



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 845/2021

Caso de la Modificatoria de la Ley del Imarpe | 1

Expediente 00001-2021-PI/TC

RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión de Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 7 de septiembre de 2021, los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales (con fundamento de voto), Ramos Núñez (con fundamento de voto) y Espinosa-Saldaña Barrera (con fundamento de voto) han emitido la siguiente sentencia que resuelve:

Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta contra todos los extremos del Decreto de Urgencia 015-2020.

Por su parte, los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada emitieron un voto singular conjunto declarando fundada la demanda; asimismo, el magistrado Blume Fortini emitió un voto singular disponiendo declarar fundada la demanda.

Habiéndose publicado con fecha 26 de septiembre del presente año la Resolución Administrativa 172-2021-P/TC, que decretó la vacancia del magistrado Ramos Núñez por causal de muerte, se deja constancia de que se publica la presente resolución sin su firma.

De otro lado, se deja constancia de que a la fecha de fallecimiento del magistrado Ramos Núñez, no llegó a presentar a la Secretaría Relatoría su fundamento de voto.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza la sentencia y los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
FERRERO COSTA
MIRANDA CANALES
BLUME FORTINI
SARDÓN DE TABOADA
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Modificatoria de la Ley del Imarpe | 2

PLENO JURISDICCIONAL

Expediente N.º 00001-2021-PI/TC

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7 de septiembre de 2021

Caso de la Modificatoria de la Ley del IMARPE

COLEGIO DE ABOGADOS DE HUAURA C. PODER EJECUTIVO

Asunto

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 015-2020, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú - Imarpe, para la mejora y el fortalecimiento del rol y la gestión institucional

Magistrados firmantes:

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TABLA DE CONTENIDOS

| Norma impugnada | Parámetro de control |
|------------------------------|--|
| Decreto de Urgencia 015-2020 | Constitución Política del Perú, artículos: <ul style="list-style-type: none">• 51,• 118.19; y• 135 |

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

B-1. DEMANDA

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONAL

§2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

2.1. SOBRE LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS DE URGENCIA DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO

2.1.1. DECRETOS DE URGENCIA ORDINARIOS

2.1.2. DECRETOS DE URGENCIA EXTRAORDINARIOS

2.2. SOBRE LA VULNERACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL INCISO 2 DEL ARTÍCULO 28 DE LA LOPE EN MATERIA DE CREACIÓN DE ORGANISMOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS

III. FALLO



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 7 días del mes de septiembre del 2021, reunido el Tribunal Constitucional en sesión del Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los magistrados Ferrero Costa (vicepresidente); Miranda Canales, Blume Fortini, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Espinosa-Saldaña Barrera, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento de la magistrada Ledesma Narváez, conforme al artículo 30-A del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional; y con los fundamentos de voto de los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, el voto singular conjunto de los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada, y el voto singular del magistrado Blume Fortini.

I. ANTECEDENTES

A. PETITORIO CONSTITUCIONAL

Con fecha 14 de enero de 2021, don José David Burgos Alfaro, decano del Colegio de Abogados de Huaura, interpone demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto de Urgencia 015-2020, alegando que ha incurrido en infracciones formales de la Constitución, que ha vulnerado el principio de jerarquía normativa y que ha contravenido lo dispuesto en Ley 29158, *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo* (LOPE), respecto a la regulación de organismos técnicos especializados establecida en dicha norma.

Por su parte, con fecha 17 de mayo de 2021, don Luis Alberto Huerta Guerrero, en su condición de procurador público especializado en Materia Constitucional del Poder Ejecutivo, contesta la demanda solicitando que sea declarada infundada en todos sus extremos.

B. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

Las partes postulan una serie de argumentos sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada que, a manera de resumen, se presentan a continuación:

B-1. DEMANDA

Los argumentos expuestos en la demanda son los siguientes:

- El Colegio de Abogados de Huaura señala que la norma impugnada ha sido emitida sin ajustarse a los cánones constitucionales que regulan la emisión de un decreto de urgencia.
- En concreto, el demandante alega que dicha norma ha sido expedido durante el interregno parlamentario, sin respetar los límites establecidos en la Constitución respecto a la emisión de este tipo de normas.



