

Informe del Grupo de Trabajo sobre
el Decreto de Urgencia N° 05-2018,
que establece medidas de
eficiencia del gasto público para el
impulso económico

INFORME N° 027/2017-2018

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° 05-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico**, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 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° 005-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 9 de mayo del 2018, mediante Oficio N° 081-2018-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° 05-2018, mediante Oficio N° 1649-2017-2018-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° 05-2018 se recibió en el Grupo de Trabajo el 09 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, proscriba, 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° 05 - 2018

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia 05-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Establece la reducción del gasto público en el Presupuesto Institucional Modificado del año 2018, hasta la suma de novecientos sesenta y nueve mil millones ciento sesenta y dos mil ochocientos sesenta y ocho (\$/. 969 162 868,00), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, en los pliegos de Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Cultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Defensa, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de Producción, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Inclusión de Desarrollo e Inclusión Social.
- Dispone que los recursos resultantes de la reducción del gasto producto de la reducción del gasto público son transferidos a la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Fija como límite de gasto, por las fuentes de financiamiento distintas a Recursos Ordinarios, para las entidades del Gobierno Nacional señaladas en el Anexo 2 del Decreto de Urgencia, la diferencia que resulte de disminuir al Presupuesto Institucional Modificado del año 2018, en el monto y fuente de financiamiento que se indiquen en el referido Anexo.
- Establece que para el caso de diversas entidades del Gobierno Nacional señalados en el Anexo 3, el gasto devengado por todas las fuentes de financiamiento al 31 de diciembre de 2018 no puede ser mayor del 80% del monto del año 2017, en las siguientes específicas de gasto de "Bienes y Servicios": Seminario, talleres, promoción e imagen institucional, Gasto por libros, diarios, revistas y otros impresos, Comisión de servicios, Atenciones y celebraciones, Publicidad y difusión.
- Dispone que, para el resto de específicas de gasto, el gasto devengado por cada fuente de financiamiento en "Bienes y Servicios" no mencionados antes y excluyendo a las mencionadas en el Anexo 4, no puede incrementarse en más del 3% con respecto al 2017.

- Establece que la adquisición de vehículos se realizará mediante autorización del titular del pliego mediante resolución de dicha entidad, la misma que se publica en el portal institucional.
- Dispone que el uso de vehículos y su asignación exclusiva corresponde únicamente a Ministros, Viceministros, Secretarios Generales, Jefes de Gabinete y Titulares de Pliego de organismos públicos únicamente para uso oficial.
- Asimismo, para el caso de inmuebles, dispone la creación de una Comisión multisectorial encargada de proponer lineamientos y criterios para garantizar el uso eficiente de bienes inmuebles. Dicha Comisión está compuesta por un representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), un representante de la Superintendencia Nacional de Bienes (SNB), un representante del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), y un representante del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).
- Dispone que las entidades comprendidas en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del 2018, deben aprobar medidas de austeridad.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 05-2018.

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 existen factores que deterioran la consolidación fiscal. Así, se menciona que en el 2017 el déficit fiscal del sector público no financiero fue de 3.1% del Producto Bruto Interno, que fue el déficit más alto en diecisiete años.

En la exposición de motivos se explica que el déficit fiscal se debe a que existe una caída de los ingresos fiscales; así, en el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021 no se pudo prever que los ingresos por el régimen de repatriación de capitales iban a disminuir; ni se pudo prever el retraso en la ejecución de obras producto de la investigación por presuntos actos de corrupción, y el riesgo externo generado por la política de Estados Unidos. Por otro lado, además de la caída de los ingresos, existe un incremento del gasto corriente que se explica por el incremento de las remuneraciones en sectores como Educación, Salud, personal Militar – Policial y Poder Judicial; así como el incremento del gasto en bienes y servicios. Dicha situación imprevista pone en riesgo la consolidación fiscal.

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 ponen en riesgo la consolidación fiscal, los mismos que no pudieron preverse al momento de realizar las proyecciones en el Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021.

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

El Decreto de Urgencia N° 05-2018 tiene como objetivo establecer medidas de eficiencia del gasto público durante el año fiscal 2018, a efectos de atenuar el crecimiento del gasto corriente sin afectar la prestación de servicios públicos, y garantizar el cumplimiento de las metas fiscales previstas. Para lograr este objetivo el Decreto de Urgencia implementa medidas tales como reducir el gasto público en el Presupuesto Institucional Modificado del año 2018, hasta la suma de novecientos sesenta y nueve mil millones ciento sesenta y dos mil ochocientos sesenta y ocho (S/. 969 162 868,00), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, en diversos pliegos el Poder Ejecutivo, mencionados antes; asimismo, dispone que dichos fondos sean transferidos a la reserva de contingencia administrada por el Ministerio de Economía y Finanzas, y que la Contraloría General de la República, en el marco del Sistema Nacional de Control, verifique la implementación de lo establecido en el referido Decreto de Urgencia.

Estas medidas cumplen con ser materia económica y financiera. Por lo que se concluye que el Decreto de Urgencia N° 05-2018 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 05-2018 se menciona que existen factores que deterioran la consolidación fiscal. Así, se menciona que en el 2017 el déficit fiscal del sector público no financiero fue de 3.1% del Producto Bruto Interno, que fue el déficit más alto en diecisiete años.

Debido a esta situación excepcional, el Decreto de Urgencia N° 05-2018 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 la sostenibilidad de las finanzas públicas y su correcta calificación crediticia. 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 es la existencia de factores que deterioran la consolidación fiscal. Así, se menciona que en el 2017 el déficit fiscal del sector público no financiero fue de 3.1% del Producto Bruto Interno, que fue el déficit más alto en diecisiete años.

En ese escenario, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo tienen como objetivo lograr la consolidación fiscal sin afectar la prestación de servicios públicos. Es decir, guardan relación con la situación extraordinaria. En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 05-2018 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° 05-2018, este tiene como objetivo lograr la consolidación fiscal sin afectar la prestación de servicios públicos. En tal sentido, las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo están destinadas a reducir el gasto público en las principales entidades del Poder Ejecutivo. 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° 05-2018, 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° 05-2018 tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018. En consecuencia, el Decreto de Urgencia 05-2018 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° 05-2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 04 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, 11 de junio del 2018



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Coordinador



JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro



VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS
Miembro