



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 025-2020, NORMA QUE DICTA MEDIDAS URGENTES Y EXCEPCIONALES DESTINADAS A REFORZAR EL SISTEMA DE VIGILANCIA Y RESPUESTA SANITARIA FRENTE AL COVID-19 EN EL TERRITORIO NACIONAL.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto de Urgencia 025-2020, por el que se dictan medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional.

El presente dictamen fue aprobado por MAYORIA en la Décimo Tercera Sesión Ordinaria de la Comisión, con 18 votos a favor de los congresistas: ALMERI VERAMENDI, Carlos; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; ESPINOZA ROSALES, Rennán; GONZÁLES CRUZ, Moisés; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MAMANI BARRIGA, Jim; MESIA RAMIREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAQUIRRE, Rosario; PINEDA SANTOS, Isaías; RAMOS ZAPANA, Rubén; RAYME MARIN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; ROEL ALVA, Luis y VÁSQUEZ CHUQUILIN, Mirtha, miembros titulares de la comisión; así como la congresista RODAS MALCA, Tania, miembro accesitario en reemplazo del congresista Valdez Farias.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 025-2020, por el que se dictan medidas complementarias destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional, fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 11 de marzo de 2020.¹

Mediante Oficio 025-2020-PR, de fecha 12 de marzo de 2020, dirigido al Presidente del Congreso, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 025-2020. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 13 de marzo de 2020.

Con fecha 23 de abril, el decreto de urgencia es derivado² a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso Complementario, para los fines establecidos en el inciso b) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.

¹ El Decreto de Urgencia 25-2020 fue emitido antes de la instalación del actual Congreso Complementario 2020-2021, por lo que aún nos encontrábamos en la etapa de interregno parlamentario surgido desde el 30 de setiembre de 2020, que duró hasta el 15 de marzo de 2020 inclusive. Por ello, cabe tener presente que el DU en análisis fue emitido en el marco del artículo 135 de la Constitución.

² El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que tras la disolución del Congreso, “en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decreto de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale”. En dicha disposición constitucional se puede apreciar que el control posterior del DU 25-2020, debiera haber recaído primero en la Comisión Permanente del interregno, y luego ser revisada por este Congreso. Sin embargo, dada la fecha de



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 025-2020, NORMA QUE DICTA MEDIDAS URGENTES Y EXCEPCIONALES DESTINADAS A REFORZAR EL SISTEMA DE VIGILANCIA Y RESPUESTA SANITARIA FRENTE AL COVID-19 EN EL TERRITORIO NACIONAL.

La Comisión de Constitución y Reglamento se instaló el día 20 de abril de 2020, aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria de la comisión, de fecha 27 de abril y acordó la creación de grupos de trabajo a su interior para una mejor organización del trabajo interno en su segunda sesión de fecha 05 de mayo de 2020.

En dicha sesión se dispuso la creación del grupo de trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos. El mencionado grupo de trabajo se instaló el 11 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto de Urgencia 025-2020 al mencionado grupo de trabajo, mediante Oficio 092-2020-2021-CCR-CR, de fecha 14 de mayo de 2020.

El coordinador del grupo de trabajo, señor congresista Gino Costa Santolalla remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio 007-2020-2021-GT/DU.D.LEGL.TI/CR de fecha 08 de junio de 2020, el informe aprobado por unanimidad, del Decreto de Urgencia 025-2020, en el cual se concluye que este cumple con lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19), 123° inciso 3) y 125° inciso 2 de la Constitución Política, así como con los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos en la jurisprudencia constitucional aplicable.

El informe antes mencionado fue aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento, por mayoría de los presentes, en la Décima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 8 de julio de 2020.

II. MARCO NORMATIVO

1 Constitución Política del Perú

“Artículo 74:

(...)

Las 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.”

“Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.”

emisión del DU y ya que ha sido derivado por órgano competente esta Comisión analiza el DU bajo el procedimiento usual de control posterior de normas del Poder Ejecutivo, y, específicamente, del artículo 91 del Reglamento del Congreso.



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 025-2020, NORMA QUE DICTA MEDIDAS URGENTES Y EXCEPCIONALES DESTINADAS A REFORZAR EL SISTEMA DE VIGILANCIA Y RESPUESTA SANITARIA FRENTE AL COVID-19 EN EL TERRITORIO NACIONAL.

“Artículo 123°. Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

(...)

3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.”

“Artículo 125°. Son atribuciones del Consejo de Ministros:

(...)

2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley

(...).”