- Refiere que durante el interregno parlamentario regulado por el artículo 135 de la Constitución no se pueden modificar normas constitucionales, tratados internacionales o leyes orgánicas, ni menos aún regular aspectos ni situaciones que no tengan el carácter de transitorio, extraordinario, excepcional o urgente.
- Añade que, de acuerdo con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia 015-2020, correspondía al Poder Ejecutivo emitir el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Instituto del Mar del Perú (Imarpe) en un plazo que no debía exceder los 30 días hábiles contados desde el 23 de enero de 2020. No obstante, hasta la fecha se encuentra pendiente la publicación de dicho dispositivo o instrumento de gestión institucional; lo cual ratifica que las medidas contempladas en el DU 015-2020 no resultaban de urgente e impostergable atención por parte del Estado.
- Alega que la Comisión Permanente del Congreso de la República recomendó derogar el DU 015-2020 impugnado en autos, al concluir que carece de urgencia y no cumple con los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad y conexidad exigidos por el Tribunal Constitucional para determinar la validez legal de este tipo de normas (Anexo 1-F obrante en la página 56 del archivo que contiene la demanda).
- Asimismo, sostiene que la comisión permanente en el referido informe considera que el decreto impugnado transgredió la ley en el extremo de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Lope) -Ley 29158-, toda vez que la creación [o calificación] de un organismo técnico especializado se hace por ley, con iniciativa del Poder Ejecutivo. Y precisa que al haberse hecho una excepción, se habría pasado por alto una norma con categoría de ley orgánica.
- Argumenta que, en este caso, el Poder Ejecutivo puede emitir decretos de urgencia en dos circunstancias: para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera en períodos de normalidad o plenitud constitucional (artículo 118 de la Constitución), y para legislar en el interregno parlamentario (artículo 135 de la Constitución).
- Sin embargo, recalca que en la medida en que el Ejecutivo no es un legislador, y que este tipo de normas no son decretos leyes (pues no estamos ante un régimen de facto), se deberá respetar siempre los límites previstos en la propia Constitución para cada supuesto.
- En ese sentido, sostiene que si bien durante el periodo de interregno parlamentario no se restringen las materias que pueden ser legisladas por el Poder Ejecutivo a través de un decreto de urgencia, dicha facultad legislativa deberá ejercerse sujetándose a la finalidad de atender situaciones de urgencia para la sociedad: circunstancias graves, súbitas y anormales de interés a los ciudadanos; de lo



contrario se vaciaría de contenido el carácter de urgente (o de “urgencia”) que de manera expresa se expone en la Constitución.

- Por ello, alega que el objetivo de mejorar y fortalecer el rol y la gestión del Imarpe, si bien es importante y legítimo, no justifica una atención inmediata a través de un decreto de urgencia, habida cuenta de que era perfectamente factible esperar a la instalación del nuevo Congreso para que se reforme dicha ley u otorgue facultades legislativas al Poder Ejecutivo.
- Afirma también que, como ha advertido el Tribunal Constitucional en el fundamento 59 de la Sentencia 00008-2003-AI/TC, “la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos, es decir, del análisis de la materia que regula y de la circunstancia externa que justifique su dictado”, situación que no se cumple en el presente caso.
- Por otro lado, sobre el principio constitucional de jerarquía de normas reconocido expresamente en el artículo 51 de la Constitución, acota que implica el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto de normas jurídicas. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido en el fundamento 2 de la Sentencia 00004-2004-AI/TC y acumulados que la validez en materia de justicia constitucional es una categoría relacionada con el principio constitucional de jerarquía normativa, conforme al cual la norma inferior será válida sólo en la medida en que sea compatible formal y materialmente con la norma superior.
- Señala también que la emisión de decretos de urgencia por el Poder Ejecutivo, se encuentra sujeta a un control parlamentario *ex post*, conforme a lo previsto por el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y por el artículo 91 del Reglamento del Congreso.
- Agrega que la exigencia de que se dé cuenta al Congreso de la República sobre la expedición de un decreto de urgencia tiene como finalidad propiciar que el Parlamento realice el control sobre los actos normativos expedidos por el Presidente de la República. Dicho control representa uno de los medios institucionales mediante los cuales la Constitución asegura la efectividad del principio de separación de poderes (artículo 43 de la Constitución), al propiciar el *checks and balances* entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.
- Indica también, sobre la habilitación constitucional para emitir decretos de urgencia, que durante el interregno parlamentario, la facultad legislativa que ejerce el Poder Ejecutivo en dicha coyuntura no deja de estar sujeta a determinados límites constitucionales, directamente vinculados a la naturaleza jurídica de los instrumentos legales que sirven para su ejercicio.



- En este sentido, el demandante asevera que los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario seguirán siendo, ante todo, normas con rango de ley que emite el Poder Ejecutivo, sujetas a control parlamentario del nuevo Congreso instalado, y que se restringen a regular situaciones extraordinarias y urgentes de la sociedad: esto es, circunstancias graves, súbitas y anormales de interés de los ciudadanos.
- El colegio de abogados recurrente aduce que, si bien durante el periodo de interregno parlamentario no se restringen las materias que pueden ser legisladas por el Poder Ejecutivo a través de un decreto de urgencia, dicha facultad legislativa deberá ejercerse sujetándose a la finalidad de atender situaciones de urgencia para la sociedad: circunstancias graves, súbitas y anormales de interés a los ciudadanos, de lo contrario se vaciaría de contenido el carácter de urgente (o de “urgencia”) que de manera expresa se expone en la Constitución.
- Por tanto, concluye que el DU 15-2020 adolece de vicios de inconstitucionalidad, ya que no constituyen medidas de urgente e impostergable atención por parte del Estado, toda vez que la necesidad de reestructurar orgánicamente una entidad de la administración pública -si bien puede resultar útil- no se aprecia de su fundamentación la existencia de una circunstancia o situación extraordinaria, grave, súbita y anormal que pueda devenir en perjuicio de la ciudadanía, y que no haya podido esperar a la conformación del nuevo Congreso para su aprobación por la vía regular.

