



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Decreto de Urgencia 030-2020, por el que se dictan medidas complementarias y temporales para la autorización a EsSalud para el uso de inmuebles para la prevención y atención de la emergencia producida por el covid-19.

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, Maria; 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 030-2020, por el que se dictan medidas complementarias y temporales para la autorización a EsSalud para el uso de inmuebles para la prevención y atención de la emergencia producida por el covid-19, fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 20 de marzo de 2020.

Mediante Oficio 032-2020-PR, de fecha 08 de abril de 2020, dirigido al Presidente del Congreso, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del decreto. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el día 17 de abril de 2020.

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

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 030-2020 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 022-2020-2021-GT/DU.D.LEGL.TI/CR de fecha 22 de junio de 2020, el informe aprobado por unanimidad, del Decreto de Urgencia 030-2020, en el cual se concluye que este cumple con lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19), 123º inciso 3) y 125º 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.”

“Artículo 123º. 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 125º. 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.

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 Constitucional¹ 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 Decreto de Urgencia 030-2020 fue publicado el día 20 de marzo de 2020, pero fue puesto en conocimiento del Congreso de la República el día 17 de abril de 2020, sustentando esta dilación en lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto de Urgencia 029-2020, publicado el día 19 de marzo de 2020, que señala:

Artículo 28. Suspensión de plazos en procedimientos en el sector público

Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia, del cómputo de los plazos de inicio y de tramitación de los procedimientos administrativos y procedimientos de cualquier índole, incluso los regulados por leyes y disposiciones especiales, que se encuentren sujetos a plazo, que se tramiten en entidades del Sector Público, y que no estén comprendidos en los alcances de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020; incluyendo los que encuentran en trámite a la entrada en vigencia del presente Decreto de Urgencia.

Al respecto, el Reglamento del Congreso, en su artículo 91 establece que el plazo para la dación en cuenta de la emisión de los decretos de urgencia es 24 horas. Aunque ambas normas tienen similar rango jerárquico, es importante señalar que el Reglamento del Congreso, en lo que respecta al procedimiento de control de los decretos de urgencia, es una norma de desarrollo constitucional, a diferencia de un decreto de urgencia, que, además, no podría otros aspectos que no sean de materia económica y financiera.

Sin embargo, con relación al plazo de 24 horas para poner en conocimiento del Congreso de la República, el decreto de urgencia emitido; es importante tener en cuenta una situación excepcional que se dispuso en el país a consecuencia de la pandemia ocasionada por la covid-19: el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante el Decreto Supremo 044-2020-

¹ 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>

PCM, que fue ampliado por el Decreto Supremo 051-2020-PCM, y luego mediante Decreto Supremo 064-2020-PCM, y así sucesivamente hasta el 31 de julio de 2020.²

Desde el 16 de marzo de 2020 el Perú estuvo bajo un estado de emergencia que generó una situación excepcional en la vida de todos los peruanos; situación que no puede dejar de ser considerada en las evaluaciones de la ejecución y cumplimiento de las demás normas que se aplican en situaciones normales o regulares; por lo que, sobre la base de esta situación excepcional y teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto de Urgencia 029-2020, que dispuso la suspensión de plazos procesales administrativos, esta comisión considerará que, aunque no se haya cumplido con el plazo establecido en el Reglamento del Congreso, el Poder Ejecutivo ha puesto en conocimiento del Congreso de la República el decreto de urgencia emitido, en la primera oportunidad que tuvo para hacerlo; con lo que se convalida dicho acto procesal.

Sobre este punto, importante también recomendar al Poder Ejecutivo que, aunque se esté ante situaciones excepcionales o de emergencia que puedan alterar el desarrollo normal de las cosas, deben hacerse todos los esfuerzos posibles para lograr cumplir con lo que ordena la Constitución Política el Perú y las normas de desarrollo constitucional, como lo es el 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 030-2020

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 030-2020
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.	✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 032-2020-PR, al Presidente del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia. No se dio cuenta dentro de las 24 horas de emitida la norma en estudio, pero tiene sustento que lo justifica en el

² Prorrogas decretadas mediante decretos supremos 075, 083, 094 y 116-2020-PCM.

	<p>Decreto de Urgencia 029-2020 y en el estado de emergencia decretado el día 15 de marzo de 2020.</p> <p>✓ Se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.</p>
--	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia, puede afirmarse que el Decreto de Urgencia 030-2020 ha cumplido con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

1.2 Parámetros sustanciales

Con relación a las características sustanciales que debe tener un decreto de urgencia para su validez, la Constitución Política 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 Constitucional³, 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”⁴.

