

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**Escuela de Posgrado**



**Los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario en el Perú.  
Un riesgo de concentración del poder por parte del Presidente de la  
República**

**Tesis para obtener el grado académico de Maestro en Ciencia  
Política y Relaciones Internacionales con mención en Política  
Comparada que presenta:**

**Rodrigo Alonso Espinoza Flores**

**Asesora:**

**María Milagros Socorro Campos Ramos**

**Lima, 2024**


## Informe de Similitud

Yo, María Milagros Socorro Campos Ramos, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis titulada Los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario en el Perú. Un riesgo de concentración del poder por parte del Presidente de la República, de el autor Rodrigo Alonso Espinoza Flores, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 20%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 24/10/2024.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 13 de Noviembre de 2024.

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: CAMPOS RAMOS MARÍA MILAGROS SOCORRO	
DNI: 08222474	Firma
ORCID: 0000-0001-9711-3818	

## Resumen

En septiembre de 2019, el presidente peruano Martín Vizcarra disolvió el Congreso de la República y convocó a elecciones legislativas extraordinarias. Durante el interregno parlamentario que siguió; es decir, el tiempo entre la disolución del Congreso y la instalación del nuevo, el Poder Ejecutivo asumió funciones legislativas mediante decretos de urgencia, alegando que la Constitución le permitía legislar de manera extraordinaria. Sin embargo, algunos académicos consideraron que estos decretos abarcaron temas más allá de lo económico-financiero, representando un exceso de poder.

El trabajo de investigación plantea dos hipótesis: que los decretos de urgencia excedieron las materias constitucionales, y que carecieron de suficiente control político para evitar la concentración de poder. Para ello, se hace un análisis cualitativo de los decretos de urgencia expedidos durante el interregno parlamentario, su contenido y su compatibilidad con el marco constitucional vigente, así como un recuento con lo sucedido sobre dichas normas. El trabajo de investigación se divide en cinco capítulos que incluyen un resumen sobre los decretos de urgencia, el contexto en el que son emitidos, un apartado sobre el diseño metodológico, el estado de la cuestión sobre los decretos de urgencia durante el interregno, y una evaluación de los decretos emitidos en ese período, finalizando con las respectivas conclusiones.

Palabras clave: Interregno parlamentario, Poder de decreto, Decretos de urgencia, Límites constitucionales

### Abstract:

In September 2019, Peruvian President Martín Vizcarra dissolved the Congress of the Republic and called for extraordinary legislative elections. During the ensuing parliamentary interregnum, which is the time between the dissolution of the Congress and the installation of the new one, the Executive branch assumed legislative functions through urgency decrees, arguing that the Constitution allowed for extraordinary legislative measures. However, some scholars argued that these decrees extended beyond economic and financial matters, representing an overreach of power.

The research poses two hypotheses: that the urgency decrees exceeded the constitutional matters and that they lacked sufficient political control to prevent power concentration. To address two hypotheses, a qualitative analysis is conducted on the urgency decrees issued during the parliamentary interregnum, examining their content and compatibility with the current constitutional framework, as well as a review of the

events surrounding these norms. The research is divided into five chapters that include a summary of the emergency decrees concept, the context in which they are issued, a section on the methodological design, the state of the art regarding emergency decrees during the interregnum, and a evaluation of the decrees issued in that period, ending with the respective conclusions.

Keywords: Interregnum, Power of decree, Urgency Decree, constitutional limits.



# ÍNDICE

Carátula	i
Informe de Similitud	ii
Resumen	iii
Índice	v
<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I: LOS DECRETOS DE URGENCIA EN EL PERÚ</b>	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO II: EL CONTEXTO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA EN EL PERÚ</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO</b>	<b>24</b>
<b>CAPÍTULO IV: LOS DECRETOS DE URGENCIA DEL INTERREGNO PARLAMENTARIO</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO V: EVALUACIÓN DE LOS DECRETOS DE URGENCIA DEL INTERREGNO 2019-2020</b>	<b>34</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>44</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>47</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Primeras inclusiones de la legislación extraordinaria	4
Tabla 2 Producción normativa desde 1980 hasta 2020	9
Tabla 3 Comparativo de decretos leyes en España, Italia y Brasil	15
Tabla 4 Decretos de urgencia del interregno en materia económico financiera	34
Tabla 5 Decretos de urgencia que excedieron las materias urgentes	36



## Introducción

El 30 de setiembre de 2019, el entonces presidente de la República del Perú, Martín Vizcarra Cornejo, dispuso la disolución del Congreso que le era adverso y convocó a elecciones legislativas extraordinarias para completar el periodo parlamentario 2016-2021. Así, entre los meses de octubre de 2019 a marzo de 2020, se entró en una etapa conocida como el interregno parlamentario, en la cual, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución, el Ejecutivo “legisla” mediante decretos de urgencia. Dicha disolución constituyó la primera oportunidad en la que un presidente se amparaba en los supuestos constitucionales para llamar a elecciones parlamentarias extraordinarias; es decir, la primera ocasión en la que el Ejecutivo tenía un lapso de meses en el cual podría legislar mediante decretos de urgencia.

Aquellos decretos de urgencia a los que hace referencia el artículo 135, podrían entenderse como los decretos de urgencia del inciso 19 del artículo 118, el cual establece que es atribución del Presidente de la República “dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia, en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”. Sin embargo, el Poder Ejecutivo interpretó que se trataba de decretos de otra naturaleza, que podrían abarcar mayores temas que el económico financiero, lo que para algunos académicos representó un exceso.

Así, durante el interregno parlamentario existió una concentración de poder por parte del Poder Ejecutivo respecto de la función legislativa, toda vez que, durante el tiempo de disolución de la Cámara Única, subsiste solo su Comisión Permanente, la cual queda limitada a recibir los decretos para examinarlos y elevarlos al nuevo Congreso.

En ese contexto, el presente trabajo de investigación pretende resolver la siguiente pregunta ¿Han excedido los límites constitucionales los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario y contaron con el control suficiente para evitar la concentración de poder?

Hipótesis

H1: Los decretos de urgencia excedieron los límites establecidos por la Constitución

H2: Los decretos de urgencia carecieron del control político suficiente para evitar la concentración del poder, debido a la falta de regulación sobre control.

En ese objetivo, el trabajo de investigación se divide en cinco capítulos, que abarcan un resumen histórico constitucional sobre los decretos de urgencia en el Perú, el contexto



en el cual estos son emitidos, el estado de la cuestión sobre los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario y la evaluación sobre los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario 2019-2020, así como las respectivas conclusiones.





## CAPÍTULO I: LOS DECRETOS DE URGENCIA EN EL PERÚ

### 1.1. Antecedentes. El desarrollo de la legislación delegada y de urgencia en la Europa del siglo XX

En la teoría de la separación de poderes, las funciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial corresponden a órganos diferenciados e independientes, lo cual permite lograr un equilibrio en el Estado. Montesquieu en su obra *El espíritu de las leyes* de 1748 señaló que esta división permitía que unos poderes no interfirieran con otros, de tal modo que un poder detiene al otro para evitar el abuso. Según Loewenstein (1976), la separación de poderes es “*lo más sagrado de la teoría y práctica constitucional*” (p. 62) y “*la forma clásica de distribuir y controlar el ejercicio del poder político*” (p. 55). Teniendo en cuenta el principio anterior, la función de legislar no podía ser admitida para otro órgano que no sea el designado; es decir, el Parlamento. Locke consideraba que el poder legislativo era un poder delegado y, por esta razón, afirmaba que el Cuerpo Legislador no podría delegar en otra autoridad o persona la potestad que le ha sido delegada, aplicando así el principio *Delegata potestas non potest delegari* (Quintero, 1956, p. 18). El autor inglés, en el *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* de 1689, comenta:

“Cuando el pueblo ha dicho “nos someteremos a las reglas, y seremos gobernados por las leyes que hagan estos hombres de esta manera” nadie podrá ya decir que serán otros los hombres que hagan leyes y tampoco estará el pueblo obligado por ley alguna, excepto por aquellas que hayan sido dictadas por quienes tienen su autorización para legislar”, (Locke, 2000, p. 141).

Durante el siglo XIX se vio el crecimiento del régimen parlamentarista en Europa y, con ello, el poder para la elaboración de leyes se mantuvo en las Asambleas Legislativas o Parlamentos, pero tal monopolio comenzó a diluirse conforme se concedían autorizaciones a los gobiernos para dictar normas con rango de ley en momentos de crisis política o económica y en tiempos de receso de las Cámaras (citadas). Estas autorizaciones dieron lugar a lo que hoy se conoce como legislación delegada; es decir, aquella que el Ejecutivo realiza por habilitación del Legislativo. De manera paralela, a inicios del siglo XX, se le otorgó la potestad al Ejecutivo para legislar de manera extraordinaria con los “decretos transitorios de modificación de leyes” en la Constitución de Austria de 1920 y los decretos-leyes en la Constitución de la Segunda República Española de 1931. Ambas instituciones fueron establecidas para que los gobiernos emitieran medidas transitorias o provisionales en situaciones con características excepcionales, con límites normativos y con la obligatoriedad de ser convalidadas por

el Legislativo (Planas Silva, 1993, p. 133). También resulta importante mencionar el caso italiano, pues a partir de la Ley N° 100, del 31 de enero de 1926, se introdujo la facultad del Gobierno de la República Italiana para emitir decretos leyes en casos de “urgente y absoluta necesidad”, los cuales debían ser convertidos en leyes por el Congreso, bajo pena de caducidad.

Tabla 1 Primeras inclusiones de la legislación extraordinaria

	<b>Ley Federal de Austria de 1920</b>	<b>Ley N° 100 de 1926, Italia</b>	<b>Constitución Española de 1931</b>
<b>Denominación</b>	“Decretos transitorios de modificación de las leyes”	Decretos leyes	Decretos leyes
<b>Emisor</b>	Presidente Federal, a propuesta del Gobierno	Presidente, con la aprobación del Consejo de Ministros	Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno
<b>Conformidad (Previa)</b>	Subcomisión permanente		Aprobación 2/3 de la Comisión Permanente
<b>Circunstancia</b>	“Para evitar un daño público e irreparable para la colectividad, en un momento en que no esté reunido el Consejo Federal [Cámara baja], no se pueda reunir a tiempo o se encuentre impedido por fuerza mayor”.	“En casos extraordinarios, en que razones de urgente y absoluta necesidad lo requieran”.	“Cuando no se halle reunido el Congreso”. “En los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República”.
<b>Convalidación</b>	Presentado al Consejo Nacional (cámara alta) dentro de los 8 días consecutivos a la propuesta. La Cámara debe aprobar una ley federal (en sustitución del decreto) o dejarlo sin efecto	Se presenta al Parlamento, a más tardar en la tercera sesión luego de la publicación. Si no son convertidos en ley, caducan.	El Congreso debe resolver o legislar sobre la materia. Hasta que lo haga, los decretos tienen vigencia.
<b>¿Se consideran también los decretos legislativos?</b>	Sí. Se puede autorizar para materias específicas (firmar tratados, temas de Defensa, etc.)	No (según Estatuto Albertino). Pero, con ley N° 100 de 1926, el Ejecutivo puede legislar sobre ciertas materias con la aprobación del Consejo de Estado	Sí, Artículo 61 establece que “El Congreso puede autorizar al Gobierno para que éste legisle por decreto...”

Fuente: Elaboración propia, en base a la normativa mencionada.

Consecuentemente, en América Latina, a mediados del siglo XX se adoptó en los textos constitucionales la legislación delegada (decretos legislativos) y, en algunos países, la legislación extraordinaria (decretos de urgencia).

## 1.2. Decretos legislativos y decretos de urgencia en el Perú: origen

La Constitución peruana de 1920 incluyó la posibilidad para que el Ejecutivo pueda ser autorizado para legislar, en circunstancias de necesidad pública, con la finalidad de limitar el ejercicio de las industrias (art. 45); así como para adoptar providencias tendientes para abaratar las subsistencias (art. 57).

En 1931, la Comisión Villarán —encargada de hacer el anteproyecto de la Constitución— propuso que el Congreso pueda autorizar al Gobierno para legislar sobre materias que le sean delegadas por ley autoritativa; asimismo Villarán comentó sobre el uso de los decretos leyes en Europa ante situaciones extraordinarias.

“Los congresos, agobiados por el exceso de labor que les impone la rápida evolución de las sociedades actuales y la variedad de urgentes problemas por resolver, se deciden a confiar a los gobiernos parte de su tarea. Crece en todas partes el volumen de aquella parte del derecho positivo constituida por profusos reglamentos emanados del Ejecutivo y que incluyen materias propiamente legales. Son dictados con previa autorización parlamentaria, especial o general; y las Cámaras se reservan la facultad de ratificarlas expresa o tácitamente. En casos previstos de emergencia, la autorización incluye el cometido de dar decretos leyes que resuelvan provisionalmente en receso del parlamento, problemas sociales y económicos que no admiten espera. El artículo 50 del proyecto permite al Congreso dar al Ejecutivo autorización limitadas para dictar decretos leyes con aprobación de la Comisión Permanente de las Cámaras o de comisiones especiales, bajo la condición de someterlos al Congreso para que los derogue o ratifique. La ratificación se presume si el Congreso no se pronuncia en el plazo de tres meses” (Villarán, 1962).

Sin embargo, ambas instituciones (decretos leyes y habilitación legislativa) fueron descartadas para la Constitución de 1933, la cual solo recogió los artículos de la Carta de 1920 mencionados anteriormente que se convertirían en el artículo 40 y 49, respectivamente. Así, aun cuando no se contaba con un marco constitucional para la delegación legislativa, en el periodo de 1933 a 1968 se desarrolló una práctica parlamentaria de autorizar a los sucesivos gobiernos a que emitan normas con fuerza de ley.

