

Informe del Grupo de Trabajo sobre el Decreto de Urgencia N° 009-2017, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de la entrega de una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Juntos – "Bono Juntos – Una Sola Fuerza" y una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Pensión 65 – "Bono Pensión – Una Sola Fuerza"

### INFORME N° 001/2017-2018

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

##### SEÑORA PRESIDENTA:

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° 009-2017, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de la entrega de una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Juntos – "Bono Juntos – Una Sola Fuerza" y una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Pensión 65 – "Bono Pensión – Una Sola Fuerza"**, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de julio de 2017.

El presente Informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Primera Sesión Ordinaria del Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo, del 15 de setiembre del 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales y Vicente Zeballos Salinas.**

El Congresista Javier Velásquez Quesquén presentó licencia oportunamente.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia N° 009-2017, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de la entrega de una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Juntos – "Bono Juntos – Una Sola Fuerza" y una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Pensión 65 – "Bono Pensión – Una Sola Fuerza", ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, con fecha 15 de agosto del 2017, mediante Oficio N° 219-2017-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° 009-2017, mediante Oficio N° 007-2017-2018-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° 009-2017 se recibió en el Grupo de Trabajo el 05 de setiembre del 2017, y el Informe sobre su constitucionalidad se aprobó en la Sesión Ordinaria de fecha 15 de setiembre 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 44.

## 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 también 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

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 regular situaciones extraordinarias e imprevisibles que representen un riesgo para la economía nacional o las finanzas públicas.

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

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

- **Excepcionalidad/imprevisibilidad**

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.

- **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].

- **Necesidad**

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].

- **Generalidad/Interés nacional**

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].

- **Transitoriedad**

Este requisito se refiere a que el Decreto de Urgencia debe establecer medidas que tengan vigencia por un plazo determinado, es decir, el tiempo necesario y suficiente para atender la situación de emergencia excepcional. 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].

- **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."* 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).

Por lo expuesto, 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 del Tribunal Constitucional citada sobre los Decretos de Urgencia.

### **3.2 Contenido del Decreto de Urgencia N° 009 - 2017**

En el presente caso se tiene que el Decreto de Urgencia 009-2017, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad a través de la entrega de una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Juntos – “Bono Juntos – Una Sola Fuerza” y una subvención extraordinaria para usuarios del Programa Pensión 65 – “Bono Pensión – Una Sola Fuerza”, prevé fundamentalmente lo siguiente:

- Dicta medidas para proteger a sectores vulnerables de la población que se encuentre en las zonas declaradas en emergencia debido a los desastres naturales derivados de las intensas lluvias y los peligros asociados ocurridos en el presente año 2017.
- Autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a otorgar una subvención extraordinaria en favor de los usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, y del Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65, que se encuentren en los distritos declarados en estado de emergencia como consecuencia de las lluvias y peligros asociados.
- La subvención extraordinaria se denomina "Bono Juntos - Una sola fuerza" y "Bono Pensión – Una sola fuerza", y el monto se fija en doscientos soles (S/. 200,00); se entrega por una sola vez y constituye una transferencia no sujeta a condición alguna.

- Las medidas se financian con cargo a los recursos establecidos por el artículo 44<sup>1</sup> de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, hasta por el monto de ciento veintinueve mil ciento cuarenta y un mil seiscientos nuevos soles (S/. 121 141 600,00).

A continuación se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 009-2017.

### 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: El Decreto de Urgencia debe responder a situaciones extraordinarias que requieran medidas urgentes**

La excepcionalidad de la medida se refiere a que esta responda a una situación extraordinaria e imprevisible que requiera para su atención medidas urgentes. En este caso, la exposición de motivos describe dos situaciones que cumplen con este requisito: el fenómeno del Niño Costero que ha alcanzado niveles imprevisos, en comparación con los fenómenos climáticos de los años anteriores; y el incremento temporal de los precios, producto de la escasez de alimentos.

Con respecto al fenómeno del Niño Costero, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia señala que este tendrá un impacto sobre la economía peruana, reduciendo su crecimiento en 1,2 puntos porcentuales; asimismo, precisa que existe un gran impacto en la infraestructura urbana y rural, concentrado en la zona norte del país que, en su conjunto, representa el 17% de la producción nacional<sup>2</sup>. Por su parte, conforme el Poder Ejecutivo manifiesta en la Exposición de

<sup>1</sup> Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto

Artículo 44.- Reserva de Contingencia

*Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. El importe del crédito presupuestario global no será menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público.*

<sup>2</sup> Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 009-2017, PP. 6

Motivos, el fenómeno del Niño Costero también generó un incremento de los precios, lo que afecta principalmente a las familias de menores ingresos; algo que, si bien es cierto, ocurre usualmente cuando existe un fenómeno climático, antes no se había prolongado por tanto tiempo.

