

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto de Urgencia N° 013-2017, que aprueba medidas extraordinarias para la ejecución de "Proyectos de Vivienda de Interés Social" destinados a la reubicación de la población damnificada por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017

INFORME N° 013/2017-2018

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° 013-2017, que aprueba medidas extraordinarias para la ejecución de "Proyectos de Vivienda de Interés Social" destinadas a la reubicación de la población damnificada por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017**, publicado en el diario oficial El Peruano el 9 de octubre de 2017.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Cuarta Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 31 de octubre de 2017, 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° 013-2017, que aprueba medidas extraordinarias para la ejecución de "Proyectos de Vivienda de Interés Social" destinadas a la reubicación de la población damnificada por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 11 de octubre del 2017, mediante Oficio N° 265-2017-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° 013-2017, mediante Oficio N° 362-2017-2018-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° 013-2017 se recibió en el Grupo de Trabajo el 12 de octubre del 2017, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Cuarta Sesión Ordinaria de fecha 31 de octubre de 2017.

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.
- 2.3. Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, artículo 80.1.
- 2.4. Ley de Presupuesto del Sector Público del año 2017, artículo 9.9.

III. ANALISIS 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 que se tramitará 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° 013 - 2017

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia 013-2017, que aprueba medidas extraordinarias para la ejecución de "Proyectos de Vivienda de Interés Social" destinadas a la reubicación de la población damnificada por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Dispone que se incorpore en el Plan de Reconstrucción¹ a los Proyectos de Vivienda de Interés Social que se desarrollen en terrenos de propiedad del Estado y/o privado, afectadas por las lluvias, para reubicación de la población damnificada con viviendas colapsadas e inhabitables en zonas declaradas de muy alto o alto riesgo no mitigable; así como de la población damnificada ubicada en fajas marginales, zona costera del litoral o quebradas; y de la población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable, que no puede acceder a la reconstrucción de sus viviendas con el Bono Familiar Habitacional, al estar ubicados en propiedad de terceros.
- Dispone la atención de la población damnificada por la ocurrencia de lluvias, ubicada en zonas marginales, zona costera del litoral o quebradas, mediante la reubicación en los "Proyectos de Vivienda de Interés Social", o con el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional en la modalidad de Aplicación de Adquisición de Vivienda Nueva que se regula en lo dispuesto por el Decreto de Urgencia N° 004-2017 y el Decreto de Urgencia N° 010-2017.
- Excepcionalmente se habilita al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a promover, formular, ejecutar, y supervisar "Proyectos de Vivienda de Interés Social", los que

¹ Aprobado en el marco de la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.

comprenden la ejecución de obras de habilitación urbana y obras de edificación de viviendas.

- Autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional - programático para financiar el Bono Familiar Habitacional y/o acciones vinculadas al desarrollo de "Proyectos de Vivienda de Interés Social" hasta por la suma de S/. 137 millones con cargo a los recursos asignados en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 008-2017, en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios; y hasta por la suma de S/. 68 454 160.00 aproximadamente con cargo a los recursos asignados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 193-2017-EF, en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.
- Establece que la Contraloría General de la República en el marco del Sistema Nacional de Control verificará el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia.

A continuación se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 013-2017.

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 existen, como consecuencia de las lluvias y peligros asociados, existen aproximadamente 8049 viviendas colapsadas e inhabitables que se encuentran ubicadas en zonas de alto y muy alto riesgo; y adicionalmente existen 3649 viviendas ubicadas en zonas marginales, zona costera del litoral o quebradas, que son de alta vulnerabilidad. Por lo que – señalan - es imperativo dictar medidas que aseguren condiciones de vida y de seguridad a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables.

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia sí cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que responde a un fenómeno extraordinario e imprevisible (desastres naturales producidos por las lluvias y peligros asociados) que requiere una atención urgente por parte del Poder Ejecutivo.