B-2. CONTESTACIÓN DE DEMANDA

El 17 de mayo de 2021, el procurador público especializado del Poder Ejecutivo contesta la demanda esgrimiendo los siguientes argumentos:

- El procurador del Poder Ejecutivo sostiene que un requisito sustancial reconocido por la doctrina y la jurisprudencia comparada consiste en que el presupuesto habilitante para la emisión de un decreto de urgencia es la existencia de una “extraordinaria y urgente necesidad”, que requiere de una atención “inmediata”.
- Por ello, desarrolla precisiones normativas constitucionales para distinguir dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia: los expedidos al amparo del artículo 118, inciso 19, de la Constitución y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional.
- Alega que la materia sobre la que pueden versar los decretos de urgencia previstos en el artículo 135 de la Constitución es amplia y abarca a toda aquella que requiera ser regulada en el período de interregno parlamentario. Refiere que, asumir lo contrario, implicaría limitar por un período de cerca de cinco meses la labor legislativa del Estado, que es asumida de forma extraordinaria por el Poder Ejecutivo.



- El procurador de la parte demandada afirma que el decreto de urgencia impugnado no debe ser analizado al amparo del artículo 118, numeral 9, sino respecto del artículo 135 de la Constitución. Por ello, los criterios de materia regulada, excepcionalidad, necesidad, conexidad, transitoriedad y generalidad, desarrollados por el Tribunal Constitucional para el primer supuesto, no pueden ser aplicados de forma automática al segundo, pues se trata de situaciones completamente diferentes.
- Aduce que, la norma impugnada ha sido expedida en el marco de lo establecido por el artículo 135 de la Constitución, durante el período de interregno parlamentario producido como consecuencia de la disolución del Congreso de la República ocurrida el 30 de setiembre de 2019.
- Subraya que, a la fecha no existe un pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los alcances de los decretos de urgencia expedidos por el Poder Ejecutivo al amparo del artículo 135 de la Constitución, relacionado con alguno de los decretos expedidos como consecuencia del cierre del Congreso de la República efectuado el 30 de setiembre de 2019. Sin embargo, acota que existen dos procesos de inconstitucionalidad en los cuales se puede advertir la posición asumida por algunos magistrados.
- El Poder Ejecutivo argumenta que, a través del Informe N° 53-2020-PRODUCE/OGAJ, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción concluyó que es legalmente viable la emisión del proyecto de decreto de urgencia que tiene por objeto mejorar y fortalecer el rol y la gestión del Instituto del Mar del Perú –Imarpe-, organismo público técnico especializado adscrito al Ministerio de la Producción –Produce- y, en consecuencia, fortalecer la prestación de los servicios a su cargo, mediante cambios en la conformación de su consejo directivo, la regulación de la estructura orgánica básica y otras disposiciones, de acuerdo con el marco normativo vigente.
- Alega que mediante el artículo 1 del Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú - Imarpe, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de mayo de 1981, se estableció que el Imarpe es una persona jurídica de derecho público interno, con autonomía científica, técnica, económica y administrativa, que forma parte del sector público nacional; que depende sectorialmente del Ministerio de Pesquería, actualmente Ministerio de la Producción, y que actúa en concordancia con la política y los objetivos que este último apruebe.
- De lo detallado en los párrafos precedentes, se advierte que la regulación del Imarpe es de una fecha muy anterior a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y otros cuerpos legales que modernizan y uniformizan los lineamientos de organización del Estado.
- Asevera que el Decreto Supremo 58-2011-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de julio de 2011, aprueba la actualización de la calificación y



relación de los organismos públicos que conforman el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y que el Imarpe ha sido calificado como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de la Producción. Agrega que a través del decreto supremo antes referido, del año 2011, se actualizó la calificación del Instituto del Mar del Perú, por lo que se puede concluir que no ha sido a través del decreto de urgencia cuestionado que se crea o califica al Imarpe como organismo público técnico especializado.

- En consecuencia, para el demandado, no existe una afectación al numeral 2 del artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Lope) - Ley 29158, toda vez que no se está creando o calificando un organismo técnico especializado.

