora en las modificaciones requeridas conllevaría que las Sociedades de Beneficencia continuasen con una gestión que no les permite administrar adecuadamente sus recursos, viendo de esta manera disminuidos sus ingresos y, perjudicándose directamente a los servicios de protección social que prestan a los niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas adultas mayores y personas con discapacidad.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 009-2020 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos aplicables a todas las sociedades de beneficencia

## V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 009-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1411, Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de Beneficencia para la gestión de las sociedades de Beneficencia y atención a las poblaciones vulnerables **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 009-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1411, DECRETO LEGISLATIVO QUE REGULA LA NATURALEZA JURÍDICA, FUNCIONES, ESTRUCTURA ORGANICA Y OTRAS ACTIVIDADES DE SOCIEDADES DE BENEFICENCIA PARA LA GESTION DE LAS SOCIEDADES DE BENEFICENCIA Y ATENCIÓN DE LAS POBLACIONES VULNERABLES.