Las habilitaciones respondieron a circunstancias excepcionales como el terremoto de 1940 y otras, a los efectos económicos del conflicto europeo. Otras disposiciones que se pueden destacar son las autorizaciones para poner en vigencia el proyecto de Ley de Impuesto a la Renta de 1933 (Ley 7837), para dictar el Código Civil de 1936 (Ley

8305), para realizar operaciones de crédito para cancelar o consolidar las deudas públicas de 1940 (Ley 9099) o para la puesta en vigencia del Código Tributario de 1966 (Ley 16043). Como caso distinto, y de cuestionado apego al orden jurídico, se debe mencionar los decretos con fuerza de ley dados por el gobierno de José Luis Bustamante y Rivero, ante el receso de las Cámaras, tales como el de aprobación del Presupuesto Nacional para el año 1948 o el que convocó a una Asamblea Constituyente. Sin duda, lo más notable de este periodo es la Ley N° 17044 del 20 de junio de 1968, que autorizó al gobierno de Fernando Belaunde para adoptar las medidas necesarias *“para dar solución al desequilibrio estructural de las finanzas públicas, para fortalecer la balanza de pagos internacionales del país y para fomentar el desarrollo integral de la economía”* en un contexto de crisis económico-financiera. Esta disposición indicó que las medidas serían dictadas mediante decretos supremos aprobados por el Consejo de Ministros y con cargo de dar cuenta al Congreso Nacional. Durante los seis meses siguientes, el gobierno de Belaunde dictó más de 300 decretos supremos que reformaron temas de aduanas, tributación, hacienda, empresas públicas, entre otros (García Belaunde, 1996, p. 92-93). Meses después, la emisión de estas normas se convirtió en uno de los argumentos para el golpe de Estado del 3 octubre de 1968, pues el Gobierno Revolucionario, en su manifiesto a la Nación, acusó a la gestión de un *“uso incontrolado y doloso de inconstitucionales facultades extraordinarias”* (Junta Revolucionaria, 1968).

Con dichos antecedentes, la Asamblea Constituyente de 1978-1979 recogió la experiencia comparada y la situación vivida hasta 1968 e incorporó la posibilidad de delegación de facultades legislativas al Gobierno en su artículo 188:

“El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia y por el termino que especifica la ley autoritativa. Los decretos legislativos están sometidos en cuanto a su promulgación, publicación vigencia y efectos, a las mismas normas que rige para ley”.

Del mismo modo, la Asamblea Constituyente discutió una propuesta preparada por Roberto Ramírez del Villar planteó como atribución presidencial dictar “decretos leyes provisionales” para casos de urgencia, con cargo de dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente. Se planteó que dichas normas debían ser sometidas a debate, dentro de los treinta días siguientes a su publicación, para que las Cámaras se pronuncien sobre su convalidación. El anteproyecto pasó a la Comisión Principal, en donde fue debatido y dejado de lado debido a que “reforzaba en exceso las facultades del Presidente de la República” (Planas Silva, 1993, p. 140). Para descartarlo, pesó el



hecho de que el régimen militar gobernaba hasta esa fecha con decretos-leyes, lo que se puede corroborar con la intervención de Luis Alberto Sánchez, presidente de la Comisión Principal, quien consideró que los decretos de urgencia eran excesivos porque representaban un “hinojamiento” ante el Poder Ejecutivo y constituían un autoritarismo tal como el experimentado con Leguía o con Velasco (Diario de los Debates de la Comisión Principal, Tomo VII, 1979, p. 116). De manera paralela, la Comisión Principal aprobó, sin mayor debate, una atribución presidencial para dictar medidas extraordinarias en materia económico-financiera cuando lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, la cual se convirtió en el inciso 20 del artículo 211 de la Constitución de 1979.

“Artículo 211.- Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:

(...)

20.- Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”.

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985), las medidas extraordinarias se utilizaron ampliamente para la renegociación de la deuda externa; sin embargo, algunos de los decretos generaron controversia porque implicaban la modificación de normas vigentes y la realización de operaciones de endeudamiento. De acuerdo con Planas Silva (1993), ello llevó al Colegio de Abogados de Lima a pedir opiniones a los constitucionalistas Domingo García Belaunde y Francisco Eguiguren Praeli, los cuales señalaron que los decretos supremos enmarcados en el inciso 20 del artículo 211 tienen rango de ley y, por tanto, pueden modificar o suspender transitoriamente las leyes. Sin embargo, los especialistas indicaron que los decretos señalados no pueden ir contra la Constitución ni reemplazar las leyes autoritativas requeridas para las operaciones de endeudamiento externo. Los constitucionalistas también sugirieron que los decretos deberían tener un mayor control por parte del Parlamento. Meses después, en marzo de 1984, un informe preparado por el ministro de Economía y Finanzas, Carlos Rodríguez Pastor Mendoza, definió a dichos decretos como “normas jurídicas dictadas por el Presidente de la República que tienen forma de decretos supremos pero contenido, fuerza y efecto de las leyes” (Bernaes Ballesteros, 2012, p. 592).

En el primer gobierno de Alan García se continuó con dicha práctica y se emitieron 1390 decretos (Delgado-Guembes, 2015 p. 110). Este uso descontrolado de la atribución presidencial fue advertido por el Colegio de Abogados de Lima, entonces bajo el

decanato de Raúl Ferrero Costa, el cual manifestó que “los excesos y distorsiones han sido favorecidas por la falta de un efectivo control parlamentario (...) así como por la carencia de adecuado celo por los titulares de la atribución legislativa”. El ilustre Colegio recomendó al Congreso dictar una ley que desarrolle los alcances de la facultad normativa, precisando los límites y creando mecanismos de control parlamentario (Torres y Torres Lara, 1991 p. 191-192). Luego del pronunciamiento, algunos diputados presentaron proyectos para regular la atribución presidencial y la dación de cuenta al Congreso, los cuales no prosperaron.

Siguiendo con la práctica legiferante, en agosto de 1990, el gobierno de Alberto Fujimori dictó decretos en materia laboral que suspendieron el incremento de las remuneraciones en las empresas del Estado y la entrega de adelantos, préstamos o anticipos de salario (DS 056-90-TR y DS 057-90-TR). Dichas normas fueron cuestionadas por el Congreso y, en una polémica intervención, el entonces ministro de Trabajo y Promoción Social, Carlos Torres y Torres Lara, explicó que los decretos supremos de urgencia no solo tienen la categoría de ley, sino que pueden modificar las leyes. Tal afirmación, realizada en una concurrencia a informar del ministro a la Cámara de Diputados, causó una dura crítica por parte de los parlamentarios y de los medios de comunicación, que terminó con una interpelación. En esas circunstancias, gran parte de la academia se pronunció respaldando lo afirmado por el Ministro y reconoció el nivel legislativo de los decretos; sin embargo, los juristas pidieron una mayor regulación para evitar abusos (Torres y Torres Lara, 1991 p. 55-76).

A finales de 1991, el Congreso advirtió que el dictado de medidas extraordinarias venía in crescendo y comenzó a debatir una ley para instaurar un verdadero control parlamentario. De esta manera, en febrero de 1992, el Congreso promulgó la Ley N° 25397, “Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente de la República”. Esta norma estableció parámetros para hacer un efectivo control de los denominados decretos supremos extraordinarios, a los cuales les dio un plazo de vigencia máxima de seis meses. De la misma manera, la norma señaló las pautas para el trámite de dación de cuenta, estudio en comisiones y dictamen, que hoy en día son parcialmente recogidas por el Reglamento del Congreso.

En el golpe de Estado de Alberto Fujimori del 5 de abril de 1992, el presidente afirmó que los congresistas no habían respetado los mandatos constitucionales y habían violentado la Carta de 1979 con la promulgación de la Ley N° 25397 que, en palabras del mandatario, pretendía maniatar al Presidente de la República recortándole atribuciones elementales para gobernar. Meses después, el Congreso Constituyente Democrático (CCD) recogió el artículo de la Carta de 1979 y denominó a las medidas

extraordinarias en materia económico-financiera como decretos de urgencia, sobre los cuales también reguló (en el artículo 74) que no pueden versar sobre materia tributaria. Asimismo, se consignó que el Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos. Los constituyentes también consideraron que, durante el tiempo del interregno parlamentario, resultaba necesario que el Ejecutivo pueda legislar mediante este tipo de decretos, de los cuales daría cuenta a la Comisión Permanente. Cabe anotar que los miembros del CCD se enfocaron más en el procedimiento para la disolución del Congreso que en el método de legislación.

Hoy en día, los decretos de urgencia son definidos por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158) como “normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria”. La disposición también señala que estos “se expiden cuando así lo requiere el interés nacional y se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles”. Finalmente, se dispone que los decretos deben ser aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y los titulares del Consejo de Ministros y Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por los Ministros a cuyo ámbito de competencia también está referido.

A continuación, se adjunta un cuadro con la producción normativa desde 1980 hasta 2020.

Tabla 2 Producción normativa desde 1980 hasta 2020

<b>Gobierno</b>	<b>Periodo</b>	<b>Leyes</b>	<b>Decretos Legislativos</b>	<b>Decretos de Urgencia</b>
Belaunde	1980-1985	1072	348	570
García	1985-1990	990	262	1390
Fujimori	1990-2000	1307	297	1474
Paniagua	2000-2001	177	13	175
Toledo	2001-2006	1350	42	198
García	2006-2011	924	135	383
Humala	2011-2016	703	72	48
Kuczynski	2016-2018	242	112	20
Vizcarra	2018-2020	324	101	109 (ordinarios) 70 (Interregno parlamentario)



Fuente: Basado en información recopilada por Delgado Guembes (2015) y también obtenida en el DIDP.

Como se puede notar del cuadro expuesto anteriormente, desde 1980 hasta 2001, el Ejecutivo legisló más que el Congreso, indudablemente con cargo de dar cuenta o con previa habilitación; sin embargo, desde 2001 hasta 2020, el número de leyes se ha venido incrementando, mientras que los decretos legislativos y de urgencia se han dado con menor frecuencia.

### **1.3. Características de los decretos de urgencia**

El Tribunal Constitucional, en la sentencia 004-99-AI/TC, recogió tres condiciones doctrinarias de validez de los decretos de urgencia: 1) que tengan carácter extraordinario; es decir, que se expidan en situaciones objetivas excepcionales que obliguen al Ejecutivo a emitir regulación *ad hoc*, sin seguir los trámites ordinarios; 2) que versen estrictamente sobre materia económica y financiera y 3) que la norma sea exigida por el interés nacional.

En el presente trabajo de investigación, se propone las siguientes características de los decretos de urgencia, de la revisión de nuestro ordenamiento constitucional:

1. Es una atribución del Poder Ejecutivo: está dentro de las facultades del Presidente de la República y, para emitirlos, requiere la aprobación del Consejo de Ministros, según el inciso 2 del artículo 125 de la Constitución, así como el refrendo del *Premier* y del Ministro de Economía y Finanzas.
2. Tienen rango y fuerza de ley: el primer concepto se refiere a que pueden ser impugnados mediante acción de inconstitucionalidad; el segundo, establece que los decretos pueden innovar en el ordenamiento jurídico, pero solo en el ámbito económico-financiero y que solo pueden ser derogados o modificados por otro decreto de urgencia o por una ley. Ello de conformidad con los artículos 118 inciso 19 y 200 de la Constitución Política.
3. Solo tratan materia económica y financiera: los decretos de urgencia deben contener medidas destinadas a enfrentar situaciones que pongan en riesgo la economía nacional o las finanzas públicas. Tratándose de una limitación poco frecuente en el derecho comparado, esto no ha sido óbice para que el Ejecutivo emita normas referidas a diversas materias, justificándolas con la repercusión económico-financiera. Cabe destacar que la Constitución prevé que estos decretos no pueden tratar temas tributarios (por disposición expresa del artículo 74) ni materias que son reserva de ley.

4. Son extraordinarios: como ha indicado el Tribunal Constitucional, en la sentencia 0008-2003-AI/TC, la excepcionalidad de los decretos de urgencia se debe a que están orientados “a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la ‘voluntad’ de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables” (fundamento 60). El alto tribunal ha reconocido, al igual que el Constitucional español, que “es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (Sentencia 29/1982, fundamento 3).
5. Requieren de un presupuesto de hecho habilitante: la situación extraordinaria debe obligar a una acción normativa inmediata que es incompatible con el trámite parlamentario. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional peruano ha referido que los decretos de urgencia deben responder a un estado de necesidad, lo cual implica que las circunstancias en las que se da la norma “deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de las leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción) pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables” (Expediente 0008-2003-AI/TC, fundamento número 60).

En cuanto al requisito del interés nacional, la norma dictada debe tener el objetivo de proteger los intereses generales de la sociedad y no atender a uno particular o a algún objetivo secundario o sin mayor trascendencia. De esta manera, el Tribunal Constitucional, en la sentencia mencionada anteriormente, ha precisado que el Poder Ejecutivo no puede incluir cualquier género de disposiciones, ni aquellas que no guarden relación alguna con la situación extraordinaria, ni aquellas que no modifican la situación jurídica existente.
6. Tienen carácter transitorio: al estar motivados por una situación extraordinaria y temporal, una vez solucionada la coyuntura, deben extinguirse. No tienen vocación de permanencia y su finalidad no es legislar, sino de suspender o modificar cierta legislación (Kresalja y Ochoa, 2016, p. 98).
7. Están sujetos a control parlamentario: la Constitución peruana no contempla una posterior convalidación de los decretos de urgencia por parte del Parlamento, pero sí obliga al Ejecutivo a dar cuenta al Congreso, el cual puede modificarlos o derogarlos. Tanto la Constitución de 1979 como la de 1993 no definieron en qué consiste esta dación de cuenta, lo que motivó, incluso, a interpretarlo como una simple comunicación al Legislativo sobre la emisión de la norma. En la

actualidad, el Reglamento del Congreso regula el procedimiento de control de la legislación extraordinaria y faculta a la Comisión Informante a emitir dictamen sobre aquellos que considere que no se ajustan al marco constitucional.

