

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto de Urgencia N° 06-2018,
que establece Medidas para
Impulsar de Inversión Pública a
través del Gasto Público

INFORME N° 33/2017-2018

GRUPO DE TRABAJO ENCARGADO DEL CONTROL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL PODER EJECUTIVO

SEÑORA PRESIDENTE:

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, el **Decreto de Urgencia N° 06-2018, que establece Medidas para Impulsar de Inversión Pública a través del Gasto Público**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de mayo de 2018.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Octava Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 19 de junio del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales, Vicente Zeballos Salinas y Javier Velásquez Quesquén**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia N° 006-2018, que establece Medidas para Impulsar la Inversión Pública a través del Gasto Público, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 30 de mayo del 2018, mediante Oficio N° 094-2018-PR, y fue remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con lo establecido en los artículos 118, inciso 19, de la Constitución y 91 del Reglamento del Congreso.

Seguidamente se dispuso el envío del Decreto de Urgencia N° 06-2018, mediante Oficio N° 1709-2017-2018-CCR/CR, al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su evaluación.

El Decreto de Urgencia N° 06-2018 se recibió en el Grupo de Trabajo el 30 de mayo del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Octava Sesión Ordinaria de fecha 19 de junio del 2018.

II. MARCO NORMATIVO

- 2.1. Constitución Política del Perú, artículo 118, inciso 19; 123, inciso 3.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.

III. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA

3.1 El control constitucional de los Decretos de Urgencia

El artículo 118, inciso 19, de la Constitución Política del Perú establece que corresponde al Presidente de la República dictar Decretos de Urgencia, para establecer medidas extraordinarias por un plazo determinado, en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional. Dicha disposición establece la obligación del Presidente de dar cuenta al Congreso, que podrá modificar o derogar el referido Decreto de Urgencia.

En tal sentido, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República establece que dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del Decreto de Urgencia, el Presidente dará cuenta por escrito al Congreso, adjuntando copia del texto normativo (y de la Exposición de Motivos), para su derivación a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio. Dicha Comisión califica si el Decreto establece medidas, siempre en materia económica y financiera, fundamentadas en la urgencia de situaciones extraordinarias e imprevisibles que representan un riesgo para la economía nacional o las finanzas públicas.

El artículo 91 del Reglamento del Congreso establece que si se considera que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia no se encuentran adecuadamente justificadas, o exceden lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19, de la Constitución, entonces el Dictamen recomienda su modificación o derogación.

Adicionalmente se debe tener presente que el Tribunal Constitucional interpretó sistemáticamente la Constitución Política del Perú y el Reglamento del Congreso y estableció los siguientes criterios para evaluar la constitucionalidad de los Decretos de Urgencia:

- **Materia económica y financiera**

La Constitución exige que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia versen sobre materia económica y financiera. El Tribunal

Constitucional señaló en el Exp. N° 008-2003-AI/TC que: *"Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Empero, escaparía a los criterios de razonabilidad exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales"* [Fundamento Jurídico 59].

- **Excepcionalidad**

Con respecto a este requisito el Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, señaló que: *"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"* [Fundamento Jurídico 6]. Es decir, para el análisis de este requisito es necesario evaluar la situación concreta que da origen a la dación del Decreto de Urgencia.

- **Necesidad**

El requisito de necesidad hace referencia al análisis comparativo que debe realizarse con respecto a otra medida alternativa, que en este caso no es otra que el proceso legislativo ordinario a cargo del Congreso de la República. Es decir, el requisito de necesidad obliga al Poder Ejecutivo a justificar la necesidad de recurrir a la dación de un Decreto de Urgencia, y no recurrir a presentar un Proyecto de Ley con carácter de urgencia ante el Congreso de la República. Al respecto el Tribunal Constitucional ha precisado, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, que: *"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), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables"* [Fundamento Jurídico 6].

- **Transitoriedad**

Este requisito se refiere a que el Decreto de Urgencia debe establecer medidas que tengan vigencia por un plazo determinado. Al respecto el Tribunal Constitucional precisó, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, que: *"Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa"* [Fundamento Jurídico 6].

- **Generalidad**

El Tribunal Constitucional señaló, en el Exp. N° 00025-2008-PI/TC, con respecto a este requisito que: *"El principio de generalidad de las leyes que [...] 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 depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad"* [Fundamento Jurídico 6].

- **No contenga normas en materia tributaria**

El artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece, en el tercer párrafo, que: *"[l]as leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación"*. En tal sentido, por mandato expreso de la Constitución, el Decreto de Urgencia no puede contener medidas que se relacionen con materia tributaria.