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

El Decreto de Urgencia N° 013-2017 dispone que se incorpore en el Plan de Reconstrucción a los Proyectos de Vivienda de Interés Social que se desarrollen en terrenos propiedad del Estado y/o privado, afectadas por las lluvias, para reubicación de la población damnificada con viviendas colapsadas e inhabitables en zonas declaradas de muy alto o alto riesgo no mitigable, de la población damnificada ubicada en fajas marginales, zona costera del litoral o quebradas, y de la población damnificada con vivienda colapsada o inhabitable, que no puede acceder a la reconstrucción de sus viviendas con el Bono Familiar Habitacional, al estar ubicados en propiedad de terceros.

Para financiar estas medidas, el Decreto de Urgencia en mención autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional-programático para financiar el Bono Familiar Habitacional y/o acciones vinculadas al desarrollo de "Proyectos de Vivienda de Interés Social". En tal sentido, autoriza a destinar a las referidas medidas hasta S/. 137 000 000.00 con cargo a los recursos asignados en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 008-2017, en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios; y hasta S/. 68 454 160.00 con cargo a los recursos asignados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 193-2017-EF, en la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios.

Estas medidas cumplen con ser materia económica y financiera. Por lo que se concluye que el Decreto de Urgencia N° 013-2017 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 se menciona que como consecuencia de las lluvias y peligros asociados, existen aproximadamente 8049 viviendas colapsadas e inhabitables que se

encuentran ubicadas en zonas de alto y muy alto riesgo; adicionalmente existen 3649 viviendas ubicadas en zonas marginales, zona costera del litoral o quebradas, que son de alta vulnerabilidad.

Bajo estas consideraciones el Decreto de Urgencia N° 013-2017 aprueba un conjunto de medidas urgentes para atender a la población damnificada; por tanto estas cumplen 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 como consecuencia de las lluvias y peligros asociados, existen aproximadamente 8049 viviendas colapsadas e inhabitables que se encuentran ubicadas en zonas de alto y muy alto riesgo; adicionalmente existen 3649 viviendas ubicadas en zonas marginales, zona costera del litoral o quebradas, que son de alta vulnerabilidad. En tal sentido, la incorporación en el Plan de Reconstrucción a los Proyectos de Vivienda de Interés Social que se desarrollen en terrenos propiedad del Estado y/o privado, afectadas por las lluvias, para reubicación de población damnificada, permitirá asegurar condiciones de vida y de seguridad a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables. En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 013-2017 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° 013-2017, este responde a la existencia de aproximadamente 8049 viviendas colapsadas e inhabitables que se encuentran ubicadas en zonas de alto y muy alto riesgo; y de 3649 viviendas ubicadas en zonas marginales, zona costera

del litoral o quebradas, que son de alta vulnerabilidad. Así, la atención de los damnificados es de interés general a efectos de prevenir futuros desastres por la ocurrencia de fenómenos naturales.

Por ello se concluye que las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo están destinadas a atender a un sector específico de la población, lo que no vulnera el principio de generalidad dado que existe un interés general en brindar condiciones de vida y de seguridad a la población damnificada con viviendas colapsadas o inhabitables.

- **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° 013-2017, 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.

Es oportuno recordar que a la fecha se han emitido siete (7) Decretos de Urgencia cuyo objeto fue aprobar medidas extraordinarias para atender a la población afectada por las lluvias y peligros asociados. Así, el Decreto de Urgencia N° 002-2017, de fecha 4 de febrero del 2017, a efectos de autorizar a las entidades de los tres niveles del gobierno a ejecutar actividades de emergencia, para lo que habilita modificaciones presupuestales en las propias entidades, y autoriza el uso de recursos del Canon y del Fondo para la intervención ante la ocurrencia de desastres naturales, creado por la Ley N° 30458. **Este Decreto de Urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017.**

Asimismo, el Decreto de Urgencia N° 004-2017, del 17 de marzo del 2017, aprobó medidas para estimular la economía y atender intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados. Así, mediante dicho Decreto se aprobó la incorporación de un Crédito Suplementario a diversas entidades del Estado, y se ampliaron los alcances del Decreto de Urgencia N° 002-2017, a efectos de incorporar mayores recursos en los Gobiernos Locales, que recibieron fondos en el marco del Fondo para la intervención ante la ocurrencia de desastres naturales. **La**

vigencia del Decreto de Urgencia N° 004-2017 se extiende hasta el 31 de diciembre del 2017.