II. FUNDAMENTOS

§1. DELIMITACIÓN DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1. En el presente caso, se cuestiona la totalidad del Decreto de Urgencia 015-2020, que modifica el Decreto Legislativo 95, *Ley del Instituto del Mar*, con el alegato de que el Poder Ejecutivo ha incurrido en un vicio de inconstitucionalidad por la forma, al regular a través de un decreto de urgencia una materia para la cual no se encuentra habilitado por la Constitución y el bloque de constitucionalidad, vulnerando así el principio de jerarquía normativa, establecido en el artículo 51 de la Constitución, y contraviniendo lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 28 de la Lope, respecto a la creación de organismos técnicos especializados.
2. Hay que tomar en cuenta que el artículo 2 del Decreto de Urgencia 015-2020 modifica los artículos 1, 4, 9, 10, 11, 12 y 22 del Decreto Legislativo 95, en tanto que su artículo 3 incorpora el artículo 11-A, entre otros. Asimismo, cuenta con dos disposiciones complementarias finales y una disposición complementaria transitoria.
3. A continuación, este Tribunal evaluará si la norma impugnada resulta inconstitucional por la forma y si contraviene, o no, la Constitución y el bloque de constitucionalidad, integrado en el presente caso por el inciso 2 del artículo 28 de la Lope.

§2. SOBRE LOS ALEGADOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMAL

4. El artículo 74 del Nuevo Código Procesal Constitucional establece que la infracción contra la jerarquía normativa puede ser:
 - (i) Directa o indirecta;
 - (ii) Total, o parcial; y,



- (iii) Por la forma o por el fondo.
5. Este Tribunal ha tenido oportunidad de establecer que una norma puede incurrir en una infracción constitucional por la forma en tres supuestos (Sentencia 00020-2005-PI/TC, y acumulados, fundamento 22):
 - a) cuando se produce el quebrantamiento del procedimiento legislativo previsto en la Constitución para su aprobación;
 - b) cuando se ha ocupado de una materia que la Constitución directamente ha reservado a otra específica fuente formal del derecho; y
 - c) cuando es expedida por un órgano que, constitucionalmente, resulta incompetente para hacerlo.
 6. Al respecto, en el presente caso el demandante alega que el contenido normativo del decreto de urgencia impugnado incluye materias cuya regulación no puede hacerse a través de este tipo de norma, según la Constitución y el bloque de constitucionalidad. En ese sentido, sostiene que el decreto cuestionado ha incurrido en un vicio de incompetencia proscrito por la Norma Fundamental.
 7. Siendo ello así, se desprende de la demanda que el alegado vicio de inconstitucionalidad formal se enmarca dentro del supuesto c) mencionado *supra*.
 8. Al respecto, cabe recordar que el proceso de inconstitucionalidad implica un control abstracto de las normas con rango de ley tomando a la Constitución, en su carácter de norma suprema del ordenamiento, como parámetro de evaluación.
 9. Sin embargo, en determinadas ocasiones, el parámetro de constitucionalidad puede comprender a otras fuentes distintas de la Constitución y, en concreto, a determinadas normas con rango de ley, siempre que esa condición sea reclamada directamente por una disposición constitucional (Sentencia 00007-2002-AI/TC, fundamento 5).
 10. En tales casos, estas fuentes asumen la condición de "normas sobre la producción jurídica" en un doble sentido. Por un lado, como "normas sobre la forma de la producción jurídica", esto es, cuando se les encarga la capacidad de condicionar el procedimiento de elaboración de otras normas que tienen su mismo rango. Por otro, como "normas sobre el contenido de la normación", es decir, cuando por encargo de la Constitución pueden limitar el contenido de tales normas.
 11. A este parámetro de control, formado por la Constitución y aquellas normas con rango de ley que derivan directamente de ella y tienen una relación causal con la materia jurídica subyacente al control de constitucionalidad a realizarse, se le denomina bloque de constitucionalidad.



12. En ese orden de ideas, este Tribunal ha convenido en que "en una hipótesis de infracción indirecta, el parámetro de control, esto es, la norma de referencia a partir de la cual el Tribunal evaluará la validez de la ley cuestionada está integrado por la Constitución, pero también por todas las leyes a las que está confirió la capacidad de limitar a otras normas de su mismo rango" (Sentencia 00047-2004-AI/TC, fundamento 128).
13. Este Tribunal ha precisado, además, que se produce una afectación indirecta cuando exista incompatibilidad entre la norma sometida a juicio y otra norma legal a la que la propia Constitución delegó algunos de los siguientes aspectos:
 - a) La regulación de un requisito esencial del procedimiento de producción de normativa;
 - b) La regulación de un contenido materialmente constitucional; y,
 - c) La determinación de competencias o límites de las competencias y atribuciones de los distintos poderes y órganos constitucionales.
14. Dichas normas deben ser, a su vez, compatibles con la Constitución para formar el bloque de constitucionalidad. En tales casos, las normas integradas al parámetro actúan como normas interpuestas, y toda norma controlada que sea incompatible con ellas será declarada inconstitucional en un proceso, por infracción indirecta a la Constitución.
15. Considerando lo previamente referido, este Tribunal advierte en la presente controversia que lo cuestionado por los demandantes se reconduce a los siguientes problemas de relevancia constitucional:
 - i) Sobre la competencia del Poder Ejecutivo para regular a través de un decreto de urgencia, durante el interregno parlamentario, las materias previstas en la norma impugnada;
 - ii) Sobre la vulneración de lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 28 de la Lope, en materia de la creación de organismos técnicos especializados

2.1. SOBRE LA EXPEDICIÓN DE DECRETOS DE URGENCIA DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO

16. Con relación al primer problema constitucional identificado, esto es, a fin de determinar si el Poder Ejecutivo es competente para regular, durante el interregno parlamentario y a través de un decreto de urgencia, las materias previstas en la norma impugnada; es necesario partir, en primer lugar, de las exigencias establecidas en la Constitución para la expedición válida de este tipo de normas, teniendo en consideración además los pronunciamientos de este Tribunal sobre el particular.



