

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto de Urgencia N° 014-2017, que autoriza la entrega de ayuda económica a la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el año 2017

INFORME N° 017/2017-2018

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° 014-2017, que autoriza la entrega de ayuda económica a la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el año 2017**, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de noviembre de 2017.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Quinta Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 04 de enero del 2018, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Javier Velásquez Quesquén**.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia N° 014-2017, que autoriza la entrega de ayuda económica a la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el año 2017, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 23 de noviembre del 2017, mediante Oficio N° 299-2017-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° 014-2017, mediante Oficio N° 683-2017-2018-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° 014-2017 se recibió en el Grupo de Trabajo el 28 de noviembre del 2017, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Quinta Sesión Ordinaria de fecha 19 de diciembre 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 9.4, 9.7, 9.8, y 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° 014 - 2017

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia 014-2017, que autoriza la entrega de ayuda económica a la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados durante el año 2017, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Dispone la entrega de ayuda económica mensual por el valor de S/. 500.00 para el arrendamiento de una vivienda, en favor de la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados al Fenómeno Niño Costero, dentro de la que se encuentra la población ubicada en albergues o refugios temporales, fajas marginales, zona costera del litoral o quebradas.
- Para esos efectos el Decreto de Urgencia determina que damnificado beneficiario es la persona natural mayor de 18 años sin carga familiar o la(s) familia (s), que hayan ocupado una vivienda que se encuentre colapsada o inhabitable, que recibe la ayuda económica.
- Dispone la realización de un procedimiento de selección para la entrega de la ayuda económica.
- Dicho proceso se inicia con la convocatoria de la Municipalidad Provincial. Los damnificados realizan una solicitud, adjuntando una declaración jurada, señalando que la ayuda será utilizada para pagar un arrendamiento. La referida Municipalidad remite dicha lista al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS, en adelante).
- El MVCS evalúa a través del COFOPRI que las viviendas tengan la condición de colapsadas o inhabitables, según el catastro de daños de acuerdo a lo establecido en el artículo 13 del Decreto de Urgencia N° 004-2017. Asimismo evalúa a través de la

Dirección General de Programas y Proyectos en Vivienda y Urbanismo que los potenciales beneficiarios no hayan recibido Módulo Temporal de Vivienda, que no hayan recibido el Bono Familiar Habitacional, ni hayan recibido una Vivienda de Interés Social de un proyecto incorporado en el Plan de Reconstrucción.

- Luego de la verificación, el MVCS elabora una lista y la remite al Fondo MIVIVIENDA S.A. afectos de que este realice la entrega de la ayuda económica.
- El Decreto de Urgencia dispone que se retira la ayuda económica a quienes son atendidos con un Módulo Temporal de Vivienda, un BFH, o que hayan recibido una Vivienda de Interés Social. También se retira si fue destinada a un fin distinto al arrendamiento.
- Dispone que la Contraloría General de la República verificará el cumplimiento de las medidas.
- Los recursos necesarios se obtienen hasta por la suma de S/. 15, 000,000.00 de los recursos asignados en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 008-2017, en la fuente de Recursos Ordinarios, al MVCS. Y hasta por la suma de S/. 57, 000,000.00 con cargo a las modificaciones presupuestarias que haga el MVCS para el año fiscal 2017. El MVCS, con cargo a los recursos habilitados, transfiere S/. 72 millones al FondoMIVIVIENDA.

A continuación se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 014-2017.

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 existe, como consecuencia de las lluvias y peligros asociados, población damnificada instalada en predios de

dominio público y viviendas colapsadas e inhabitables, que no ha sido beneficiada por las medidas adoptadas por el MVCS, tales como la instalación del Módulo Temporal de Vivienda, el Bono Familiar Habitacional, ni una Vivienda de Interés Social prevista en el Plan de Reconstrucción. En tal sentido, la atención de esa población requiere de medidas inmediatas y excepcionales que permitan su atención.

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 (población afectada por 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° 014-2017 dispone que se entregue ayuda económica mensual por el valor de S/. 500.00, para el arrendamiento de una vivienda, en favor de la población damnificada que ocupaba una vivienda que se encuentre en condición de colapsada o inhabitable por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados al Fenómeno Niño Costero. La población beneficiada por esta medida incluye a la aquella ubicada en albergues o refugios temporales, fajas marginales, zona costera del litoral o quebradas.

Para financiar estas medidas, el Decreto de Urgencia dispone que estos se obtienen hasta por la suma de S/. 15, 000,000.00 de los recursos asignados en el artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 008-2017, en la fuente de Recursos Ordinarios, al MVCS; y hasta por la suma de S/. 57, 000,000.00 con cargo a las modificaciones presupuestarias que haga el MVCS para el año fiscal 2017. En tal sentido, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento deberá transferir S/. 72, 000, 000.00 al FondoMIVIVIENDA.

Estas medidas cumplen con ser materia económica y financiera. Por lo que se concluye que el Decreto de Urgencia N° 014-2017 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

existe población damnificada instalada en predios de dominio público y viviendas colapsadas e inhabitables, como consecuencia de las lluvias y peligros asociados, que no ha sido beneficiada por las medidas adoptadas por el MVCS, tales como la instalación del Módulo Temporal de Vivienda, el Bono Familiar Habitacional, ni una Vivienda de Interés Social prevista en el Plan de Reconstrucción; dicha situación requiere de medidas urgentes.

Bajo estas consideraciones el Decreto de Urgencia N° 014-2017 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, existe población damnificada que no es beneficiaria de las medidas adoptadas por el MVCS, tales como la instalación del Módulo Temporal de Vivienda, el Bono Familiar Habitacional, ni una Vivienda de Interés Social prevista en el Plan de Reconstrucción, y que requiere atención urgente.

La medida aprobada por el Poder Ejecutivo consiste en entregar una ayuda económica mensual por el valor de S/. 500.00 para el arrendamiento de una vivienda, en favor de la población damnificada. En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 014-2017 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° 014-2017, este tiene como objetivo dictar medidas urgentes para atender a una parte de la población afectada por el fenómeno del Niño y peligros asociados. Así, existe interés general en atender a la población afectada por la ocurrencia de desastres naturales.

En tal sentido, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo están destinadas a atender a la población que no ha sido beneficiada por medidas anteriores; aquello no vulnera el principio de generalidad dado que existe la necesidad de brindar condiciones de acceso a la vivienda a la población afectada por los desastres naturales.

- **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° 014-2017, 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. Las medidas establecidas por el Decreto de Urgencia N° 014-2017, entre las que se encuentra el otorgamiento de una ayuda económica mensual por el valor de S/. 500.00, para el arrendamiento de vivienda para la población damnificada por los fenómenos naturales, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre del 2018, o hasta que se agoten los recursos transferidos al FondoMIVIVIENDA. Este plazo es razonable debido a la cantidad de personas afectadas por el fenómeno del Niño Costero.

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° 014-2017, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 22 de noviembre 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, 04 de enero del 2018



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Miembro