Por lo expuesto, consideramos que el Decreto de Urgencia sí cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que responde a un fenómeno extraordinario e imprevisible 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 009-2017 autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a otorgar una subvención extraordinaria, por única vez, de doscientos soles (S/. 200.00) a favor de los usuarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS y del Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65, ubicados en los distritos declarados en estado de emergencia, como consecuencia de las intensas lluvias y de los peligros asociados.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia establece una medida de carácter financiero, en el marco del Sistema Nacional de Presupuesto, al disponer del fondo de contingencia a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); asimismo, la medida es también económica dado que pretende reestablecer la capacidad adquisitiva de población vulnerable afectada por la inflación temporal producida por la escases de alimentos.

**- 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 y los considerandos del Decreto de Urgencia se menciona que el fenómeno del Niño Costero y la inflación producida por este, afectan a sectores de la población que se encuentran en una situación de vulnerabilidad (Niveles Socio Económicos C,D y E).

Para atenuar los efectos sobre este sector, el Poder Ejecutivo determinó la entrega de subvenciones a los beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS y Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65, a efectos de reestablecer la

capacidad adquisitiva de este sector. Por ello, el Decreto de Urgencia cumple con justificar adecuadamente la necesidad de la medida.

#### - **Generalidad**

Como se explicó antes, el principio de generalidad de las leyes admite excepciones, cuando estas se encuentren justificadas y responden a un interés nacional. Así, 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° 009-2017, este responde al fenómeno del Niño Costero y la inflación producida por este (situación extraordinaria e imprevisible) que afecta directamente a un sector de la población cuya atención es de interés nacional por encontrarse en estado de vulnerabilidad. Es cierto que los beneficios son percibidos únicamente por un sector de la población; pero esto no vulnera el principio de generalidad, en la medida que existe interés nacional en atender las necesidades básicas de los afectados por la situación extraordinaria.

#### - **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.

El Decreto de Urgencia N° 009-2017 establece que las subvenciones otorgadas a los beneficiarios de los Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS y del Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65 se otorgan por única vez; y, según la exposición de motivos, solo tendrá vigencia hasta el mes de agosto, por lo que se concluye que este requisito se ha cumplido.

#### - **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 Decreto de Urgencia N° 009-2017, se concluye que esta no contiene norma tributaria alguna, por lo que se encontraría acorde con este requisito.

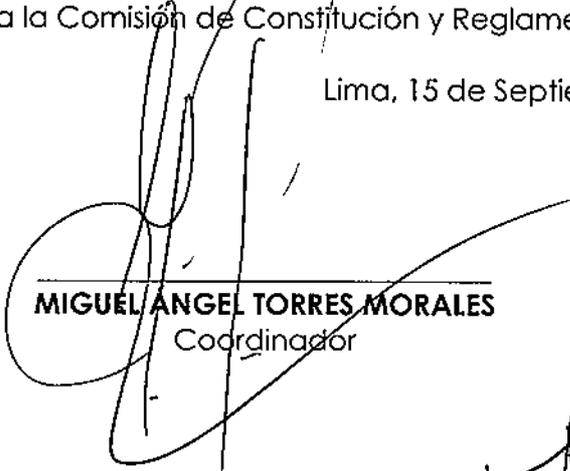
#### - **Conexidad**

Este requisito exige que las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia guarden relación con la situación extraordinaria. Siendo así, se aprecia que la situación extraordinaria e imprevisible es el fenómeno del Niño Costero y la inflación producida por este; en tal sentido, el Decreto de Urgencia 009-2017 contiene medidas que guardan relación directa con dicha situación, pues la entrega de una subvención coadyuva a restituir la capacidad adquisitiva de los beneficiarios que se encuentran afectados por la situación excepcional y contribuye también a disminuir el impacto del fenómeno del Niño Costero en el bienestar de las familias afectadas.

#### **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° 009-2017, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 29 de julio del 2017, considera que **CUMPLE** con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 15 de Septiembre del 2017



**MIGUEL ANGEL TORRES MORALES**  
Coordinador

**JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN**  
Miembro



**VICENTE ANTONIO ZEBALLOS SALINAS**  
Miembro