17. Así pues, a partir de una interpretación unitaria de la Constitución, cabe distinguir entre los decretos de urgencia “ordinarios”, expedidos en virtud del artículo 118, inciso 19 de la Constitución, y los decretos de urgencia “extraordinarios”, que son emitidos al amparo del artículo 135 de la Norma Fundamental, lo que será precisado a continuación.

2.1.1. Decretos de urgencia ordinarios

18. En el caso de los decretos de urgencia “ordinarios”, debe tenerse en cuenta que, la Constitución dispone en el inciso 19 del artículo 118, que le corresponde al Presidente de la República:

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 Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

19. Así pues, en nuestro ordenamiento jurídico los decretos de urgencia son normas con rango y fuerza de ley cuya legitimidad constitucional depende del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para su expedición.
20. En tal sentido, los decretos de urgencia deben cumplir con requisitos formales y sustanciales. Los primeros son previos como posteriores a su promulgación, en tanto que el cumplimiento de los segundos involucra la verificación de criterios endógenos y exógenos.
21. En cuanto a los requisitos formales, el requisito *ex ante* está constituido por el refrendo del presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123 de la Constitución), mientras que el requisito *ex post* lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.
22. En cuanto a los requisitos sustanciales, estos aluden al cumplimiento de criterios endógenos y exógenos a la norma, esto es, de la materia que regula el decreto y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado.
23. En cuanto a lo primero, el propio inciso 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre “materia económica y financiera”, lo que de acuerdo con el principio de separación de poderes, implica que dicha materia sea el contenido específico de la disposición.
24. Como se ha reiterado en diversas ocasiones, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico. Sin embargo,



corresponde distinguir entre los medios o mecanismos de la norma que integran su contenido de los fines que la inspiran. De esta manera, la concreta regulación o estado de cosas que persigue la norma debe ser de naturaleza económica, o financiera, o incidir directamente en el mercado, entre otros supuestos análogos.

25. Asimismo, la expedición de un decreto de urgencia debe respetar los límites constitucionales impuestos a este respecto. Tal es el caso del límite explícito recaído sobre la materia tributaria, proscrita de ser regulada a través de un decreto de urgencia, según lo establecido en el párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución.
26. Por otro lado, este Tribunal, en la Sentencia 00008-2003-PI/TC, también se ha pronunciado sobre las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, justifican su expedición. En ese sentido, con base en la interpretación sistemática de las exigencias previstas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución y del inciso c del artículo 91 del Reglamento del Congreso, este Tribunal ha establecido que los criterios sustanciales exógenos que deben justificar la expedición de los decretos de urgencia son:
 - a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada 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. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC 29/1982, fundamento 3).
 - b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
 - c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
 - d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Sentencia 00001-2003-AI/TC y 00003-2003-AI/TC, fundamento 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depara la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.



e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC 29/1982, fundamento 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada (Sentencia 00008-2003-PI/TC, fundamento 60).

27. Sin embargo, estas exigencias, que deben ser las que debe observar el Poder Ejecutivo al momento de expedir decretos de urgencia, se modulan en cuando se trata de expedir normas bajo el supuesto previsto en el artículo 135 de la Constitución.

2.1.2. Decretos de urgencia extraordinarios

28. La otra clase de decretos de urgencia previstos en la Constitución son los extraordinarios, que expide el Poder Ejecutivo cuando el Congreso de la República ha sido disuelto por la causal prevista en el artículo 134 de la Constitución.
29. En esta línea, el artículo 135 establece que:

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.

30. Como puede advertirse, ante la disolución del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo expide normas con rango de ley a través de los decretos de urgencia. En ese sentido, no se trata del mismo escenario ordinario en el cual se emiten los decretos de urgencia según el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución.
31. A este respecto, este Tribunal ha indicado recientemente que, en un escenario excepcional, sería irrazonable que las exigencias que debe observar el Poder Ejecutivo al emitir los decretos de urgencia durante dicho interregno sean las



mismas que cuando dicha situación no se configura (Sentencia 00003-2020-PI/TC, fundamentos 20 al 24).