- **Conexidad**

Finalmente, el requisito de conexidad hace referencia a que las medidas aprobadas deben guardar relación con la situación excepcional. El objetivo es que no se utilice un Decreto de Urgencia para establecer una medida que por regla general debe ser aprobado por el Poder Legislativo [Exp. N° 00025-2008-PI/TC, Fundamento Jurídico 6].

En conclusión, en el presente Informe se utilizará como parámetro de control del Decreto de Urgencia a la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso y la Jurisprudencia que sobre los Decretos de Urgencia ha emitido el Tribunal Constitucional.

3.2 Contenido del Decreto de Urgencia N° 06 - 2018

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia 06-2018, que establece Medidas para Impulsar la Inversión Pública a través del Gasto Público, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Autoriza la transferencia de partidas del pliego de Gobierno Nacional y gobierno regionales (señalados en el Anexo 1 del Decreto de Urgencia 06-2018) en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018 por la suma de S/. 2 596 331 411,00 con cargo a los saldos disponibles según proyección al cierre del año 2018, por la fuente de financiamiento recursos ordinarios y operaciones oficiales de crédito, en favor de la Reserva de Contingencia. Asimismo, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir los recursos destinados al financiamiento del FONIPREL, hasta por un monto de S/. 93 202 003,00, a favor de la Reserva de Contingencia.
- Autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir los recursos de la Reserva de Contingencia, hasta por un monto de S/. 271 473 294,00 en favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local para el financiamiento de proyectos de inversión y actividades detallados de acuerdo al Anexo 2 A-B-C-D del referido Decreto de Urgencia.
- Autoriza al Ministerio de Salud a realizar modificaciones en el nivel institucional en favor de los Gobiernos regionales para financiar la operación y mantenimiento de nuevos establecimientos de salud que entraron en funcionamiento a partir del primer semestre del año 2017.
- Autoriza la modificación en el nivel funcional programático en el Gobierno Regional de Tacna hasta por la suma de S/. 69 333 430,00 con cargo a los recursos que fueron transferidos en el Proyecto "Mejoramiento y Ampliación de la provisión de Agua para el desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna – Vilavilani II – Fase I" a fin de financiar el Proyecto "Mejoramiento de los Servicios de Salud del Hospital Hipólito Unanue de Tacna, Tacna – Región Tacna".
- Autoriza la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público 2018, hasta por la suma de S/. 149 747 278,00 con cargo a los recursos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima para el proyecto "Mejoramiento de la geometría de la vial de la Av. Malecon Grau – Calle kankun – distrito de Chorillo – provincia de Lima – Región Lima", de acuerdo al detalle del Anexo 5 del Decreto de Urgencia.

- Autoriza la incorporación al MINJUS, hasta por la suma de S/. 7 000 000,00, y al INPE, hasta por la suma de S/. 29 921 000,00, vía Crédito Suplementario, por la fuente de recursos ordinarios, de acuerdo a las especificaciones establecidas en el Anexo 6 del Decreto de Urgencia, para atender la infraestructura declarada en emergencia en el Decreto Legislativo 1325, así como para el mantenimiento de los centros juveniles señalados en el Decreto Legislativo 1299.
- Establece que la fiscalización y control se encuentran a cargo de los titulares de los pliegos que se encuentran bajo los alcances del Decreto de Urgencia y de la Contraloría General de la República.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 06-2018.

3.3 Análisis de constitucionalidad

Conforme señalamos antes, la Constitución Política del Perú en el artículo 118, numeral 19, establece que el Poder Ejecutivo está facultado a "*dictar medidas extraordinarias, mediante Decretos de Urgencia, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional*". Asimismo, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Decreto de Urgencia debe cumplir con los requisitos de conexidad, excepcionalidad, necesidad y transitoriedad.

- **Excepcionalidad: Decreto de Urgencia responde a situaciones extraordinarias que requieran medidas urgentes**

La situación de excepcionalidad implica que exista un escenario extraordinario e imprevisible que requiera para su atención medidas urgentes. En este caso, la situación excepcional consiste, según la exposición de motivos, en que las expectativas del crecimiento de la actividad económica se han venido reduciendo, y existe un deterioro de las cuentas fiscales, que impiden que se logre cumplir con la meta de crecimiento para el año 2018.

En la exposición de motivos se explica que en abril la inversión del gobierno en todos los niveles creció 7.8%, en los últimos doce meses, por debajo de la meta de 17.5% real para el 2018. En ese sentido, para poder cumplir las metas de crecimiento, es necesario que la inversión pública crezca alrededor de un 20%, para poder cumplir con la meta proyectada en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021.