#### **1.4. El control parlamentario de los decretos de urgencia**

En el derecho comparado, específicamente en España e Italia, la legislación extraordinaria tiene un riguroso control parlamentario, incluso con plazo específico para su convalidación o conversión en ley. Por otra parte, nuestro ordenamiento constitucional solo menciona, en el inciso 19 del artículo 118, que el Congreso puede modificar o derogar los decretos de urgencia. Ello constituye, desde este punto de vista, una limitación que debe ser materia de debate, pues el artículo solo hace referencia a la clásica función legislativa del Congreso de dar, modificar o derogar leyes. En ese entendido, para algunos doctrinarios, “el camino más adecuado -por el que definitivamente no transita la nueva Constitución- sería encuadrar a los decretos de urgencia en su verdadera definición doctrinaria y asignarle al Congreso las tareas de control con un plazo de pronunciamiento específico para legitimar las medidas que con carácter extraordinario tome el Ejecutivo” (Bernaes Ballesteros, 2012)

En 1992 se desarrolló un debate sobre el control parlamentario de las medidas extraordinarias que llevó a la promulgación de la Ley 25397; no obstante, hasta la actualidad no se ha podido regular adecuadamente el uso de estas facultades. Del mencionado debate se pueden destacar algunas intervenciones de los diputados cuando se refirieron a la naturaleza jurídica de los decretos supremos extraordinarios (Delgado Guembes, 1995):

“Ramírez del Villar definió las características básicas de los Decretos Supremos Extraordinarios [...] “estos decretos tienen que ser precarios. [...] No pueden ser permanentes ni indefinidos, y como no son leyes no pueden esperar a que sean derogadas por la ley. Deben caducar. Vencido el plazo, caducan” [...] La diputada Flores Nano, señalaba [...] “jurídicamente estos decretos supremos efectivamente invaden el marco de la ley. Esa es su naturaleza. Su extraordinariedad radica en eso. Cuestionarlos en razón de que abordan materias de carácter legal, o materias que son propias de la ley, es justamente desconocer su propia naturaleza [...]”.

En el mismo sentido, el entonces senador Alberto Borea planteó que exista un plazo determinado de vigencia de la legislación extraordinaria (Delgado Guembes, 1995):

“Si nosotros permitimos que el Poder Ejecutivo dicte normas sin término, entonces prácticamente este Congreso de la República está reunido por gusto,

porque simplemente se va a juntar y al día siguiente dicta el Poder Ejecutivo una norma sin términos, sin fin, sin conclusión, y puede tener más duración que lo que señala la ley.”

El Reglamento del Congreso de la República recogió, en su artículo 91, parte de la Ley N° 25397 y estableció un proceso para el control parlamentario de los decretos de urgencia, el cual se puede resumir de la siguiente manera (Congreso de la República, 2022):

1. Dentro de las 24 horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente.
2. El Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución, la cual evalúa, en un plazo de 15 días útiles, si el decreto versa sobre materia económico-financiera y si se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas.
3. En todo caso, elabora un dictamen y recomienda su derogatoria si considera que el decreto de urgencia no está justificado o excede el ámbito material.
4. Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley.

Como se puede observar, el Reglamento del Congreso ha determinado que la Comisión informante solo debe elaborar dictamen para los decretos que considera que han excedido el ámbito material o que no se justifican en el marco de la necesidad y urgencia. Este procedimiento, que resulta irregular desde el punto de vista teórico, ha permitido que algunas medidas extraordinarias cuenten con plena vigencia en la actualidad, lo que para algunos académicos representa una mutación constitucional.

De acuerdo con Lindembert (2015), la “debilidad más saltante del decreto de urgencia en el caso peruano” es el sistema de control posterior, a cargo del Congreso. En ese sentido, la autora sugiere que “establecer un plazo para que el Congreso emita su decisión final sobre el decreto de urgencia en el Pleno...”

### **1.5. Los decretos de urgencia en el derecho comparado**

Para hacer un breve análisis comparativo, se ha tomado en cuenta la regulación de la legislación de urgencia en países parlamentaristas como Italia y España y en un país presidencialista como el Brasil. Se ha realizado esta distinción porque en el parlamentarismo los Ejecutivos se forman a partir del poder Legislativo, con el que



cuentan con una relación fiduciaria, por lo que cuentan con legitimidad para poder emitir decretos leyes en los casos de necesidad y urgencia. Cabe destacar que, en estos países europeos, se han venido utilizando los decretos-leyes para atender problemas sociales debido al característico Estado de Bienestar que define gran parte de las políticas de gobierno. Por otro lado, en los países presidencialistas latinoamericanos como el nuestro o la República Federativa del Brasil, se han incluido métodos para que el Ejecutivo pueda intervenir en la generación de normas, ejemplos de ello son las iniciativas legislativas por parte del Gobierno, la posibilidad de observar leyes y de solicitar facultades legislativas, así como la de reglamentar las leyes, entre otras.

### **A) Los decretos leyes en Italia**

En Italia, los decretos-leyes son regulados por el artículo 77 de la Constitución (1947) el cual dispone que el Gobierno puede adoptar medidas provisionales con fuerza de ley en casos extraordinarios de necesidad y de urgencia. El Gobierno deberá presentar los decretos a las Cámaras el mismo día para su conversión, las cuales, incluso disueltas, serán convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes. El texto constitucional también dispone que los decretos pierden eficacia desde su origen en caso no se conviertan en ley en un plazo de sesenta días desde su publicación. En caso el Presidente italiano disuelva el Parlamento, éste se reúne para poder convertir los decretos-leyes en ley, lo cual hace mediante *legge di conversione*.

### **B) Los decretos leyes en España**

En España, el artículo 86 de la actual Constitución (1978) define como *decretos-leyes* a las disposiciones que pueden ser dadas por el Gobierno “en casos de extraordinaria y urgente necesidad”. El artículo constitucional especifica que no pueden afectar el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos ni el régimen de las comunidades autónomas o los derechos electorales. Las normas tienen un carácter provisional, ya que deben ser inmediatamente sometidas a debate y votación por el Congreso de los Diputados en el plazo de los treinta días siguientes a su publicación para que se pronuncie sobre su convalidación o derogación. En caso el Rey de España haya disuelto las Cortes, la Diputación Permanente asume las funciones del Congreso, lo cual incluye la revisión de los decretos-leyes y su convalidación o derogatoria.

### **C) Las medidas provisionales en el Brasil**

En el Brasil, la Asamblea Nacional Constituyente se basó en el modelo italiano y, de esta manera, el artículo 62 de la Constitución vigente (1988) dispone que, “en caso de relevancia y urgencia, el Presidente de la República podrá adoptar medidas

provisorias, con fuerza de ley, debiendo someterlas de inmediato al Congreso Nacional”. La Constitución añade que “las medidas provisorias perderán eficacia desde la adopción si no fueran convertidas en ley en el plazo de sesenta días, a partir de su publicación, debiendo el Congreso Nacional regular las relaciones derivadas de ellas”.

Tabla 3 Comparativo de decretos leyes en España, Italia y Brasil

	<b>España</b>	<b>Italia</b>	<b>Brasil</b>
<b>Denominación</b>	Decretos leyes	Decretos leyes	Medidas provisorias
<b>Requisitos para emisión</b>	“En casos de extraordinaria y urgente necesidad”	“En casos extraordinarios de necesidad y urgencia”	“En caso de relevancia y urgencia”
<b>Límites</b>	“No podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral general” (Artículo 86 de la Constitución Española)	No pueden modificar aspectos constitucionales, electorales, de delegación legislativa, de autorización para firmar tratados y de presupuestos y cuentas (Ley N° 400, 1988)	No pueden emitirse medidas relativas a: “a) la nacionalidad, la ciudadanía, los derechos políticos, los partidos políticos y el derecho electoral; b) el derecho penal y procesal penal y procesal civil; c) la organización del Poder Judicial y del Ministerio Público, la carrera y la garantía de sus miembros; d) los planes plurianuales, las directrices presupuestarias, el presupuesto y los créditos adicionales y suplementarios...” (Artículo 62 de la Constitución de la República Federativa de Brasil). Tampoco sobre embargo de bienes, ahorros populares o activos financieros; materias reservadas por ley o leyes en proceso de promulgación.
<b>Plazo</b>	30 días para convalidarlos o derogarlos	60 días para convertirlos en leyes	60 días para convertirlos en leyes
<b>En caso de disolución del Parlamento</b>	La Diputación Permanente los tramita, pues asume funciones de las Cortes	El Congreso se reúne para convertir los decretos leyes en leyes o rechazarlos	No se puede disolver el Congreso

Fuente: Elaboración propia basada en la Constitución Española (1978), la Constitución Italiana (1947) y la Constitución Brasileña (1988)

Para finalizar, se puede resaltar que la legislación de urgencia está contemplada en la Argentina como decretos de necesidad y urgencia (DNU) para circunstancias excepcionales que impiden seguir el procedimiento de sanción de las leyes por parte del Congreso Nacional. Así, de acuerdo con el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Argentina los decretos emitidos deben ser revisados por el Parlamento, el cual se pronuncia de manera expresa. En el mismo sentido, dichos decretos de necesidad y urgencia, de acuerdo con el texto expreso constitucional no pueden tratar “materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos”. Su control está a cargo del Congreso, el cual los estudia en la Comisión Bicameral Permanente por un plazo de diez días para su posterior tratamiento en los plenarios de cada una de las Cámaras.

En Colombia, la Constitución Política (1991) permite al Poder Ejecutivo dictar decretos legislativos (llamados así a pesar de que no requieren la previa autorización del Congreso) durante los denominados estados de excepción. Cabe precisar que dichos decretos, de acuerdo con el propio texto de la Constitución de 1991, deben referirse a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes”. El artículo constitucional también precisa que “el Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.



## **CAPÍTULO II: EL CONTEXTO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA EN EL PERÚ**

En este capítulo se desarrolla el marco en el cual se expiden los decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo en el Perú. Para ello, resulta conveniente la revisión del sistema político de nuestro país y, en base a ello, se cuenta también con un apartado en el que se describe el rol que tiene el presidente de la República para la expedición legislativa. Luego de ello, se comenta sobre el riesgo del poder de decreto, en términos generales, entendiéndose este como la facultad del Ejecutivo de legislar, previa autorización legislativa o con cargo a revisión posterior del Congreso.

### **2.1. Presidencialismo peruano**

Al igual que los países de América Latina, el Perú cuenta con un sistema presidencialista que, en contraste con el norteamericano, incorpora instituciones del modelo parlamentario. Desde mediados del siglo XIX, se introdujo, en el sistema político peruano, mecanismos que hacen responsables a los ministros ante el Legislativo, al igual que controles intraorgánicos al interior del Ejecutivo como el Consejo de Ministros o el refrendo ministerial. Del mismo modo, en el siglo XX se continúa con la inclusión instituciones propias del sistema parlamentario tales como la cuestión de confianza y la disolución del Congreso. Esto ha llevado a que la doctrina constitucional denomine el sistema como “presidencialismo atenuado”, pues, en palabras de García Belaunde (1991), “las grandes decisiones las tiene en última instancia el Presidente de la República, atemperado por controles políticos y, en cierto sentido, por la opinión pública y los partidos políticos”.

En el Perú, el presidente de la República es Jefe de Estado (artículo 110 de la Constitución), Jefe de Gobierno (ver artículo 118 inc. 3 de la Constitución), Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 167 de la Constitución), personificación de la Nación (artículo 110 de la Constitución), tiene a su cargo la dirección de la política exterior y de las relaciones internacionales (artículo 118 inc. 11 de la Constitución) y, consecuentemente, tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación (artículo 39 de la Constitución).

El presidencialismo en el Perú no es ajeno a los problemas que caracterizan a esta forma de gobierno en América Latina. La crisis de los partidos políticos, la inestabilidad política, el enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo y la pérdida de legitimidad institucional son algunos de los rasgos comunes en la región que también afectan el desarrollo de los gobiernos en el Perú. Así, es importante recordar que en América Latina y el Caribe,

solo el 61% en promedio están de acuerdo con que el sistema democrático es preferible a cualquier otra forma de gobierno (Lupu, et al., 2021)

En términos políticos, de acuerdo con Bernales Ballesteros (2017), el Perú cuenta con un “régimen político sui géneris, porque no es estrictamente presidencial, ni parlamentario, ni mixto, sino una isla de poder, más cercana al caudillismo político que al republicanismo democrático más apegado al mando y dispongo que al riguroso respeto de la ley”.

De acuerdo con García Marín (2023), “el diseño constitucional del sistema político peruano destaca, esencialmente, por la desconcentración del poder político y las dificultades para que un actor, en concreto el jefe de Estado, pueda imponerse sobre los demás de manera continuada y permanente”.

Recientemente, Will Freeman (2022, agosto), luego de evaluar a distintos países de América Latina, ha señalado que los parlamentos de la región han ganado más poderes en lo que denomina un parlamentarismo clandestino (*underground parliamentarism*) que se debe a tres motivos i) debilidad institucional partidaria de los presidentes, en referencia a su falta de respaldo por parte de partidos políticos; ii) alianzas multipartidistas que cruzan líneas ideológicas y pequeños partidos presentes en el parlamento y iii) tendencia de los congresos latinoamericanos de destituir a presidentes débiles e impopulares.