32. Resulta razonable entonces que en tales circunstancias las limitaciones al contenido de los decretos de urgencia, relacionados con la materia económica y financiera, no resulten aplicables a los decretos emitidos a la luz del artículo 135 de la Constitución. No obstante, y sin ánimo exhaustivo, este Tribunal entiende que existen al menos dos materias vedadas para el contenido de los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Norma Fundamental; estas son la de regular reformas constitucionales, por un lado, y leyes de desarrollo constitucional, por el otro.
33. El interregno parlamentario, tras la disolución del Congreso de la República, supone una circunstancia de excepción constitucional, durante el cual el Poder Ejecutivo puede legislar mediante decretos de urgencia. No obstante, ello no exime a tales actos del control respectivo, ante el Poder Legislativo y la jurisdicción constitucional, como ocurre en el presente caso.
34. Y es que, ante la disolución del Congreso por las causales previstas en el artículo 134 de la Constitución, el Poder Ejecutivo tiene competencia para legislar a través de decretos de urgencia durante el interregno parlamentario, con base y -también con límites- en la propia Constitución.
35. Asimismo, tal circunstancia no podría ameritar que este Tribunal valide la expedición de decretos de urgencia que anulen el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales o los principios constitucionales vinculantes para todo el ordenamiento.
36. En todo caso, debe recordarse que los decretos de urgencia son objeto de control por el Poder Legislativo, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución, y por este Tribunal, a través de un proceso de inconstitucionalidad, según lo establecido en el inciso 3 del artículo 200 de la Norma Fundamental. De igual forma, podrían plantearse cuestionamientos por las vías judiciales pertinentes.
37. En tal sentido, aun cuando se considere que los decretos de urgencia extraordinarios pueden, eventualmente, referirse a materias como las reguladas por la norma sometida a control, ello no significa que estas sean por sí mismas constitucionales por el fondo. Sin perjuicio de lo anterior, el nuevo Congreso podría modificarlos o derogarlos con la expedición de una ley.
38. En suma, los decretos de urgencia expedidos durante el interregno parlamentario no tienen los mismos requisitos que los ordinarios y, por ende, pueden, en principio, referirse a las materias abordadas por el Decreto de Urgencia 015-2020.
39. Así pues, este Tribunal no pierde de vista que la regulación de la norma impugnada alude al fortalecimiento del rol y de la gestión del Imarpe y, con ello, la prestación



de los servicios a su cargo, mediante el ajuste de la conformación de su consejo directivo, la regulación de la estructura orgánica básica, y otras disposiciones.

40. Se trata, pues, de materias que pueden ser reguladas a través de un decreto de urgencia extraordinario, como ha ocurrido en el presente caso.
41. Asimismo, la modificación de determinados artículos del Decreto Legislativo 95, norma con rango y fuerza de ley, puede ser realizada a través de otra norma que también tenga rango y fuerza de ley, de conformidad con la Constitución.
42. Por consiguiente, corresponde desestimar el presente extremo de la demanda.

2.2. SOBRE LA VULNERACIÓN DE LO DISPUESTO EN EL INCISO 2 DEL ARTÍCULO 28 DE LA LOPE EN MATERIA DE CREACIÓN DE ORGANISMOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS

43. En segundo lugar, los demandantes alegan que a través de la norma impugnada se ha creado un organismo público técnico especializado, lo que contraviene lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 28 de la LOPE, dado que según esta última, tales organismos se crean por ley.
44. Al respecto, y con relación al Imarpe, este Tribunal aprecia que en el artículo 1 del Decreto Legislativo 95, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 27 de mayo de 1981, se estableció que el Instituto del Mar del Perú es una persona jurídica de derecho público interno, con autonomía científica, técnica, económica y administrativa, que formaba parte del sector público nacional; que depende sectorialmente del extinto Ministerio de Pesquería, actualmente Ministerio de la Producción; y que debe actuar en concordancia con la política y los objetivos que este último apruebe.
45. Luego, mediante el Decreto Supremo 58-2011-PCM, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de julio de 2011, se aprobó la actualización de la calificación y relación de los organismos públicos que conforman el Poder Ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en la Lope.
46. En dicha actualización, Imarpe fue calificado como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio de la Producción, pero se debe subrayar que el decreto no crea el organismo, sino que esta norma reglamentaria se limita a actualizar la denominación, y la ajusta a la clasificación contenida en la Lope.
47. Este Tribunal estima que la expedición del decreto de urgencia que se impugna no crea un organismo técnico especializado nuevo ni introduce una categoría jurídica que no estuviera previamente prevista. Efectivamente, la categoría de “organismo público técnico especializado” ya se encontraba prevista en la Lope y, por lo tanto, la adecuación de un órgano a tal condición no supone una afectación del inciso 2 del artículo 28 de dicha norma.



48. Por ello, este Tribunal no advierte que la norma impugnada haya infringido lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 28 de la Lope.
49. Por último, se debe enfatizar que no existe infracción del principio de jerarquía normativa por cuanto el organismo fue creado por norma con rango de ley, más tarde se aprobó la Lope y por último se ajustó la categoría del Imarpe, creado previamente, a la calificación de los organismos adscritos al Poder Ejecutivo que contiene la citada ley orgánica.
50. Por tales consideraciones, corresponde desestimar la demanda en el presente extremo.