En la misma línea, el Decreto de Urgencia N° 006-2017, de fecha 28 de marzo del 2017, autoriza la incorporación de un Crédito Suplementario en favor de las entidades del Estado que tengan a su cargo recursos del Fondo para la intervención ante la ocurrencia de desastres naturales, creado por la Ley N° 30458, las que se utilizarán para atender a la población damnificada por las lluvias y peligros asociados. **Este Decreto tiene una vigencia hasta el 31 de diciembre del 2017.**

El Decreto de Urgencia N° 008-2017, del 22 de abril del 2017, aprobó medidas complementarias a los Decretos de Urgencia N° 002-2017, N° 004-2017, N° 005-2017, N° 006-2017 y N° 007-2017, entre las que se encuentran las excepciones a la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y la facilitación de la entrega de Módulos Temporales de Vivienda dispuesta por el Decreto de Urgencia N° 004-2017. El Decreto de Urgencia N° 008-2017, **tiene vigencia hasta el 31 de diciembre del 2017.**

Por su parte, el Decreto de Urgencia N° 009-2017, del 29 de julio del 2017, autorizó al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a otorgar una subvención extraordinaria de doscientos soles (S/. 200.00) a favor de los usuarios del programa JUNTOS y del Programa PENSIÓN 65, ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia, como consecuencia de las lluvias y peligros asociados. Dicha medida se aplicó por única vez.

Finalmente, el Decreto de Urgencia N° 010-2017, del 11 de agosto del 2017, amplió los alcances del Bono Familiar Habitacional otorgado en el Decreto de Urgencia N° 004-2017, y del Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos, señalado en el Decreto de Urgencia N° 002-2017. Al igual que en los casos anteriores, **el Decreto de Urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre del 2017.**

Como se aprecia, un denominador común de los Decretos de Urgencia emitidos con el objetivo de atender a la población de los damnificados por las lluvias y peligros asociados, consiste en la vigencia extendida únicamente hasta el 31 de diciembre del 2017 (con excepción del Decreto de Urgencia N° 009-2017, cuyas medidas se aplicaron por única vez). Así, es razonable que una situación excepcional, tal como la ocurrencia de un desastre natural, habilite al Poder Ejecutivo a emitir Decretos de Urgencia con el objetivo de implementar medidas en materia económica y financiera. Sin embargo, en dicho contexto, tales medidas no pueden extenderse en un plazo mayor que el año fiscal en

curso, debido a que si fuera necesario extender la duración de las medidas en un periodo mayor, entonces estas podrían y deberían incorporarse en la formulación del Presupuesto Fiscal del siguiente año, incorporando los presupuestos necesarios en los Pliegos de las entidades obligadas a realizar intervenciones en las zonas afectadas.

El Decreto de Urgencia N° 013-2017 tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. Este plazo, consideramos, es razonable para atender a la población damnificada por las lluvias, que vivían en las aproximadamente 8049 viviendas colapsadas e inhabitables que se encuentran ubicadas en zonas de alto y muy alto riesgo; y la población que se encuentra en 3649 viviendas ubicadas en zonas marginales, zona costera del litoral o quebradas, que son de alta vulnerabilidad.

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° 013-2017, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 9 de octubre del 2017, considera que esta **CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú; y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

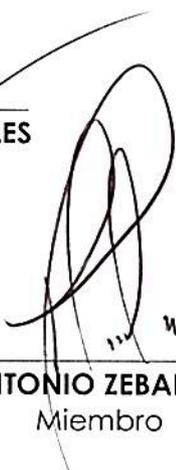
Lima, 31 de octubre del 2017



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Miembro