## **2.2. Intervención del presidente peruano en la expedición de la legislación**

Para el desarrollo del presente capítulo, conviene revisar las atribuciones del Presidente de la República relacionadas con la expedición de legislación, pues es en ese contexto en el cual se encuentran los decretos de urgencia.

### **A) Iniciativa legislativa**

De conformidad con lo establecido en el artículo 107 constitucional, el presidente peruano tiene derecho a iniciativa legislativa y, también según el artículo 206 del propio texto constitucional, el presidente tiene iniciativa para la reforma de la Constitución. Se debe mencionar que dicha facultad es ejercida con la aprobación del Consejo de Ministros.

Asimismo, el Poder Ejecutivo, de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, puede enviar proyectos de ley con carácter de urgencia, los cuales tienen preferencia en trámite legislativo.

### **B) Legislación delegada y de urgencia**

Si bien lo referido a los decretos legislativos y de urgencia ha sido desarrollado con mayor detalle en el capítulo I, conviene mencionar el marco normativo en el cual el presidente de la República cuenta con la atribución para expedir normas por delegación o con cargo a dar cuenta al Congreso.

El artículo 104 de la Constitución de 1993 establece que “el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa”. El mismo artículo preceptúa que “no puede delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente del Congreso”; es decir, reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, ley de presupuesto y ley de la Cuenta General de la República (artículo 101).

Por otro lado, el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución habilita al Presidente de la República a “dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”, el cual puede modificarlos o derogarlos. Del mismo modo, el artículo 135 del Texto Constitucional habilita al Presidente a “legislar” durante el periodo de disolución del Congreso a través de decretos de urgencia.

### **C) Cuestión de confianza**

El último párrafo del artículo 132 de la Constitución de 1993 habilita a que el Ejecutivo pueda plantear una cuestión de confianza por la aprobación de una iniciativa ministerial. El rechazo de la iniciativa ministerial –entendida como una propuesta legislativa– obliga al ministro que planteó la cuestión de confianza a renunciar. Si el Presidente del Consejo de Ministros planteó la cuestión de confianza a nombre del Consejo, se produce la crisis total del gabinete y dicha denegatoria se contabiliza para la disolución del Congreso

Como se ha expuesto el Presidente de la República no solo tiene derecho a iniciativa en la formación de las leyes, sino que a ello debemos agregar que el Consejo de Ministros puede recurrir a mecanismos para forzar la aprobación de textos legales en el Congreso, tales como la cuestión de confianza, sobre la cual ha existido mayor regulación a partir de su uso recurrente durante el gobierno de Martín Vizcarra (2018-2020). Del mismo modo, el Ejecutivo puede legislar en materia económico-financiera mediante decretos de urgencia y recibir una autorización legislativa para legislar por decretos legislativos en materia específica.

Mainwaring y Shugart (2002) sostienen que uno de los métodos para determinar la fortaleza de los presidentes es “poseer poderes constitucionales inherentes al cargo de presidente que obliguen a que sus preferencias sean tomadas en consideración a la hora de aprobar leyes”.

### **2.3. El riesgo del poder de decreto**

Negretto (2002) afirma que “en un régimen democrático el proceso de elaboración de las leyes no debe concentrarse en manos de un órgano unipersonal y no deliberativo”. El autor refiere que el poder constitucional de decreto (citando a Carey y Shugart, 1998), “se trata de la facultad constitucional del Ejecutivo para expedir decretos de naturaleza legislativa sin que medie una delegación expresa de autoridad por parte de la legislatura”.

Siguiendo con lo expuesto por Negretto (2002), el poder constitucional de decreto se puede definir con tres características:

- Ser reconocido explícitamente en la constitución o en alguna doctrina judicial formulada por una corte constitucional
- Su uso solo procede en situaciones de extrema urgencia que hagan imposible o altamente inconveniente seguir el procedimiento legislativo
- Permite al Ejecutivo introducir cambios en la legislación existente sin la necesidad de deliberación previa en el Congreso

Los decretos de urgencia en el Perú califican como un poder constitucional de decreto. Y es que el artículo 118, en su inciso 19, los reconoce como una facultad del Presidente –en materia económica y financiera–, proceden, de acuerdo con el mismo artículo, cuando lo requiere el “interés nacional” y tienen rango y fuerza de ley, lo que permite al Ejecutivo innovar en el ordenamiento jurídico sin la necesidad de pasar previamente por el Congreso de la República.

De este modo, habiendo reconocido que los decretos de urgencia ordinarios califican como poder constitucional de decreto, se debe advertir que la falta de control sobre la legislación extraordinaria puede llegar a debilitar “los mecanismos de rendición de cuentas vertical y horizontal, deterioran la legitimidad del proceso legislativo en un régimen democrático y minan la confianza de los ciudadanos y de los agentes económicos en las decisiones de gobierno” (Negretto, 2002).

En el mismo sentido, Sartori (1994) señala que el decretismo, considerado como el abuso de la legislación por decreto, “es endémico y a menudo epidémico en América Latina”. Aún más, el autor considera que “la legislación por decreto es el último recurso,



ya que primero el presidente debe usar y cumplir los procedimientos establecidos” (p. 185).

Algunos autores consideran que los poderes para legislar de los Presidentes pueden reducir el bloque en el Parlamento, lo que acelera la legislación. En ese contexto, Mercedes García Montero (2009) indica:

“Si bien es cierto que un proceso de toma de decisiones centralizado y concentrado logra una mayor eficacia gubernamental, también lo es el que lo hace a expensas de la representatividad y responsabilidad del sistema político. La concentración de poderes en la toma de decisiones no es deseable, ya que los diseños constitucionales que combinan altos poderes proactivos para el Presidente con fuertes poderes de decreto y, especialmente de veto, determinan que el control del Ejecutivo sobre los productos legislativos sea prácticamente absoluto”.

El poder de decreto, de acuerdo con explican Mainwaring y Shugart (2002) hace a los presidentes muy poderosos y permite que estos moldeen el proceso legislativo y obtengan resultados que el Congreso no hubiera logrado.

Desde el punto de vista doctrinario, la legislación extraordinaria exige un control por parte del Parlamento, trámite que se encuentra plenamente justificado debido a que la emisión de estos decretos constituye un ejercicio excepcional por parte del Ejecutivo de facultades que son propias del Congreso (Montero, 1984). En ese sentido, las medidas extraordinarias deben ser siempre revisadas y convalidadas por el Legislativo, en su condición de órgano emisor y legitimador de la ley (Pérez Hualde, 1995).

El control parlamentario a los decretos de urgencia constituye, siguiendo a Loewenstein, un control horizontal interorgánico, pues se realiza cuando el Congreso de la República examina la constitucionalidad y el cumplimiento de los presupuestos de hecho habilitantes para la emisión de los decretos de urgencia por parte del Ejecutivo. Como lo refiere O'Donnell (2004), en un sistema legal democrático, ninguna institución puede escapar a los controles legales en lo que respecta a la legalidad de sus acciones, lo cual significa que el control parlamentario sobre la actividad normativa es esencial para nuestro sistema democrático de gobierno.

Para mayor detalle sobre el control, Figueiredo y Limongi (1999) explican que se puede distinguir dos formas de control legislativo de la legislación extraordinaria o de urgencia: institucional y político. El primero depende de los mecanismos institucionales para el uso adecuado de la legislación extraordinaria o para evitar el abuso por parte del Ejecutivo. Dentro de estos mecanismos, señalan los autores, se puede distinguir las normas jurídicas que regulan el uso de las medidas provisorias y el sistema de frenos y

contrapesos que regulan la relación entre los poderes. Por otro lado, siguiendo a los autores, el control político de la legislación extraordinaria depende de la distribución de preferencias en el Congreso y, por tanto, de la convergencia de opiniones e intereses entre el Ejecutivo y Legislativo y también de factores coyunturales.

Fernando Santaolalla López (2017), al referirse a la legislación de urgencia, advierte:

“Una vez creada la vía de la legislación de urgencia, es difícil evitar que el Gobierno caiga en la tentación de su utilización en casos no justificados, dadas las indudables ventajas que esta vía comporta frente al procedimiento legislativo ordinario: aprobación inmediata de todo tipo de medidas y evitación de las críticas y fiscalización que se darían en otro caso”.

Es importante mencionar que Cox y Morgenstern (2002), al hacer un estudio sobre la relación Ejecutivo - Legislativo en América Latina, sugieren que cuando el presidente es políticamente débil, puede recurrir frecuentemente a sus poderes unilaterales, mientras que cuando es más fuerte, no lo hace.

Asimismo, académicos norteamericanos como Richard Neustadt (1960) sostienen que el poder del Presidente frente al Congreso está determinado por su relación con la población. Sin embargo, esta tesis ha sido evaluada por Krause y Cohen (1997) quienes no encontraron relación estadística significativa entre la popularidad presidencial y la frecuencia de las órdenes ejecutivas (legislación de urgencia).

Bruce Ackerman (2000) advierte que el poder de decreto puede ser utilizado como un elemento de confrontación en una crisis de gobernabilidad:

“Los presidentes rompen los impasses legislativos al “resolver” problemas apremiantes con decretos unilaterales que a menudo van mucho más allá de su autoridad constitucional formal. En lugar de protestar, los representantes se sienten aliviados de poder evadir la responsabilidad política de tomar decisiones difíciles; los presidentes posteriores utilizan estos precedentes para expandir aún más su poder de decreto.”<sup>1</sup>

Es preciso mencionar que para autores como Nohlen y Garrido (2020) el caso de los decretos de urgencia en el Perú es propio de un presidencialismo dominante o hiperpresidencialismo. Sobre las características de dicho tipo de presidencialismo, los autores refieren que “los presidentes disponen de algunos poderes proactivos tales

---

<sup>1</sup> Original: “Presidents break legislative impasses by “solving” pressing problems with unilateral decrees that often go well beyond their formal constitutional authority; rather than protesting, representatives are relieved that they can evade political responsibility for making hard decisions; subsequent presidents use these precedents to expand their decree power further; the emerging practice may even be codified by later constitutional amendments”.

como la iniciativa exclusiva para introducir proyectos de ley en determinadas materias [...], el poder para decretar y el derecho a declarar el estado de excepción o a someter a referéndum sus propuestas”. Dichos autores utilizan dicha categorización en la que incluso cuando el veto legislativo puede ser débil para referir que en este tipo de presidencialismo “el decreto presidencial se convierte en ley permanente de manera inmediata y sin necesidad de ninguna actuación del Legislativo”. Los autores, además, comentan que tanto los presidentes de Perú como de Colombia han interpretado las prerrogativas para legislar por decreto (que normalmente son acotadas) de manera extensiva por el propio hiperpresidencialismo imperante.

Por otro lado se debe considerar que en Latinoamérica existen incentivos que pueden hacer que el Ejecutivo utilice el poder de decreto ante la falta de respaldo legislativo. Sobre el particular, Malamud y Núñez (2021) refieren que en mayoría de los gobiernos de la región “sufren una marcada debilidad política, producida por el hecho de no contar con mayoría parlamentaria propia o con el respaldo legislativo suficiente para poder legislar en función de sus intereses, a la vez que afrontan dificultades para alcanzar los consensos necesarios debido a la alta fragmentación partidista y a la polarización que se produce en los extremos del espectro ideológico”. Específicamente, los autores refieren que en el Perú se produjo una parálisis en las reformas legislativas como consecuencia de una pugna entre los gobiernos y el Congreso de oposición.



## CAPÍTULO III: DISEÑO METODOLÓGICO

En este tercer capítulo se desarrollan los elementos que guían la investigación desde el punto de vista de la metodología. Entre estos encontramos el tema de investigación, la pregunta, la hipótesis y las fuentes de información utilizadas.

### 3.1. Tema

Como se explicó al inicio del presente trabajo, el 30 de setiembre de 2019 ocurre un hecho sin precedentes en la historia peruana: la disolución del Congreso por parte del presidente de la República amparado en el artículo 134 de la Constitución Política del Estado. El periodo de octubre de 2019 a marzo de 2020 se denomina como interregno parlamentario, pues se realizan elecciones parlamentarias complementarias producto de la disolución y se instala un Congreso que completa el periodo congresal.

Durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo pierde un contrapeso, pues el Congreso queda disminuido a su Comisión Permanente. Durante este periodo, el Ejecutivo puede legislar mediante la emisión de decretos de urgencia, una herramienta que le permite tomar decisiones rápidas en situaciones excepcionales y que, en tiempos ordinarios están destinados a resolver asuntos en materia económica y financiera.

Esta capacidad de legislar sin la supervisión directa del Parlamento plantea importantes preocupaciones sobre el equilibrio de poderes en el país. Ello debido a que, desde su diseño por el Constituyente de 1993, el interregno parlamentario no tiene una regulación específica. En el mismo contexto, se debe mencionar que el interregno parlamentario de octubre de 2019 a marzo de 2020 constituye la primera oportunidad en la que un presidente de la República ha disuelto el congreso.

### 3.2. Pregunta de investigación

La pregunta de la presente investigación es la siguiente:

¿Han excedido los límites constitucionales los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario y contaron con el control suficiente para evitar la concentración de poder?

La elección de esta pregunta se fundamenta en la necesidad de analizar críticamente la facultad de legislar por parte del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario, un periodo atípico caracterizado por la disolución del Congreso y la consecuente limitación de su función legislativa tradicional. Este acontecimiento constitucionalmente excepcional, iniciado el 30 de setiembre de 2019, marcó un precedente significativo en la historia política peruana, destacándose por la emisión de decretos de urgencia que,

originalmente destinados a situaciones económicas y financieras urgentes, se utilizaron para abordar una variedad de temas legislativos.