III. FALLO

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO

Declarar **INFUNDADA** la demanda interpuesta contra todos los extremos del Decreto de Urgencia 015-2020.

Publíquese y notifíquese.

SS.

LEDESMA NARVÁEZ
MIRANDA CANALES
RAMOS NÚÑEZ
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

PONENTE LEDESMA NARVÁEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Nótese que el proyecto en su fundamento 31 alude erróneamente a que este Colegiado ya habría analizado y discutido que los decretos de urgencia producidos durante el interregno parlamentario no se corresponden con los facultados al presidente de la República por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución. Siendo que, en realidad, se trata de un criterio basado en el razonamiento esgrimido por la Magistrada Ledesma en los fundamentos 29 a 34 de su voto singular recaído en la STC 00008-2020-PI/TC. Además, dicho caso fue resuelto en mayoría como improcedente.

Cabe agregar que lo indicado en el fundamento 31 de la propuesta bajo análisis, es una réplica de lo señalado en el fundamento 23 de la ponencia recaída en el Expediente 00003-2020-PI/TC, que, tras no alcanzar 5 votos conformes —siendo el suscrito uno de los que emitió voto singular—, fue resuelto como infundado.

S.

MIRANDA CANALES



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Coincido con el sentido de lo resuelto, pero estimo pertinente dejar sentado las consideraciones que a continuación expongo:

1. Debo hacer notar que el proyecto no cuestiona suficientemente la tesis propuesta por la parte demandante sobre los decretos de urgencia reconocidos en el artículo 135 del texto fundamental. Ello en razón que la demanda se sustenta, en base a una argumentación denominada por la doctrina como intención del legislador en cuanto argumento autónomo¹, que el constituyente se refirió (eligió) explícitamente a esta categoría normativa (decreto de urgencia) en lugar de otra, y ello implicaba que su naturaleza jurídica debiera mantener mínimamente las características de excepcionalidad y urgencia (necesidad); constituyéndose ambas características en parámetro de control de la regulación cuestionada.
2. Justo es señalar que este proyecto no solo no ha dilucidado debidamente el contenido de los decretos de urgencia expedidos durante el interregno parlamentario, sino que aún no se ha pronunciado sobre sus alcances. Ello naturalmente lleva a una situación preocupante, en la cual este Tribunal no ha discutido la existencia de límites formales y materiales de los decretos de urgencia expedidos por el Gobierno o Poder Ejecutivo cuando el interregno parlamentario, o, dicho con otras palabras, cuando el Congreso no existe, pues ha sido disuelto debido a una grave crisis y enfrentamiento político (ingobernabilidad) entre el Gobierno y el Congreso de un Estado en particular.
3. Ciertamente, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00003-2020-PI/TC (fundamento 23) manifestó que “(...) sería irrazonable que las exigencias que debe observar el Poder Ejecutivo al emitir los decretos de urgencia durante dicho interregno sean las mismas que cuando dicha situación no se configura.” Sin embargo, se advierte que:
 - i) Dicha afirmación es insuficiente para poder configurar y esclarecer la naturaleza y los límites formales de los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario.
 - ii) En dicho caso no se alcanzó el mínimo de votos exigidos para emitir sentencia en un proceso de inconstitucionalidad, de acuerdo al artículo 5 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 28301, por lo que se declaró infundada la demanda.
4. Siendo así, considero que es pertinente plantear dentro del Tribunal una discusión en

¹ Ver: GUASTINI, Ricardo. Interpretar y argumentar. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pp. 267-270



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Caso de la Modificatoria de la Ley del Imarpe | 20

torno a lo planteado frente a las diversas tesis doctrinales existentes, sin obviar lo dispuesto en la Constitución.

S.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



VOTO SINGULAR DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN DE TABOADA

Discrepamos con lo resuelto por la sentencia de mayoría. En este caso, el demandante solicita que se declare inconstitucional el Decreto de Urgencia 015-2020, que modifica el Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú (Imarpe). En esencia, argumenta que la reforma del Imarpe no puede ser realizada a través de un decreto de urgencia porque de ninguna manera puede ser considerada un asunto urgente. Cuando se dio el Decreto de Urgencia 015-2020, el Decreto Legislativo 95 tenía casi cuarenta años de vigencia. Su reforma no puede ser considerada, pues, un asunto urgente.

Según el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, dictar decretos de urgencia es una atribución del Presidente de la República. Empero, el Presidente de la República no puede legislar, vía decretos de urgencia, sobre lo que se le ocurra. Solo puede hacerlo sobre asuntos urgentes “en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso”. La reforma del Imarpe no es materia económica y financiera sino institucional. En esta perspectiva, por tanto, el Decreto de Urgencia 015-2020 es doblemente inconstitucional: no es una materia urgente ni económico-financiera.