2 Reglamento del Congreso de la República,

Función del Control Político

“Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos (...).”

Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia

Artículo 91. El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

(...)

III. ANALISIS DEL DECRETO DE URGENCIA

1. Parámetros de control de los decretos de urgencia

1.1 Parámetros formales

Conforme lo establece la Constitución Política del Perú, el Presidente de la República tiene la facultad de dictar decretos de urgencia con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República. Estos decretos deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros.

El Reglamento del Congreso establece los plazos para la dación de cuenta y señala que el Presidente de la República tiene 24 horas para dar cuenta por escrito al Congreso de la República, de la publicación del decreto de urgencia. En su escrito debe adjuntar el referido decreto.

En consecuencia, los requisitos formales que deben cumplir los decretos de urgencia que emita el Presidente de la República son: 1) Refrendo de estos por parte del Presidente del Consejo de Ministros y 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

El Tribunal Constitucional³ ha señalado que los requisitos formales de los decretos de urgencia son tanto previos como posteriores a su promulgación.

“En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito *ex ante* está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito *ex post* lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91° del Reglamento del Congreso.”

El siguiente cuadro muestra el grado de cumplimiento de los aspectos formales del decreto de urgencia en estudio. La información que se muestra es el resultado de la evidencia descrita en el punto I del dictamen (situación procesal).

Cuadro 1
Check list de cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 025-2020

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 025-2020
Refrendo del Presidente del Consejo de Ministros	✓ Sí, fue refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros.
Dación en cuenta al Congreso por escrito, en el plazo de ley, adjuntando copia de la norma.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 025-2020-PR, al Presidente del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia. ✓ Se dio cuenta dentro de las 24 horas de emitida la norma en estudio. ✓ Se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia, puede afirmarse que el Decreto de Urgencia 025-2020 cumple con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

³ En su sentencia signada con el expediente 0008-2003-AI/TC, fundamento 58. Ver la sentencia completa en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

1.2 Parámetros sustanciales

Con relación a las características sustanciales que debe tener un decreto de urgencia para su validez, la Constitución Política a partir del artículo 118 inciso 19 ha señalado que esta debe ser una medida extraordinaria, en materia económica y financiera, requerido por el interés nacional, y no pueden contener normas sobre materia tributaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional⁴, ha señalado que la legitimidad de este tipo de normas es determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, deben abarcar tanto el análisis del contenido de la norma como las circunstancias que llevaron a su emisión.

Respecto al contenido de un decreto de urgencia, este órgano ha indicado que el requisito de “materia económica y financiera”, sea el contenido de la disposición, ya que pocas son las cuestiones que no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando proscrita la materia tributaria. Además, ha precisado que no corresponde 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”⁵.

Asimismo, ha señalado que deben evaluarse las circunstancias fácticas que justificaron la emisión de la norma y que un decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

- a) Excepcionalidad: 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. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).
- b) Necesidad: 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), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.º 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118º 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

⁴ En su sentencia ya citada.

⁵ Fundamento 59

efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

- e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.”⁶

En el caso materia de análisis, en los considerandos del decreto de urgencia en estudio se señala que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha elevado la alerta por el covid-19 a “nivel muy alto” en todo el mundo tras los casos de brote que se han detectado, fuera de China, en más de 48 países, por lo que la OMS decidió elevar la alerta por “el aumento continuo en el número de casos y de países afectados en los últimos días”.

Además, menciona que habiéndose detectado casos confirmados de la enfermedad causada por el virus del COVID-19 en el territorio nacional y existiendo el riesgo de su alta propagación, resulta necesario establecer medidas adicionales extraordinarias que permitan adoptar las acciones preventivas y de respuesta para reducir el riesgo de propagación y el menor impacto sanitario de esta enfermedad, con la finalidad de reforzar los sistemas de prevención, control, vigilancia y respuesta sanitaria, las mismas que, de no ejecutarse, pondrían en grave peligro la salud de la población.

Por ello, establecen medidas urgentes destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al grave peligro de la propagación de la enfermedad causada por el nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, a efectos de establecer mecanismos inmediatos para la protección de la salud de la población y minimizar el impacto sanitario de situaciones de afectación a ésta.

Así, se dan medidas en cuanto a salud, educación y trabajo, siendo las principales medidas económicas la autorización de una transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2020 de la reserva de contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas, hasta por la suma de S/ 100 000 000,00 (CIEN MILLONES Y 00/100 SOLES) a favor del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de Salud, para financiar todas las acciones en respuesta a la enfermedad causada por la COVID-19.; y en educación se autoriza una transferencia de partidas, de la reserva de contingencia del

⁶ Fundamento 60.