La investigación se centra en determinar si estos decretos de urgencia han traspasado los límites constitucionales establecidos, ya que su uso durante el interregno parlamentario plantea interrogantes sobre el equilibrio de poderes y el respeto a las atribuciones del Congreso. Además, se examinará el grado de control efectivo ejercido por la Comisión Permanente y el Congreso sobre estos decretos, evaluando si dicho control ha sido suficiente para evitar una concentración excesiva de poder en el Poder Ejecutivo y para asegurar un adecuado ejercicio democrático y legislativo en el país.

### **3.3. Hipótesis**

En base a lo explicado en el acápite anterior, se plantean las siguientes hipótesis

***H1: Los decretos de urgencia excedieron los límites establecidos por la Constitución***

Durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo emitió numerosos decretos de urgencia para legislar en ausencia de un Congreso activo. Los decretos de urgencia, originalmente concebidos para situaciones económicas y financieras urgentes, se utilizaron para abordar una variedad de temas legislativos que van más allá de su intención inicial. Esta práctica plantea dudas sobre si el Ejecutivo ha operado dentro de los límites constitucionales establecidos, que buscan asegurar el equilibrio de poderes y la separación funcional entre el Ejecutivo y el Legislativo. La investigación se enfocará en analizar si los decretos de urgencia han excedido las competencias establecidas por la Constitución, particularmente en situaciones donde no se ha respetado la naturaleza de "urgencia" que justifica su emisión.

***H2: Los decretos de urgencia carecieron del control político suficiente para evitar la concentración del poder, debido a la falta de regulación sobre control.***

Durante el interregno parlamentario, el Congreso peruano opera principalmente a través de su Comisión Permanente, una estructura diseñada para funciones limitadas y de supervisión. La emisión de decretos de urgencia por parte del Ejecutivo, sin un control efectivo por parte del Congreso completo, plantea la pregunta sobre si estos mecanismos han sido adecuados para evitar la concentración de poder en el Poder Ejecutivo. La investigación explorará si la Comisión Permanente y el Congreso en su conjunto han ejercido un control político suficiente sobre los decretos de urgencia emitidos, evaluando la regulación sobre el control y la efectividad de este mecanismo

de supervisión en garantizar la rendición de cuentas y preservar el equilibrio de poderes en el sistema político peruano.

#### **3.4. Fuentes de información usadas (archivos y entrevistas)**

En el presente punto, se repasa brevemente las fuentes que permiten la evaluación de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario. Del mismo modo, se debe mencionar para el análisis cualitativo, se emplea el análisis documental (revisión de los textos de los decretos de urgencia), el análisis comparativo (comparación entre los diferentes decretos de urgencia) y la revisión de estudios previos.

Luego de la revisión teórica de los capítulos I y II, se ha tenido en cuenta el marco legal y constitucional de los decretos de urgencia y el interregno parlamentario. Del mismo modo, los textos de los decretos de urgencia se han obtenido del Portal Web del Congreso de la República.

En el Capítulo IV, se ha recurrido, en primer término, a comentarios de expertos en derecho constitucional sobre el interregno parlamentario, tales como Marcial Rubio Correa, Carlos Hakansson Nieto, Francisco Eguiguren Praeli, Enrique Bernales Ballesteros, César Ochoa Cardich y politólogos como Maritza Paredes, Daniel Encinas, Eduardo Dargent y Alberto Vergara, lo que nos permite contextualizar la expedición de los decretos en este periodo de octubre de 2019 a marzo de 2020.

En el capítulo V, luego de revisar los decretos de urgencia, también se cuenta con la opinión específica para este trabajo del constitucionalista Domingo García Belaunde, a quien se le entrevistó vía comunicación personal.

## **CAPÍTULO IV: LOS DECRETOS DE URGENCIA DEL INTERREGNO PARLAMENTARIO**

### **4.1 La legislación durante la disolución del Congreso**

La disolución del Congreso fue incorporada en la Constitución Política de 1979, como un mecanismo para hacer frente a la censura parlamentaria, debido a la experiencia en el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, en donde la coalición APRA-UNO censuró a once ministros de Estado. Así, el texto constitucional de 1979, en su artículo 227 dispuso:

“El Presidente de la República esta facultado para disolver la Cámara de Diputados se esta ha censurado o negado confianza a tres Consejos de Ministros.”

Luego, en la Constitución de 1993, que instauró el modelo unicameral, se redujo el número de censuras o negaciones de confianza para habilitar la disolución de la cámara:

“Artículo 134. El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso si éste ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de Ministros.

El decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo Congreso. Dichas elecciones se realizan dentro de los cuatro meses de la fecha de disolución, sin que pueda alterarse el sistema electoral preexistente.

No puede disolverse el Congreso en el último año de su mandato. Disuelto el Congreso, se mantiene en funciones la Comisión Permanente, la cual no puede ser disuelta.

No hay otras formas de revocatoria del mandato parlamentario.

Bajo estado de sitio, el Congreso no puede ser disuelto.”

Una novedad introducida por el constituyente de 1993 es la facultad legislativa del presidente de la República durante el interregno parlamentario. Y es que con la Carta de 1979, el Senado era indisoluble, lo que permitía a esta Cámara legislar en caso de disolución de la Cámara de Diputados. Sin embargo, en este nuevo modelo unicameral, se dispuso una “legislación” por parte del Ejecutivo.

“Artículo 135.- Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

**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.” (énfasis nuestro)**

El uso de la expresión “decretos de urgencia” –al igual que aquellos establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución que solo versan sobre materia económica y financiera– ha generado un debate académico en cuanto al contenido material de este tipo de decretos. En un inicio, la doctrina constitucional peruana solo reflexionó de manera teórica sobre el contenido de este tipo de decretos; sin embargo, con la disolución del Congreso decretada el 30 de setiembre de 2019, la polémica cobró un sentido práctico.

En este punto, conviene recordar que el debate en el Congreso Constituyente Democrático tuvo mayor énfasis en los supuestos para la disolución del Congreso que en la forma de legislar durante el interregno parlamentario. Enrique Chirinos Soto, en la exposición de la propuesta en mayoría, sostiene:

“También hemos legislado sobre cómo será el interregno, período en el que alguien tiene que gobernar el Poder Ejecutivo mediante decretos urgentes, que tienen fuerza de ley, los cuales deben ser remitidos a la Comisión Permanente para que ésta los examine, momentáneamente, y luego los eleve al Congreso una vez que éste se reúna”.

Por otro lado, Lourdes Flores Nano cuestiona la posibilidad de otorgar “potestades legislativas *ad libitum*, sin que exista potestad alguna de control, al Presidente de la República durante este interregno, o la fórmula de control previo, es decir, algún mecanismo que permita el ejercicio de algún control”.

Conviene mencionar que en los casos de disolución del Congreso en sistemas parlamentarios como España o Italia, la legislación extraordinaria tiene un control por parte del Congreso. Así, el artículo 78 de la Constitución Española establece:

“Las Diputaciones Permanentes estarán presididas por el Presidente de la Cámara respectiva y tendrán como funciones la prevista en el artículo 73, la de asumir las facultades que correspondan a las Cámaras, de acuerdo con los artículos 86 y 116, en caso de que éstas hubieren sido disueltas o hubiere expirado su mandato, y la de velar por los poderes de las Cámaras cuando éstas no estén reunidas”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El artículo 86 de la Constitución Española es el que prevé los decretos leyes y el proceso de convalidación



Por otro lado, la Constitución de la República Italiana, en su artículo 77, indica que los decretos leyes deben ser convertidos en ley en las Cámaras, “las cuales, incluso hallándose disueltas, serán debidamente convocadas y se reunirán dentro de los cinco días siguientes” a la expedición del decreto.

#### **4.2 ¿Hay una diferencia entre los decretos de urgencia ordinarios y los del interregno parlamentario?**

Una de las reglas básicas del Derecho Público es explicada por la máxima *quae non sunt permissae prohibita intelliguntur* (lo que no está permitido, debe entenderse como prohibido), lo cual implica que, para contrastar la validez de todo acto del Gobierno, no hay que preguntarse por la existencia de algún precepto que lo prohíba, bajo el supuesto de que ante su falta ha de entenderse lícito; por el contrario, hay que inquirir si algún precepto jurídico lo admite (Balbé Prunés, 1950). De esta manera, en la Administración Pública, el principio de legalidad (o también considerado como principio de juridicidad) implica que toda actuación del Estado debe fundarse en ley material; es decir, de acuerdo con la Constitución y las leyes (Cassagne, 2016) y que la voluntad de los gobernantes está subordinada a marcos legales previos (Sabsay, 2011).

El artículo 135 de la Constitución peruana (1993) dispone que durante el interregno parlamentario “el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia”. El término legislar no implica que el Presidente pueda hacerlo sobre materias ilimitadas, pues el Constituyente ha establecido que esta legislación se haga solo bajo la figura de los decretos de urgencia.

En este punto, conviene revisar los comentarios académicos sobre estos decretos de urgencia del interregno parlamentario. El constitucionalista Marcial Rubio Correa (1999), considera que los decretos de urgencia del artículo 135 son los mismos del artículo 118 inciso 19:

“Desde luego, en la medida que la Constitución ha elegido la modalidad de Decretos de Urgencia para viabilizar la legislación del período, habrá que entender que el Presidente no tiene una atribución indeterminada de regulación durante el periodo entre la disolución y la reunión del nuevo Congreso: está limitado por el mandato constitucional de que los Decretos de Urgencia sólo se refieren a medidas extraordinarias en materia económica y financiera, siempre que lo requiera el interés nacional. Extender la atribución legislativa a otros campos sería caer en tiranía, es decir, en usurpación de funciones y ello haría nulos los actos legislativos en virtud del artículo 46 de la Constitución, en su parte final.

Hay que destacar que si el constituyente hubiera considerado la conveniencia de que el Ejecutivo legisle sobre todas las materias del rango de ley, hubiera autorizado a dictar Decretos Legislativos sin autorización del Congreso (como ya lo ha hecho en los artículos 80 y 81 de la misma Constitución). Es el haber elegido los Decretos de Urgencia en vez de los Decretos Legislativos lo que hace válida, a nuestro juicio, esta interpretación”. (Tomo IV, p. 455)

Eguiguren Praeli (1994) explica que, si bien el artículo 135 genera confusiones, interpretar que existe una modalidad especial de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario sería poco riguroso.

Por su parte, Bernales Ballesteros (2012) refiere lo siguiente:

“El nuevo plazo significa que el Presidente de la República puede gobernar por cuatro meses sin Congreso, lo cual es un exceso, pues la Constitución estaría autorizando una concentración de poderes en el Presidente de la República por ese período. En cuatro meses se puede cambiar radicalmente el sistema jurídico interno y dictar medidas extraordinarias en todos los campos del acontecer nacional. A estas medidas el artículo 135 denomina decretos de urgencia. Pero el solo hecho de obligar a una débil dación de cuenta a la Comisión Permanente no garantiza un freno suficiente. Lo anterior podría agravarse si, como lo hemos anotado en capítulos anteriores, la Comisión Permanente se convierte -como efectivamente ha sucedido- en un órgano disminuido y sin capacidad de juego político, debido a sus propias limitaciones constitucionales. Además, la Comisión Permanente no está en capacidad de modificar los decretos de urgencia, de los que sólo toma nota y eleva al nuevo Congreso instalado.”

Ochoa Cardich (1994) advierte la falta de control de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario en los siguientes términos:

“En nuestro concepto, no hay tal fiscalización pues no se ha previsto mecanismos de ratificación, convalidación, modificación o derogación de los decretos de urgencia por la Comisión Permanente que constituyan una auténtica función de control parlamentario. Simplemente ésta actúa como una «mesa de partes» para examinarlos y elevarlos al Congreso extraordinario una vez que éste se instale. En suma, se abre un período de concentración de funciones legiferantes por el Ejecutivo sin control parlamentario. De esta manera se configura una cláusula constitucional derogatoria de la separación de poderes o de «salvavarda del absolutismo»”



Por otro lado, resulta importante mencionar que algunos autores como García Toma y Planas Silva consideraron, con bastante anterioridad, que los decretos de urgencia, durante el interregno parlamentario, tendrían mayores alcances que el económico-financiero, pero siempre con las características de ser dictados ante una situación extraordinaria o de necesidad y sin vocación de permanencia en el tiempo.

Edgar Carpio Marcos (2005), argumenta que, durante el periodo de disolución, la Constitución confiere al Gobierno la función legislativa y éste podría legislar sobre cualquier materia, salvo las reservadas para leyes cualificadas.

Esta última interpretación significaría que el presidente de la República concentre el poder, pues asumiría competencias legislativas, lo que sumado al rol disminuído de la Comisión Permanente podría significar un grave riesgo para la institucionalidad democrática. Sobre el particular, Paniagua Corazao (1995) ya advertía:

“La disolución es, o puede ser, el pretexto para desembarazarse (durante cuatro meses) de un Congreso hostil o incómodo (Art. 136) y para instaurar una dictadura constitucional que permite al Presidente legislar y administrar sin fiscalización alguna (Art. 135). Haber fijado un plazo de cuatro meses para la celebración de las elecciones (frente a los 30 días perentorios de la Carta de 1979) es perfectamente congruente con el pretexto. Y así el objeto de la institución aparece muy neto: disolver el Congreso, sin compulsar la opinión popular para legitimar la instauración de una dictadura constitucional sin fiscalización ni control.”