En la sentencia 00010-2020-PI/TC, este Tribunal señaló que los límites de los decretos de urgencia extraordinarios —expedidos cuando el Congreso es disuelto por el Presidente de la República— no son idénticos a los que corresponden a los ordinarios —expedidos cuando el Congreso está en funciones—. Empero, ello no significa que aquellos no tengan ningún límite formal y material. En la misma sentencia se insistió que, durante el interregno parlamentario, “el Poder Ejecutivo tiene habilitada la competencia para legislar a través de decretos de urgencia, con base —y también con límites— en la propia Constitución” (fundamento 30).

Dicha sentencia trata de una materia eminentemente económica, puesto que la intervención notarial en el arrendamiento financiero incide en la informalidad. La ley que reforma al Imarpe no contiene una materia semejante. En puridad, contiene la reforma institucional —que modifica las funciones, estructura, etcétera— de una entidad del Estado. Esto no puede hacerse, pues, a través de un decreto de urgencia. Evidentemente, por tanto, este decreto constituye un ejercicio abusivo de una atribución constitucional.

Este decreto de urgencia vulnera el principio de separación de poderes consagrado por el artículo 43 de la Constitución. Según este, la facultad de legislar reside en el Congreso de la República, ya que este está integrado por representantes de todas las corrientes de opinión que existen en la sociedad. Legislar corresponde al Congreso porque es allí donde se analiza y pondera mejor todas las consecuencias que derivan de las leyes. El Poder Ejecutivo, representa solo a la corriente de opinión mayoritaria (a veces, a una muy relativa).



La sentencia de mayoría sugiere que la disolución del Congreso es un fenómeno natural, como la sucesión del día a la noche. No lo es. El interregno parlamentario es un hecho que deriva de la acción del propio Presidente de la República. Aceptar que durante el interregno parlamentario el Poder Ejecutivo pueda legislar sobre todo cuanto le apetezca es incentivar la recurrencia de una situación de excepción como la que él representa.

Esta sentencia de mayoría es tanto más azorante cuanto se suma a la sentencia 00006-2019-CC/TC, que validó indebidamente la disolución del Congreso, realizada el 30 de setiembre de 2019. Como se sabe, tal disolución pretendió basarse en una denegación *fáctica* de la confianza solicitada por el entonces Presidente de la República respecto de una atribución constitucional exclusiva del Congreso.

Por todo ello, nuestro voto es por declarar **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, **INCONSTITUCIONAL** el Decreto de Urgencia 015-2020.

SS.

FERRERO COSTA
SARDÓN DE TABOADA



**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI
OPINANDO QUE DEBE DECLARARSE FUNDADA LA DEMANDA E
INCONSTITUCIONAL EN SU TOTALIDAD EL DECRETO DE URGENCIA
015-2020**

Con el debido respeto hacia mis distinguidos colegas Magistrados que han asumido una posición discrepante a la mía en la resolución de la presente controversia constitucional, considero que el Decreto de Urgencia 015-2020 es inconstitucional en su totalidad, puesto que, siendo la disolución del Congreso dispuesta por el hoy vacado ex presidente Martín Vizcarra un acto inconstitucional, como lo dejé sentado en el voto singular que emití conjuntamente con el Magistrado Ferrero Costa en el proceso competencial recaído en el expediente 00006-2019-PCC/TC, deviene en inconstitucional todo acto derivado de la misma, como lo es el decreto de urgencia impugnado.

De otro lado, considero que aquel, al modificar el Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú – IMARPE, bajo el argumento de mejorar y fortalecer el rol y gestión de IMARPE, introduciendo modificaciones a sus artículos 1, 4, 9, 10, 11, 12 y 22, sobre su naturaleza, funciones, estructura, consejo directivo y otros aspectos, no resiste el menor análisis de constitucionalidad, por cuanto:

- Desnaturaliza la excepcionalidad de los decretos de urgencia;
- Colisiona con la naturaleza esencialmente temporal de tal tipo de normas;
- Carece de conexidad con la supuesta situación fáctica que se arguye como generadora de su expedición; y
- Constituye un sinsentido toda vez que el decreto de urgencia no debe ser generado por causal impulsada por el propio emisor.

Todo ello violentando la esencia, la lógica y el sentido de lo dispuesto por los artículos 134 y 135 de la Constitución, que regulan la expedición de legislación nacional infraconstitucional de primer rango en el interregno producido entre la disolución del Congreso y la asunción de su tarea normativa por el nuevo Congreso; legislación que está constreñida al cumplimiento del propósito de restablecer la plena separación de poderes y la competencia normativa del Congreso de la República.

Sentido de mí voto

En tal sentido, mi voto es porque se declare **FUNDADA** la demanda y, en consecuencia, inconstitucional en su totalidad el Decreto de Urgencia 015-2020, sin posibilidad de interpretación.

S.

BLUME FORTINI