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia sí cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que responde a una situación extraordinaria, como es la existencia de factores que impiden que se cumplan con las metas de crecimiento previstas para el año 2018.

- Las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia deben versar sobre materia económica y financiera

El Decreto de Urgencia N° 06-2018 tiene como objetivo establecer medidas para que a través del gasto público se contribuya a dinamizar la inversión pública y a cumplir con la meta de crecimiento anual, resguardando la sostenibilidad fiscal. En ese sentido, entre las diversas medidas que aprueba se encuentra autorizar la transferencia de partidas del pliego de Gobierno Nacional y gobierno regionales por la suma de S/. 2 596 331 411,00; de la misma manera, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir recursos del FONIPREL, por la suma de S/. 93 202 003,00, a favor de la Reserva de Contingencia, con el objetivo de transferir estos recursos a favor del financiamiento de proyectos e inversiones.

Estas medidas cumplen con ser materia económica y financiera. Por lo que se concluye que el Decreto de Urgencia N° 06-2018 está acorde con la Constitución Política del Perú, en lo referido a contener exclusivamente medidas en materia económica y financiera.

- Necesidad del Decreto de Urgencia

En este requisito se evalúa que la aprobación del Decreto de Urgencia responda a una necesidad real, que justifique omitir el proceso legislativo que normalmente correspondería para aprobar tales medidas. En tal sentido, en la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia 06-2018, se señala que, de no adoptarse acciones inmediatas, la actividad económica crecería alrededor de 3%, lo que significa que se ubicaría 1.3% puntos porcentuales menos que lo previsto en el Informe de Actualización de Proyecciones Macroeconómicas 2018-2021. Por ello únicamente un shock de inversión pública podría revertir esta tendencia, lo que justifica la adopción de medidas urgentes.

Debido a esta situación excepcional, el Decreto de Urgencia N° 06-2018 aprobó un conjunto de medidas en materia económica y financiera para lograr la consolidación fiscal sin afectar la prestación de servicios públicos; al respecto, en la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia se señala que es urgente aprobar las medidas a efectos de garantizar lograr que se cumpla con la meta de crecimiento económico para el año 2018. Atendiendo a esto se concluye que el Decreto de

Urgencia cumple con el requisito de necesidad exigido por la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

- **Conexidad**

Este requisito exige que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia guarden relación con la situación extraordinaria. En ese sentido, de la lectura de la Exposición de Motivos se concluye que la situación extraordinaria consiste en que las expectativas del crecimiento de la actividad económica se han venido reduciendo, y existe un deterioro de las cuentas fiscales, que impiden que se logre cumplir con la meta de crecimiento para el año 2018.

En ese escenario, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo tienen como objetivo lograr que se cumpla con la meta de crecimiento económico para el año 2018. Es decir, guardan relación con la situación extraordinaria. En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 06-2018 contiene medidas que guardan relación directa con la situación extraordinaria.

- **Generalidad/Interés nacional**

Como se explicó antes, el Tribunal Constitucional, en el Exp. N° 0008-2003-AI/TC señaló lo siguiente: "*[e]l principio de generalidad de las leyes que (...) 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 depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad*" [Fundamento jurídico 60; resaltado nuestro].

En el caso del Decreto de Urgencia N° 06-2018, tienen como objetivo lograr que se cumpla con la meta de crecimiento económico para el año 2018. Así, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo están destinadas a generar un shock del gasto público que se materializará mediante el financiamiento de diversos proyectos en los distintos niveles de gobierno. En consecuencia, la medida aprobada no vulnera el principio de generalidad.

- **No contenga normas en materia tributaria**

El artículo 74 de la Constitución Política del Perú establece, en el tercer párrafo, que los Decretos de Urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Siendo así, de la revisión del DU N° 06-2018, se concluye que esta no contiene norma tributaria alguna, por lo que se encontraría acorde con lo establecido en la Constitución Política del Perú.

- **Transitoriedad**

Conforme señalamos, este requisito se refiere a que el Decreto de Urgencia debe establecer medidas que tengan vigencia por un plazo determinado, el cual debe ser el estrictamente necesario para revertir los efectos de la situación extraordinaria. Las medidas dispuestas por el Decreto de Urgencia N° 06-2018 tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018. En consecuencia, el Decreto de Urgencia 06-2018 cumple con el principio de transitoriedad.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, el Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento, luego de la evaluación del Decreto de Urgencia N° 06-2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 25 de mayo del 2018, considera que este **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19, de la Constitución Política del Perú y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 19 de junio del 2018



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Miembro