En un artículo a propósito del interregno parlamentario de octubre de 2019 a marzo de 2020, la profesora Milagros Campos Ramos sostiene:

“La habilitación del artículo 135 es para legislar, no se precisan límites materiales salvo no alterar el sistema electoral preexistente, al momento de la disolución y los que fluyan de las mayorías parlamentarias requeridas para determinadas materias: reformas constitucionales, leyes orgánicas, tratamiento tributario especial. No obstante ello, resulta prudente que exista una suerte de autorestricción. El interregno parlamentario no es el momento para realizar las reformas legales pendientes, pues debe esperarse al nuevo Congreso a fin de garantizar un proceso de deliberación acorde con la democracia representativa. Las materias que aborden los decretos de urgencia deben ser evaluadas como urgentes y necesarias”.

Por otro lado, Carlos Hakansson Nieto (2020), al comentar sobre el interregno indica que este periodo respeta el principio de separación a través de un conjunto de disposiciones que limitan el ejercicio del poder. Entre estas normas, considera:

“El estricto cumplimiento de la condición que faculta al jefe de estado, la expedición de un decreto de disolución refrendado por el primer ministro con la fecha de elecciones extraordinarias al Congreso, la permanencia de la Comisión permanente que se mantiene en funciones hasta la instalación del nuevo Congreso, así como la posibilidad del ejecutivo para gobernar mediante decretos de urgencia pero solo bajo coyunturas extraordinarias, en materias económica y financiera dando cuenta la Comisión permanente sobre la expedición de cada uno”.

El constitucionalista César Landa Arroyo (13 de febrero de 2020) sostiene que los decretos de urgencia del interregno no son los que deben estar referidos a materia económica y financiera, sino que podría ser en “cualquier materia de regulación legislativa del Congreso”. Así, el expresidente del Tribunal Constitucional sostiene:

“Si bien la Constitución no ha establecido límite material salvo el temporal, durante el período de receso del Congreso, resulta razonable que se haya ejercido con límites constitucionales implícitos, a fin por ejemplo de no aprobar normas de reforma constitucional o de materia de ley orgánica, que estaban pendientes de legislar para continuar con la reforma política y judicial, que fue la cuestión central del conflicto entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, que el Tribunal Constitucional resolvió a favor de este último”.

A lo anterior, debemos agregar que el periodo del interregno parlamentario, nunca antes experimentado en la historia republicana del Perú, significó que un Presidente disuelva a un Congreso que le era adverso y, en consecuencia, un posible uso excesivo de las facultades que ahora el Presidente tendría sin el control del Legislativo. En ese sentido Paredes y Encinas (2020), indican que:

“[Martín] Vizcarra se convierta en un presidente sin partido político, caracterizado por una legitimidad plebiscitaria asociada a su confrontación con el Congreso, interpretando la constitución de forma amplia para cerrar otro poder del Estado y con amplia discrecionalidad a puertas de una elección para reconstituir el Congreso”.

Del mismo modo, autores como Eduardo Dargent (2019), advirtieron que era necesario el respeto a las libertades y a la oposición. Asimismo, el politólogo Alberto Vergara alertó sobre el uso de los decretos de urgencia en el interregno parlamentario:

“Ahora nos toca permanecer vigilantes. El presidente gobernará con decretos de urgencia y eso hay que mirarlo con lupa. Con todo lo que hemos visto en estos años, yo ya no confío en nadie. Nuestros políticos son culpables hasta que demuestren lo contrario”.

Finalmente, Rubio Correa (2022), a diferencia de su posición citada líneas arriba, ha considerado que los “los decretos de urgencia del artículo 135 son equivalentes a las leyes que normalmente dicta el Congreso, solo que en el interregno este no existe y, por tal razón, el que legisla es el Poder Ejecutivo”. El constitucionalista considera que “lo adecuado sería que los decretos de urgencia que subsistan sean convertidos en leyes por el nuevo Congreso: el nombre de decreto de urgencia alude a una medida de necesidad inminente y de duración limitada”.

En suma, el caso de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario en el Perú resulta un tema de complejidad e implicancia constitucional. Si bien la concesión constitucional de facultades legislativas extraordinarias al Poder Ejecutivo responde a la necesidad de abordar situaciones urgentes y críticas, la falta de un sistema efectivo de control y supervisión nos puede llevar a cuestionar si ello pudiese afectar el equilibrio de poderes.

La discusión sobre a la interpretación y aplicación de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario hace notar la importancia de diseñar mecanismos institucionales sólidos que aseguren la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas en períodos excepcionales como el interregno parlamentario. En el siguiente capítulo, se hace un análisis sobre cómo los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario afectaron o no los límites establecidos por la Constitución Política del Estado y si ellos respondieron a situaciones que ameritaban que el Ejecutivo utilice la facultad extraordinaria de legislar.

## **CAPÍTULO V: EVALUACIÓN DE LOS DECRETOS DE URGENCIA DEL INTERREGNO 2019-2020**

Como se adelantó en la introducción y en el capítulo III, este trabajo de investigación busca evaluar si los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario excedieron los límites constitucionales y si éstos contaron con el control suficiente para evitar la concentración de poder.

Para la evaluación de estos decretos de urgencia, se tomará en cuenta la hipótesis expuestas el capítulo III; es decir, se evaluará si los decretos han excedido las materias constitucionales y si estos carecieron del control político suficiente para evitar la concentración del poder.

Para llevar a cabo este tipo de análisis cualitativo, se ha empleado el análisis documental (revisión de los textos de los decretos de urgencia), el análisis comparativo (comparación entre los diferentes decretos de urgencia) y la revisión de estudios previos.

### **5.1. Los decretos de urgencia excedieron los límites constitucionales**

#### **5.1.1. Excedieron la materia económico-financiera**

Tomando la referida opinión del constitucionalista Edgar Carpio Marcos, en octubre de 2019, un informe legal elaborado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Informe Legal N° 389-2019-JUS/DGDNCR) sostiene que existe una diferencia entre los decretos de urgencia emitidos durante el interregno y aquellos que son dictados durante el funcionamiento ordinario del Congreso. El informe señala que no existiría restricción en las materias a regular mediante estos decretos y que estas normas podrían tener permanencia en el tiempo, tal como las leyes.

En ese sentido, si tomamos en consideración la materia del decreto, solo 14 de los 70 decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario se refirieron a materia económico-financiera, que son los siguientes.

Tabla 4 Decretos de urgencia del interregno en materia económico financiera

<b>DU</b>	<b>Título</b>
004-2019	“Establecen medidas extraordinarias que contribuyan a estimular la economía a través del gasto público”
005-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30341, Ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores”
009-2019	“Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1188, Decreto Legislativo que otorga incentivos fiscales para promover los fondos de inversión en bienes inmobiliarios”
011-2019	“Establecen medidas extraordinarias que contribuyan a la ejecución de inversiones a través del gasto público”

014-2019	“Decreto de Urgencia que aprueba el presupuesto del sector público para el año fiscal 2020”
015-2019	“Decreto de Urgencia para el equilibrio financiero del presupuesto del sector público para el año fiscal 2020”
016-2019	“Decreto de Urgencia para el endeudamiento del sector público para el año fiscal 2020”
021-2019	“Decreto de Urgencia que proroga la vigencia de las leyes 27623 y 27624”
028-2019	“Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para el sostenimiento y Equilibrio Financiero del Seguro Social de Salud - Essalud para garantizar el derecho fundamental a la salud de los asegurados”
030-2019	“Decreto de Urgencia que establece con carácter excepcional el régimen de reprogramación de pago de aportes previsionales a los fondos de pensiones del sistema privado de administración de fondos de pensiones adeudados por entidades públicas (REPRO AFP II)”
032-2019	“Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del sector público no financiero y modifica el Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del sistema nacional de tesorería”
033-2019	“Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970”
039-2019	“Establecen medidas extraordinarias en materia presupuestaria que contribuyan a la ejecución del gasto público en los años fiscales 2019 y 2020, y aprueban otras medidas”
024-2020	“Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la atención a la población damnificada ubicada en la zona declarada en estado de emergencia mediante Decreto Supremo 011-2020-PCM”

Fuente: Diario Oficial El Peruano

De lo expuesto, se puede notar que solo 14 de los 70 decretos de urgencia trataron sobre materia económico-financiera, lo que implica que la interpretación del Ejecutivo sobre una facultad amplia para legislar fue ejercida con los más de 50 decretos en otras materias.

### 5.1.2. Excedieron las materias urgentes

Considerando como válida la cuestionable la posibilidad de emitir decretos de urgencia en materia distinta a la económico financiera, se ha podido revisar que a partir del informe del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, desde octubre de 2019 el Ejecutivo expidió decretos de urgencia sobre una diversidad de temas que no eran extraordinarios o urgentes, e incluso llegó a dictar decretos con características de normas permanentes.

Como ejemplo, se tiene el caso de la Ley que Promueve la Actividad Cinematográfica y Audiovisual (Ley del Cine) aprobada por Decreto de Urgencia 022-2019, en el cual no encuentra justificación para aprobar una norma que no tiene carácter excepcional o transitorio y que pudo esperar a la reunión del nuevo Congreso de la República. El mismo caso es el de los Decretos de Urgencia 006-2020 y 007-2020, referidos al gobierno digital que tampoco resultan medidas urgentes, impostergables, que requieran su inmediata publicación



A continuación, la relación de los decretos de urgencia que excedieron las materias urgentes; es decir, que no tratan acerca de asuntos impostergables o que necesiten una inmediata regulación.

Tabla 5 Decretos de urgencia que excedieron las materias urgentes

Número	Título
003-2019	“Decreto de Urgencia extraordinario que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro”
004-2019	“Establecen medidas extraordinarias que contribuyan a estimular la economía a través del gasto público”
005-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30341, Ley que fomenta la liquidez e integración del mercado de valores”
006-2019	“Decreto de Urgencia que regula la participación del fondo de cooperación para el desarrollo social - Foncodes en la ejecución de obras de infraestructura en instituciones educativas del ámbito rural y dicta otras medidas”
007-2019	“Decreto de Urgencia que declara a los medicamentos, productos biológicos y dispositivos médicos como parte esencial del derecho a la salud y dispone medidas para garantizar su disponibilidad”
008-2019	“Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional”
010-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30309, Ley que promueve la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación tecnológica”
012-2019	“Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del transporte regular de personas de ámbito nacional”
013-2019	“Decreto de Urgencia que establece el control previo de operaciones de concentración empresarial”
017-2019	“Decreto de Urgencia que establece medidas para la cobertura universal de Salud”
018-2019	Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el plan nacional de infraestructura para la competitividad
019-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 29988, Ley que establece medidas Extraordinaria para el personal Docente y Administrativo de Instituciones Educativas Públicas y Privadas, implicado en Delitos de Terrorismo, apología del Terrorismo, Delitos de violación de la Libertad Sexual y Delitos de tráfico Ilícito de Drogas; crea el registro de personas condenadas o procesadas por Delito de Terrorismo, Apología del Terrorismo, Delitos de violación de la Libertad Sexual y tráfico Ilícito de Drogas y modifica los artículos 36 y 38 del Código Penal”
020-2019	“Decreto de Urgencia que establece la obligatoriedad de la presentación de la declaración jurada de intereses en el sector público”
022-2019	“Decreto de Urgencia que promueve la actividad Cinematográfica y Audiovisual”
023-2019	“Decreto de Urgencia que proroga la vigencia de los beneficios Tributarios establecidos mediante Ley 30001, Ley de reinserción económica y Social para el migrante retornado”
024-2019	“Decreto de Urgencia que proroga la vigencia de beneficios y exoneraciones Tributarias”
025-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley del Impuesto a la Renta, la Ley 30734, Ley que establece el derecho de las personas naturales a la devolución automática de los impuestos pagados o retenidos en exceso y el Decreto Legislativo 1372, Decreto Legislativo que regula la obligación de las personas jurídicas y/o entes jurídicos de informar la identificación de los beneficiarios finales”
026-2019	“Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias de liberación y expropiación de áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor vial Apurímac - Cusco”
027-2019	“Decreto de Urgencia que modifica el Decreto de Urgencia 026-2019, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de Áreas y la implementación de las intervenciones viales temporales a realizarse en el corredor Vial Apurímac - Cusco”

029-2019	“Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo”
031-2019	“Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el marco de la responsabilidad y transparencia fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y dicta otras disposiciones”
034-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30220, Ley Universitaria, para el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Educación”
035-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la vigencia del encargo establecido en la única disposición transitoria de la Ley 29852, Ley que crea el Sistema de Seguridad Energética en Hidrocarburos y el Fondo de Inclusión Social Energético”
036-2019	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 29649, Ley que crea la Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas”
037-2019	“Decreto de Urgencia que dispone medidas extraordinarias para garantizar el derecho fundamental a la Salud, a través de la recuperación de las deudas por aportaciones al Seguro Social de Salud - Essalud”
038-2019	“Decreto de Urgencia que establece reglas sobre los ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público”
040-2019	“Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la ejecución de las intervenciones del plan integral de reconstrucción con cambios”
041-2019	“Decreto de Urgencia que aprueba disposiciones que facilitan la ejecución de los proyectos de redes e infraestructura de telecomunicaciones”
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”
043-2019	“Modifica la Ley 27360, para promover y mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad Agraria”
044-2019	“Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la protección de salud y vida de los trabajadores”
045-2019	“Decreto de Urgencia que prorroga disposiciones para la atención de damnificados por lluvias y peligros asociados del año 2017”
001-2020	“Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1297, Decreto Legislativo para la protección de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o en riesgo de perderlos”
002-2020	“Decreto de Urgencia que establece medidas para la lucha contra la informalidad en la prestación de servicios educativos de educación básica de gestión privada y para el fortalecimiento de la educación básica brindada por instituciones educativas privadas”
003-2020	“Decreto de Urgencia que establece disposiciones extraordinarias para la adquisición y liberación de áreas necesarias para el plan nacional de infraestructura para la competitividad y el plan integral de reconstrucción con cambios”
004-2020	“Decreto de Urgencia que establece medidas para la gestión, mantenimiento, operación, disposición, monitoreo y sostenibilidad del legado de los XVIII juegos panamericanos y sextos parapanamericanos de Lima 2019”
005-2020	“Decreto de Urgencia que establece una asistencia económica para contribuir a la protección social y el desarrollo integral de las víctimas indirectas de feminicidio”
006-2020	“Decreto de Urgencia que crea el sistema nacional de transformación digital”
007-2020	“Decreto de Urgencia que aprueba el marco de confianza digital y dispone medidas para su fortalecimiento”
008-2020	“Decreto de Urgencia que establece nuevos supuestos de conversión de pena en los casos de personas privadas de libertad por el delito de omisión de asistencia familiar para promover el pago de la reparación civil y la deuda alimenticia”
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 y atención de las poblaciones vulnerables”
010-2020	“Decreto de Urgencia que modifica la Ley 30900, Ley que crea la autoridad de transporte urbano para Lima y Callao”
011-2020	“Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1280, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Gestión y prestación de los servicios de Saneamiento”
012-2020	“Decreto de Urgencia que establece medidas temporales para el pase a la situación de retiro del personal policial por falta de idoneidad para el cumplimiento de las funciones policiales”
013-2020	“Decreto de Urgencia que promueve el Financiamiento de la MIPYME, Emprendimientos y Startups”
014-2020	“Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público”