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 025-2020, NORMA QUE DICTA MEDIDAS URGENTES Y EXCEPCIONALES DESTINADAS A REFORZAR EL SISTEMA DE VIGILANCIA Y RESPUESTA SANITARIA FRENTE AL COVID-19 EN EL TERRITORIO NACIONAL.

Ministerio de Economía y Finanzas, hasta por la suma de S/ 165 000 000,00 (CIENTO SESENTA Y CINCO MILLONES Y 00/100 SOLES) a favor del Ministerio de Educación, para la adquisición de kits de higiene.

Asimismo, se autoriza la adquisición y transferencia de bienes y servicios por parte del MINSA para la adecuada atención de la emergencia sanitaria; así como que pueda disponer de bienes y servicios adquiridos con anterioridad o a su disposición, para atender el mismo fin. Estas medidas son, efectivamente, de tipo económico y financiero, tal como se evidencia en las autorizaciones de partidas presupuestarias en favor del sector sanitario y educación para evitar un mayor impacto de la pandemia en nuestra sociedad.

En el siguiente cuadro se presenta un check list sobre el cumplimiento de los requisitos sustanciales que debe tener el decreto de urgencia para su validez.

Cuadro 2
Check list de cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 025-2020

Requisitos sustanciales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 025-2020
Sobre el contenido de la norma	Materia económica y financiera, no tributaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sí cumple, ya que se ha autorizado transferencias de partidas de hasta cien millones de soles para que el MINSA y el INC financien todas las acciones de respuesta a causa de la COVID-19; y una transferencia de partidas de hasta ciento sesenta y cinco millones para que el MINEDU compre kits de higiene, todo ello para la adecuada atención de la emergencia sanitaria. ✓ No hay disposiciones en materia tributaria.
Sobre las causas que llevaron a su emisión	Situación extraordinaria: Excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, interés público, y conexidad.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La norma está orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles generadas por la pandemia de la covid-19. ✓ Se busca reforzar urgentemente los sistemas de prevención, control, vigilancia y respuesta sanitaria, preservar la salud y el empleo de los trabajadores; y, de esta forma, coadyuvar a disminuir la afectación de la economía peruana por la propagación del mencionado virus a nivel nacional. ✓ La norma legal resultaba necesaria para reducir el impacto que la pandemia podía

⁷ Los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario, mencionados en el artículo 135 de la Constitución Política, precisamente por surgir en una época en la que constitucionalmente no hay Parlamento, tienen una habilitación de materias más amplia que la de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional, es decir, de los emanados del artículo 118 inciso 19 de la Constitución. Si bien en ambos escenarios el DU 25-2020 supera el test de la materia (debido a la circunstancia de la emergencia sanitaria y pandemia mundial), se deja anotada la precisión, por rigor metodológico.

		<p>generar socialmente en todos los niveles.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El artículo 16 del Decreto de Urgencia N.º 025-2020 dispone que este tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. ✓ Dispone medidas generales y de interés público para favorecer, entre otras cosas, el correcto abastecimiento en los establecimientos sanitarios a nivel nacional, para poder ofrecer una adecuada respuesta a las demandas sanitarias que generaría la propagación del virus en nuestro país. ✓ Existe una situación real que demanda del Estado medidas para prevenir un mayor impacto en la sociedad y es precisamente sobre lo que dicha norma ha legislado.
--	--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

IV. CONCLUSIÓN

La Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el artículo 91 del Reglamento del Congreso, ha procedido a realizar el control del Decreto de Urgencia 025-2020, por el que se dictan medidas complementarias destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID - 19 en el territorio nacional; y considerando el informe elaborado por el grupo de trabajo encargado del control constitucional de los actos normativos del Poder Ejecutivo, a través de los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos, que forma parte integrante de este dictamen; **HA CONCLUÍDO** que este decreto de urgencia **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135, 123 inciso 3, 118 inciso 19 y 74 de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Dese cuenta.

Sala Virtual de Comisiones.

Lima, 04 de agosto de 2020.



DICTAMEN POR MAYORÍA RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 025-2020, NORMA QUE DICTA MEDIDAS URGENTES Y EXCEPCIONALES DESTINADAS A REFORZAR EL SISTEMA DE VIGILANCIA Y RESPUESTA SANITARIA FRENTE AL COVID-19 EN EL TERRITORIO NACIONAL.