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

³ En su sentencia ya citada.

⁴ Fundamento 59

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 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,⁵ pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.⁵

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 en más de ciento veinte (120) países, y que habiéndose detectado 263 casos confirmados de la enfermedad causada por el virus en el territorio nacional y existiendo el riesgo de su alta propagación, resulta necesario establecer medidas adicionales extraordinarias que permitan adoptar las acciones necesarias para atender el impacto sanitario de la enfermedad causada por el virus del COVID-19; que de no adoptarse podrían afectar la economía nacional.

Por ello, la norma, con el objetivo de establecer medidas que permitan adoptar las acciones de respuesta para la atención de la emergencia causada por el virus COVID-19; así como coadyuvar a disminuir la afectación a la economía peruana por el alto riesgo de propagación del mencionado virus a nivel

⁵ Fundamento 60.

nacional, estableció la afectación en uso y entrega temporal de las Torres de la Villa Panamericana ubicada en el Predio “Pueblo Joven Villa El Salvador Sector Quinto Área Zonal 26 – Complejo Biotecnológico” a EsSalud, así como la transferencia de partidas a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para el Año Fiscal 2020, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia, hasta por la suma de S/ 28 441 703,00 para financiar las transferencias financiera a favor del Seguro Social de Salud (EsSalud) para financiar la habilitación, implementación, adecuación y operación de la Villa Panamericana que realice EsSalud para la atención de pacientes afectados por el COVID-19 y sospechosos sintomáticos.

Como se observa el decreto de urgencia en estudio dispone una transferencia de partidas, así como la afectación en uso y entrega temporal de las Torres de la Villa Panamericana ubicada en el Predio “Pueblo Joven Villa El Salvador Sector Quinto Área Zonal 26 – Complejo Biotecnológico” a EsSalud, tema específico que no ha sido analizado por el grupo de trabajo y que, evidentemente no es un tema económicos y financiero, sino una medida para mejorar la infraestructura y la capacidad de atención de enfermos a favor de EsSalud.

Sin embargo, debido a que la finalidad del decreto de urgencia era atender una situación excepcional, temporal, de interés social, necesaria para atender y proteger la salud de los peruanos, esta comisión convalida su contenido por tener conexidad con la naturaleza de un decreto de urgencia emitido en un estado de emergencia nacional que requiere ser considerado en la evaluación del cumplimiento de las normas y porque su derogatoria podría generar mayores daños de los que ya se viene sufriendo en el país.

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 030-2020

Requisitos sustanciales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 030-2020
Sobre el contenido de la norma	Materia económica y financiera, no tributaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cumple, pues regula la transferencia de partidas a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. ✓ Con relación a la cesión en uso temporal de las Torres de la Villa Panamericana ubicada en el Predio “Pueblo Joven Villa El Salvador Sector Quinto Área Zonal 26 – Complejo Biotecnológico” a EsSalud, aunque no es un asunto directamente involucrado con una materia



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2020, DICTAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS Y TEMPORALES PARA LA AUTORIZACIÓN A ESSALUD PARA EL USO DE INMUEBLES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA PRODUCIDA POR EL COVID-19

		económica o financiera se convalida por tratarse de un tema con conexidad directa con la naturaleza de un decreto de urgencia emitido en un estado de emergencia nacional.
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 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. ✓ Se busca atender el impacto sanitario de la enfermedad causada por el virus del COVID-19; que de no adoptarse podrían afectar la economía nacional; ✓ El plazo de vigencia del decreto de urgencia es hasta el 31 de diciembre de 2020.

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 030-2020, por el que se dictan medidas complementarias y temporales para la autorización a EsSalud para el uso de inmuebles para la prevención y atención de la emergencia producida por el covid-19; 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; **HA CONCLUÍDO** que este decreto de urgencia **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 74, 118, inciso 19), y 123 inciso 3) de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Asimismo, **RECOMIENDA**, al Poder Ejecutivo a cumplir con las disposiciones establecidas en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, con relación al plazo de remisión de los decretos de urgencia.



DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 030-2020, DICTAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS Y TEMPORALES PARA LA AUTORIZACIÓN A ESSALUD PARA EL USO DE INMUEBLES PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA EMERGENCIA PRODUCIDA POR EL COVID-19

Dese cuenta.

Sala Virtual de Comisiones.

Lima, 04 de agosto de 2020.