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”
016-2020	“Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público”
017-2020	“Decreto de Urgencia que establece medidas para el fortalecimiento de la gestión y el licenciamiento de los Institutos y Escuelas de Educación Superior, en el marco de la Ley 30512, Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior y de la carrera Pública de sus docentes”
018-2020	“Decreto de Urgencia que optimiza los criterios y requisitos para que los internos e internas de nacionalidad extranjera cumplan su condena en un establecimiento penitenciario del exterior o sean enviados a su País”
019-2020	“Decreto de Urgencia para garantizar la Seguridad Vial”
020-2020	“Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1071, Decreto Legislativo que norma el Arbitraje”
021-2020	“Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones Públicas a través de Proyectos especiales de inversión Pública y dicta otras disposiciones”
022-2020	“Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y Gestión de Pasivos Ambientales”
023-2020	“Decreto de Urgencia que crea mecanismo de prevención de la violencia contra las mujeres e integrantes del grupo familiar, desde el conocimiento de los antecedentes policiales”

Fuente: Diario Oficial El Peruano

Del cuadro anterior se puede notar que el Poder Ejecutivo utilizó la interpretación sobre el artículo 135 de la Constitución para legislar en diversos aspectos que no respondían a materia económico o financiera e incluso vulneraron la reserva de ley, tales como los decretos de urgencia referidos a materia tributaria (Decretos de Urgencia 23, 24 y 25-2019), aspecto que solo puede crearse, modificarse o derogarse por ley, de conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

### **El caso del Presupuesto Nacional 2020**

Especial atención merece el decreto de urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el año 2020 (Decreto de Urgencia 014-2019), publicado el 22 de noviembre de 2019, pues el Ejecutivo no siguió con el procedimiento previsto por la Constitución Política para su aprobación, la cual debió ser realizada por un decreto legislativo.

Para una mejor explicación, resulta relevante mencionar que el proceso presupuestario en el Perú tiene cuatro fases: elaboración, aprobación, ejecución y control (García Belaunde Saldías, 1998). El Poder Ejecutivo tiene a su cargo la primera y la tercera fase, mientras que las otras dos corresponden al Legislativo. La etapa de aprobación es considerada por la doctrina como un instrumento fundamental en el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) y como un método para la interacción y colaboración Gobierno-Congreso. Además, se trata de una facultad histórica del Parlamento que es indelegable en su Comisión Permanente o en el Poder Ejecutivo, salvo que no se apruebe dentro del plazo estipulado por la Constitución. Para este último supuesto, la Norma Fundamental dispone que “Si la autógrafa de la Ley de Presupuesto no es remitida al Poder Ejecutivo hasta el treinta de noviembre, entra en vigencia el Proyecto de éste, que es promulgado por decreto legislativo” (art. 80) En resumen, el Presupuesto

de la República solo puede ser aprobado exclusivamente por ley o por decreto legislativo, no admitiéndose alguna otra norma.

La previsión constitucional fue incluida por la Asamblea Constituyente de 1978-1979 y tiene un carácter histórico, pues busca evitar crisis como las sucedidas en el pasado. Para más detalle, en 1913, cuando gobernaba Billinghurst, el Congreso no aprobó el Presupuesto para el año 1914; en 1947, con Bustamante, no se instaló la Legislatura y ésta no pudo sancionar el Presupuesto para el año 1948 y, finalmente, en 1963-1968, con Belaunde, la coalición APRA-UNO detenía el reloj del hemiciclo para seguir discutiendo el Presupuesto una vez vencido el plazo y, en un periodo de alta tensión, llegó a modificar parte esencial del Presupuesto de 1968 y aprobar uno desfinanciado a fines de enero. Es necesario mencionar que aquellos tres gobiernos culminaron con los golpes de Estado de Benavides (1914), Odría (1948) y Velasco (1968), respectivamente. Tiempo después, la disposición constitucional fue aplicada para aprobar, por decreto legislativo, los presupuestos correspondientes a los años 1985, 1987, 1990 y 2001.

En el caso del Presupuesto para el año 2020, el proyecto de ley fue remitido al Congreso de la República el 29 de agosto de 2019 y, a los pocos días, el premier Salvador del Solar junto al ministro de Economía y Finanzas, Carlos Oliva, sustentaron el proyecto ante el Pleno del Congreso. Tras la presentación, el proyecto pasó a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, que debía dictaminarlo en el plazo correspondiente. Ante el cierre del Congreso, se debe tener en cuenta que la norma sobre la aprobación del Presupuesto (artículo 80) prevalece sobre la situación (interregno parlamentario) siguiendo el principio de prevalencia de la ley especial sobre la ley general (*lex specialis derogat legi generali*). Por estas consideraciones, el Ejecutivo debió proceder conforme a la Constitución: esperar que culmine el plazo estipulado y, con la habilitación constitucional, aprobar el Presupuesto Nacional mediante un decreto legislativo. El uso de un decreto de urgencia para aprobar una norma de tal trascendencia podría, más adelante, causar cuestionamientos sobre la validez jurídica del presupuesto. Es conveniente anotar que el informe sobre el DU 014-2019, aprobado por la Comisión Permanente y cuyo ponente fue el Presidente del Congreso, Pedro Olaechea, concluyó que el gobierno no siguió con los criterios establecidos por la Constitución para la aprobación del Presupuesto.

### **Sobre la vulneración a la reserva de ley**

Como se ha mencionado en el apartado anterior existen interpretaciones, propias de una lectura flexible o dinámica del Texto Fundamental, las cuales consideran que el Gobierno podría emitir decretos de urgencia en diversas materias durante el interregno



parlamentario, siempre y cuando sean temas impostergables. Sin embargo, ninguna de estas posiciones sustentaría una emisión de normas que versen sobre materias de reserva de ley, pues este es un límite que la Constitución Política del Estado dispone para que existan temas que solo pueden ser regulados por el Congreso de la República. En esa línea, se ha podido notar que el proceder del Ejecutivo durante el interregno 2019-2020 excede cualquier tipo de interpretación.

Graves pueden ser considerados los casos de los decretos de urgencia emitidos que vulneran la reserva de ley, tales como los que versan sobre materia tributaria (DU 23, 24 y 25-2019) o aquellos que declaran de interés nacional determinado proyecto para fines de expropiación (DU 26-2019), una materia reservada para el Congreso de la República por el artículo 70 de la Constitución del Estado. Del mismo modo, en enero de 2020, el Gobierno dictó decretos de urgencia (014 y 016-2020) que, entre otras disposiciones, regulan el ingreso al Sector Público e impacta en los derechos de los trabajadores, lo cual vulnera el artículo 40 de la Constitución que establece que el ingreso a la carrera pública se regula por ley, así como los derechos y deberes de los servidores públicos.

## **5.2. Los decretos de urgencia carecieron del control político suficiente para evitar la concentración del poder, debido a la falta de regulación sobre el control.**

La Comisión Permanente del Congreso disuelto revisó 68 de los 70 decretos de urgencia emitidos durante el interregno. Dicho grupo concluyó que 16 de estos decretos no superaron el “test de constitucionalidad”, mientras que 41 sí lo hicieron, restando 11 sobre los que no hubo acuerdo.

Sobre el particular, cabe mencionar que para evaluar la falta de control de los decretos por parte de la Comisión Permanente también debe considerarse que este grupo no cuenta con facultades para modificar o derogar los referidos decretos, encontrándose limitada únicamente a realizar un análisis de los decretos de urgencia emitidos y elevar dichos informes al nuevo Congreso.

En junio de 2020, el Consejo Directivo del nuevo Congreso elegido para completar el periodo 2016-2021, descartó el trabajo realizado por la Comisión Permanente y dispuso una nueva revisión de los decretos de urgencia por las comisiones ordinarias según la especialidad. Este hecho nos hace advertir que no existió una consideración por la continuidad y efectividad del trabajo legislativo durante el interregno, y definitivamente demuestra que existe la necesidad de una mayor claridad en los procedimientos para la revisión y control de los decretos emitidos por el Ejecutivo.



El 25 de noviembre de 2020, el Congreso aprobó la derogatoria del DU 014-2020 y de diversos artículos y disposiciones del DU 016-2020. El primero de ellos, denominado como “Decreto de Urgencia que regula disposiciones generales necesarias para la negociación colectiva en el sector público” fue considerado como una extralimitación del Ejecutivo. El segundo, titulado como “Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del Sector Público” trata sobre modificaciones al régimen de recursos humanos en el sector público e incluía el ingreso a la carrera administrativa y regulaciones sobre derechos laborales, ámbitos que solo pueden ser normados por ley, de conformidad con el artículo 40 de la Constitución del Estado; es decir, existió una vulneración al principio de la reserva de ley.

La derogación del Decreto de Urgencia fue aprobada con 114 votos a favor, 0 votos en contra y 6 abstenciones.

A pesar de que el Reglamento del Congreso establece que la derogatoria debe ser promulgada por el Presidente del Congreso mediante ley, la Mesa Directiva envió lo aprobado como autógrafa al Ejecutivo. Esta infracción reglamentaria no fue advertida por los asesores parlamentarios ni por los del Poder Ejecutivo. Así, el Presidente de la República, junto a la Presidenta del Consejo de Ministros, observó la derogatoria y devolvió las autógrafas al Congreso el 30 de diciembre de 2020. La Mesa Directiva dispuso que estas sean tramitadas en comisiones. Con la misma fecha del 30 de diciembre de 2020, la Junta de Portavoces del Congreso acordó la exoneración de dictamen, del plazo de publicación y la ampliación de agenda. Finalmente, el 21 de enero de 2021, tras una auto convocatoria, el Pleno del Congreso aprobó la derogatoria por insistencia, la cual fue publicada mediante Ley 31114.

En julio de 2021, con la instalación del nuevo Congreso para el periodo parlamentario 2021-2026, el Consejo Directivo del Congreso, mediante Acuerdo 54-2021-2022/CONSEJO-CR decidió que se prosiga con el trámite de control de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario por las comisiones ordinarias competentes. Esta decisión puede ser considerada como un esfuerzo por retomar el control legislativo y asegurar que los decretos emitidos en periodos de interregno no escaparan al escrutinio necesario.

Consultado para esta investigación, el doctor Domingo García Belaunde, experto en derecho constitucional, señaló que los decretos de urgencia deben reservarse exclusivamente para situaciones excepcionales que requieran intervención inmediata y que no puedan esperar el proceso legislativo ordinario. Advirtió que esta expansión en el uso de los decretos de urgencia durante el interregno parlamentario, bajo una

interpretación del artículo 135, elude la supervisión legislativa adecuada, poniendo en riesgo la estabilidad institucional y minando la confianza pública en la legalidad de las acciones gubernamentales (García Belaunde, D. comunicación personal, 16 de mayo de 2024).

Desde la teoría política revisada en el Capítulo II, se puede mencionar que el poder de decreto del que goza el presidente de la República peruano se condice con sistemas de gobierno en los cuales el presidente cuenta con facultades para impulsar incluso sus mediadas legislativas o impulsar determinadas políticas. Ello ha venido siendo utilizado en el Perú por los distintos presidentes para abordar situaciones en el marco de los decretos de urgencia en materia económica y financiera, asuntos que, finalmente, suelen ser los que el gobierno justifique como tales. Sin embargo, lo ocurrido en el periodo 2019-2020, sin un Congreso en el que se pueda cuestionar o derogar los decretos y con la oposición al entonces presidente Vizcarra completamente disminuida, lo que existió fue una concentración del poder por parte del Ejecutivo, con su consecuente extralimitación para poder legislar en materias que iban más allá de las permitidas por el marco constitucional. A ello se le debe sumar que se trataba de un presidente sin representación parlamentaria y con bastante popularidad, por lo que era previsible que recurra a decretos unilaterales, como lo mencionan Cox y Morgenstern (2002).

Es preciso mencionar que, a pesar de que los decretos de urgencia no tuvieron el control suficiente por parte de la Comisión Permanente del Congreso, no es menos cierto que la falta de regulación del interregno parlamentario de manera legal, así como los límites para los decretos de urgencia en nuestro ordenamiento jurídico, son factores que pueden haber influido en el escaso control que estos han tenido por parte del Congreso elegido para el periodo 2021-2026.

Del mismo modo, la agenda legislativa y política se enfrascó en la confrontación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo durante los primeros años del gobierno de Pedro Castillo (2021-2022), quedando el control de los decretos de urgencia del interregno parlamentario postergados. Debido a ello, se debe pensar en un marco que regule la vigencia o establezca la caducidad de dicho tipo de decretos y, en general de los decretos de urgencia del tiempo ordinario, pues solo de esa manera el Legislativo podrá evaluarlos a cabalidad.

