

Informe del Grupo de Trabajo
sobre el Decreto de Urgencia N°
015-2017, que establece medida
extraordinaria en beneficio de los
trabajadores pescadores con
derecho a la compensación por
tiempo de servicios

INFORME N° 020/2017-2018

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° 015-2017, que establece medida extraordinaria en beneficio de los trabajadores pescadores con derecho a la compensación por tiempo de servicios**, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de diciembre de 2017.

El presente Informe fue aprobado por **MAYORÍA**, en la Sexta Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 13 de marzo 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° 015-2017, que establece medida extraordinaria en beneficio de los trabajadores pescadores con derecho a la compensación por tiempo de servicios, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 3 de enero del 2018, mediante Oficio N° 326-2017-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° 015-2017, mediante Oficio N° 0806-2017-2018-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° 015-2017 se recibió en el Grupo de Trabajo el 03 de enero del 2018, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Sexta Sesión Ordinaria de fecha 13 de marzo de 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. 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° 015 - 2017

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia 015-2017, que establece medida extraordinaria en beneficio de los trabajadores pescadores con derecho a la compensación por tiempo de servicios, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Autoriza a disponer libremente hasta el 90% del saldo contable de los depósitos e intereses de la Compensación por Tiempo de Servicios – CTS, a los pescadores afectados por la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta y anchoveta blanca en la zona norte – centro del país, en la segunda temporada de pesca 2017. Esta medida tiene como objetivo reducir el impacto socio económico adverso de los trabajadores afectados por la veda y dinamizar la economía nacional.
- Establece que el Decreto 015-2017 tiene vigencia hasta el 31 de marzo de 2018.

A continuación se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 015-2017.

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 la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta dispuesta por el Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE. Dicha suspensión se fundamentó en la presencia de anchovetas juveniles, por lo que se resolvió establecer una veda de protección.

Como consecuencia de la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta se generó un impacto en los ingresos económicos de los pescadores. Así, en la Exposición de Motivos se señala que el ingreso promedio mensual de un pescador en el año 2016 fue de S/. 1,358.00, y que en el periodo enero – julio del año 2017 se ha identificado un monto promedio de la CTS de S/. 733.70. En tal sentido, la medida establecida en el Decreto de Urgencia contribuirá a mitigar el impacto adverso en los ingresos de los pescadores.

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia sí cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que responde a una situación extraordinaria que es la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta dispuesta por el Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE, la que produce un impacto adverso en los ingresos de los pescadores.

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

El Decreto de Urgencia N° 015-2017 autoriza la libre disposición de hasta el 90% del saldo contable de los depósitos e intereses de la Compensación por Tiempo de Servicios – CTS, a los pescadores afectados por la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta y anchoveta blanca en la zona norte – centro del país, en la segunda temporada de pesca 2017. Esta medida tiene como objetivo reducir el impacto socio económico adverso de los trabajadores pesqueros afectados por la veda y dinamizar la economía nacional.

Estas medidas cumplen con ser materia económica y financiera. Por lo que se concluye que el Decreto de Urgencia N° 015-2017 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 del Decreto de Urgencia 15-2017 se menciona que la suspensión de la extracción de anchoveta, dispuesta mediante Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE, ocasiona la pérdida inmediata de ingresos de los pescadores, dicha situación debe ser revertida de manera urgente.

Es por esta situación excepcional que el Decreto de Urgencia N° 015-2017 aprueba un conjunto de medidas urgentes para mitigar el impacto económico de la suspensión de extracción de anchoveta en los pescadores que dependen de esta actividad; 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 la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta dispuesta por el Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE, lo que genera un impacto económico en los ingresos de los pescadores.

La medida aprobada por el Poder Ejecutivo consiste en autoriza la libre disposición del 90% de la Compensación por Tiempo de Servicios para mitigar el impacto de la suspensión de la actividad extractiva en los ingresos de los trabajadores dependientes de esta actividad. En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 015-2017 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° 015-2017, este tiene como objetivo mitigar los efectos adversos en los ingresos económicos de la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta dispuesta por el Ministerio de la Producción, mediante Resolución Ministerial N° 592-2017-PRODUCE y, de esta manera, estimular el consumo y así a la economía nacional. Así, existe interés general en mitigar los efectos adversos en los ingresos de los pescadores.

En tal sentido, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo están destinadas a atender a un sector de la población que se ha visto afectado por la suspensión de la extracción de la anchoveta. Esto 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° 015-2017, 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. La medida dispuesta por el Decreto de Urgencia N° 015-2017, que consiste en la autorización a disponer libremente hasta el 90% de la CTS de los pesqueros afectados por la suspensión de la actividad extractiva de la anchoveta en la segunda temporada de pesca 2017, tendrá vigencia hasta el 31 de marzo del 2018. En consecuencia, el Decreto de Urgencia 015-2017 cumple con ser transitorio.

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° 015-2017, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 29 de diciembre 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, 13 de marzo del 2018



MIGUEL ANGEL TORRES MORALES
Coordinador

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro

VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Miembro