La problemática de la concentración de poder a través de decretos presidenciales no es exclusiva del Perú, como se ha podido advertir en el capítulo II. La comparación con otros sistemas de gobierno nos ayuda a entender cómo diferentes marcos

constitucionales y legales manejan el balance de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. En algunos casos, los mecanismos de control efectivo, como un plazo para la revisión de los decretos bajo pena de caducidad han servido como un incentivo para el control parlamentario. Sin embargo, se debe reconocer el control político de los actos normativos del ejecutivo depende muchas veces de la agenda legislativa y política.



## CONCLUSIONES

De la investigación, se puede afirmar que los decretos de urgencia ingresaron al constitucionalismo peruano con motivo de atender situaciones urgentes, basados en la experiencia histórica y el derecho comparado. Sin embargo, la inclusión de este tipo de atribución para legislar por parte del Poder Ejecutivo no vino acompañada de mecanismos que garanticen el control parlamentario de este tipo de decretos. Ello debido a que a diferencia de países como España o Italia, lo que pudo incorporarse, por ejemplo, con un plazo de caducidad. Así las cosas, el Poder Ejecutivo goza de la facultad de determinar situaciones que considera necesarias y urgentes en materia económica y financiera, lo cual le habilita a legislar con cargo de dar cuenta al Congreso de la República. Si ello ocurre en el tiempo regular, durante el denominado interregno parlamentario, producto de la disolución, el control que se puede ejercer sobre este tipo de normas se encuentra limitado a la elaboración de informes que son elevados al nuevo Congreso a ser instalado, mas no existe la posibilidad de su modificatoria o derogatoria por parte de la Comisión Permanente. En ese contexto, el presidente de la República, durante el interregno parlamentario, concentra la atribución de legislar sin que existan mecanismos de mayor control por parte del Congreso o la Comisión Permanente.

Durante el interregno parlamentario de octubre de 2019 a marzo de 2020, el Poder Ejecutivo no solo concentró la atribución de legislar, justificada en el artículo 135 de la Constitución, sino que, lo hizo sobre materias que no podrían ser consideradas como necesarias o urgentes, de la revisión de los decretos. Aún más, legisló sobre materias reservadas para el Congreso, lo que representa un exceso de concentración de poder por parte del Presidente de la República a través del decretismo instaurado en el interregno. Para la presente investigación, se evaluó cada uno de los decretos por su contenido y, en base a dicha evaluación, se realizan las siguientes conclusiones.

Respecto a si los decretos de urgencia han excedido las materias constitucionales, en primer lugar, se puede afirmar que estos han excedido la materia económico-financiera. Aunque la facultad de emitir decretos de urgencia está destinada a situaciones económico-financieras urgentes y en el interregno parlamentario se podría entender su uso para temas necesarios y urgentes que no necesariamente calcen en lo económico financiero, se observa que algunos decretos abordaron temas que podrían haber sido objeto de legislación ordinaria. Este comportamiento representa un riesgo significativo, ya que diluye la función específica de los decretos de urgencia y puede llevar a una concentración indebida de poder en el Ejecutivo, debilitando así los mecanismos de

control y supervisión parlamentaria. Ello toda vez que el Parlamento se encuentra disuelto y la Comisión Permanente no cuenta con poder suficiente como para derogar los decretos.

En la misma línea sobre los límites constitucionales, se puede mencionar que algunos decretos fueron emitidos sin una justificación sólida de urgencia. Esta falta de coherencia entre la urgencia declarada y la naturaleza de los temas tratados plantea un riesgo de abuso del poder de decreto, lo que incluso podría erosionando la confianza en las decisiones gubernamentales durante el interregno parlamentario. Incluso, algunos de los decretos versaron sobre materias que tienen reserva de ley; es decir, aquellas que solo el legislador ordinario (Congreso de la República) puede tratar por expresa disposición de la Constitución Política.

Respecto a si los decretos de urgencia carecieron del control político suficiente para evitar la concentración del poder, se ha podido evidenciar un déficit en los mecanismos de contrapeso y supervisión institucional. La ausencia de una regulación adecuado sobre el control de estas normas permite una concentración indebida de poder en manos del Ejecutivo, especialmente cuando los decretos se utilizan para legislar sobre temas que podrían haber sido tratados por el Congreso. Esta falta de control político adecuado compromete la rendición de cuentas, la transparencia y la calidad democrática del proceso legislativo, planteando así serias preocupaciones sobre el equilibrio de poderes y la integridad del sistema político.

Lo mencionado en el párrafo anterior se puede notar en la actuación del nuevo Congreso instalado en marzo de 2020, el cual no ejerció un control efectivo sobre la legislación del interregno, además, debemos señalar la falta de regulación específica para el control de estos decretos. En el mismo sentido, se puso de manifiesto el vacío normativo que facilita la prolongación de la vigencia de los decretos de urgencia sin el debido control parlamentario. Esta falta de regulación refleja un desinterés en fortalecer el marco legal que asegure el adecuado equilibrio de poderes, permitiendo que el Ejecutivo concentre atribuciones legislativas de manera poco controlada. Además, el nuevo Congreso enfrentó una serie de retos políticos que también influyeron en la falta de control sobre estos decretos. El enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, que se prolongó incluso después de la disolución del Congreso, concentró la atención de los legisladores en asuntos más inmediatos de naturaleza política, dejando de lado la revisión y posible derogación de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno.



Un punto importante a señalar es el significado el impacto político e institucional de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario, ya que estos evidencian una clara concentración del poder en manos del Presidente de la República frente a un Congreso debilitado y reducido a su Comisión Permanente durante el periodo de disolución, en los términos señalados por Nohlen y Garrido (2020), serían decretos propios de un hiperpresidencialismo. En ausencia de un órgano legislativo completo que pudiera ejercer un control, el Ejecutivo se vio en una posición de mayor fortaleza para legislar sin las restricciones ni el escrutinio adecuados. Este escenario permitió que el Presidente emitiera decretos que excedieron los límites constitucionales, legislando sobre materias que, en circunstancias normales, habrían sido competencia exclusiva del Congreso. Aún más, la permanencia en el tiempo de estos decretos refleja deficiencia en el control parlamentario. Este debilitamiento del control parlamentario no solo afecta el equilibrio de poderes, sino que también pone en riesgo los principios democráticos y la calidad institucional del sistema político peruano.

En resumen, los hallazgos de esta investigación subrayan la necesidad de establecer límites claros y procedimientos rigurosos para el uso de los decretos de urgencia. La falta de restricciones precisas, la ausencia de justificación adecuada para la urgencia de los temas y el déficit en el control político pueden socavar los principios democráticos fundamentales y comprometer la integridad del proceso legislativo en un sistema político. Es esencial fortalecer los mecanismos de control parlamentario, contrapeso y rendición de cuentas para garantizar un uso responsable y transparente del poder de decreto en el contexto de un Estado de derecho.

A manera de recomendación, una propuesta efectiva podría ser establecer un plazo de caducidad para los decretos de urgencia, por ejemplo, de 60 o 90 días. Esto significa que, una vez emitido un decreto de urgencia, debería ser ratificado o convertido en ley por el Congreso en un plazo determinado para que mantenga su validez. De lo contrario, el decreto perdería efecto automáticamente. Esta medida garantizaría una revisión oportuna y un control efectivo por parte del Congreso sobre la legislación de urgencia.

## REFERENCIAS

- Ackerman, B. (2000). The New Separation of Powers. *Harvard Law Review* Vol. 113.
- Bernales Ballesteros, E. (2012). *La Constitución de 1993*. Lima: Editorial Moreno S.A.
- Bernales Ballesteros, E. (2017). El Régimen Presidencial en la Constitución de 1993. *Ius et Veritas* N° 53. Diciembre 2016. pp. 344-357.
- Campos Ramos, M. (2020). Los decretos de urgencia del interregno parlamentario. Análisis de la disolución del Parlamento y el control posterior de los decretos de urgencia. *Gaceta Constitucional Tomo 146. Febrero 2020*. 66-74
- Carpio Marcos, E. (2005). Artículo 135. En: *La Constitución Comentada*. Gaceta Jurídica
- Cassagne, J.C. (2016). *El Principio de Legalidad y el Control Judicial de la Discrecionalidad Administrativa*. Buenos Aires: Euros Editores.
- Congreso de la República del Perú (2022). Reglamento del Congreso de la República Lima: Edición Oficial.
- Cox, G. y Morgenstern, S. (2002). Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. En: Morgenstern, S. y Nacif, B. (eds.). *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press
- Dargent, E. (2 de octubre de 2019). *¿El golpe?, la columna de Eduardo Dargent*. El Comercio. <https://elcomercio.pe/politica/opinion/el-golpe-la-columna-de-eduardo-dargent-noticia/>.
- Delgado-Guembes, C. (1995). El debate parlamentario de la Ley N° 25397. *Pensamiento Constitucional, Año II N° 2*, pp. 263-297.
- Delgado-Guembes, C. (2015). Modelo democrático, régimen político y usos contextuales de los decretos de urgencia en el Perú en el período 1980-2015 (tesis de maestría). PUCP, Lima.
- Eguiguren Praeli, F. (1994). La legislación delegada y los decretos de urgencia en la Constitución peruana de 1993. En Comisión Andina de Juristas, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios*. Lima: CAJ.
- Figueiredo, A y Limongi, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova orden constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Freeman, Will (2022, Agosto). Latin America's Parliamentarism Problem. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/latin-americas-parliamentarism-problem/>

García Belaunde, D. (1991). Forma de gobierno en la Constitución peruana. *Revista de estudios políticos*. N° 74. Pp. 615-634.

García Belaunde, D. (1996). *La Constitución en el péndulo*. Arequipa: Editorial UNSA.

García Belaunde Saldías, D. (1998). *El derecho presupuestario en el Perú*. Lima: Luis Alfredo ediciones

García, I. (2023). Las instituciones sí importan: el presidencialismo parlamentarizado del Perú y la amenaza a la democracia en el período 2016-2021. *Analecta Política*, 13(25), 01-23. doi: <http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v13n25.a02>

García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Hakansson, C. (2020). El contenido del principio de separación de poderes. A propósito de la demanda competencial sobre la disolución parlamentaria. *Gaceta Constitucional Tomo 146. Febrero 2020*. 66-74

Junta Revolucionaria (1968). *Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada*. Lima: 2 de octubre de 1968.

Krause, G. y Cohen, D. (1997). Presidential Use of Executive Order, 1953-1994. *American Politics Quarterly* 25, N°. 4 458-471

Kresalja B. y Ochoa, C. (2016). *Derecho Constitucional Económico*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Landa, C. (13 de febrero de 2020). Los Decretos de Urgencia durante la disolución del Congreso. *Enfoque Derecho*. Recuperado de: <https://www.enfoquederecho.com/2020/02/13/los-decretos-de-urgencia-durante-la-disolucion-del-congreso/>

Lindembert, S. (2015). *Poder de Decreto del Presidente de la República en el subcontinente sudamericano: una mirada normativa*. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, 2015.

Locke, J. (2000). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*, Madrid: Alianza.

Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel.

Lupu, Noam, Mariana Rodríguez y Elizabeth J. Zechmeister (Eds.) 2021. *El pulso de la democracia*. Nashville, TN: LAPOP

- Mainwaring, S y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate*. En: Mainwaring, S y Shugart, M. (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Malamud, C. y Núñez, R. (2021) *Gobiernos, gobernabilidad y pandemia em América Latina*. Alcalá de Henares: Real Instituto Elcano.
- Montero, G. (1984). *El Control Parlamentario*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Montesquieu, Charles Louis de Secondat (2001). *El Espíritu de las Leyes*. México: Oxford University Press.
- Negretto, G. (2002). ¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina. *Desarrollo Económico Vol. 42, N° 167*.
- Neustadt, R. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. Nueva York: John Wiley.
- Nohlen, D. y Garrido, A. (2020). *Presidencialismo Comparado: América Latina*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ochoa Cardich, C. (1994). Tipología y análisis del régimen político de la Constitución peruana de 1993. *Derecho & Sociedad, (8-9)*, 31-42.
- O'Donnell G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En: PNUD (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Paniagua Corazao (1995). La Constitución Peruana de 1993. *Dereito Vol. IV N° 2*. 9-52
- Paredes, M. y Encinas, D. (2020). Perú 2019: Crisis Política y Salida Institucional. *Revista de Ciencia Política. Vol. 40. N° 2*. 483-510.
- Pérez Hualde, A. (1995). *Decretos de necesidad y urgencia. Límites y control. En a doctrina, en la jurisprudencia y en la reforma constitucional*. Buenos Aires: Depalma.
- Planas Silva, P. (1993). Decreto de urgencia y "medidas extraordinarias"; Notas para una tipificación. *IUS ET VERITAS, Año 4 N° 7*, pp. 133-158.
- Quintero, C. (1956). El concepto de Delegación en cuanto a la función legislativa. *Anuario de Derecho Año I N°1* pp.15-21.
- Rubio Correa, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo 4*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Rubio Correa, M. (2022). *La primera disolución constitucional del Congreso de la República*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Sabsay, D. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: La Ley S.A.

Sartori, G. (1994). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Santaolalla López, F. (2017). La reforma de los Decretos-leyes en Italia y sus posibles lecciones en España. *Revista de Derecho Político*. Nº 98, 2017. 13-43

Torres y Torres Lara, C. (1991). *Los decretos de urgencia*. Lima: Studium.

Villarán, M. V. (1962). Ante-proyecto de Constitución de 1931.

