

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO  
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

**Señora Presidenta:**

Ha ingresado para dictamen el **Decreto de Urgencia 081-2020**, denominado "Decreto de urgencia por el que se dinamiza las inversiones y los servicios a cargo del gobiernos regionales y gobiernos locales y otras medidas, ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19".

El presente dictamen fue votado y aprobado por MAYORÍA, en la Trigésima Octava sesión ordinaria de la comisión, de fecha 13 de julio de 2021, con 15 votos a favor de los congresistas: CABRERA PINO, Benigno; CHÁVEZ COSSÍO, Martha; CHEHADE MOYA, Omar; COSTA SANTOLALLA, Gino; GUPIOC RÍOS, Robinson; LIZÁRRAGA HOUGHTON, Carolina; LLAULLI ROMERO, Freddy; MESÍA RAMÍREZ, Carlos; OMONTE DURAND, María del Carmen; PAREDES EYZAGUIRRE, Rosario; PINEDA SANTOS, Isaías; RAYME MARÍN, Alcides; RETAMOZO LEZAMA, María; VALDEZ FARIAS, Luis Alberto; y YUPANQUI MIÑANO, Mariano.

Los congresistas MAMANI BARRIGA, Jim; y RODAS MALCA, Tania; votaron en abstención. No hubo votos en contra.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto de Urgencia 081-2020, norma que dinamiza las inversiones y los servicios a cargo del gobiernos regionales y gobiernos locales y otras medidas, ante la emergencia sanitaria producida por el COVID-19, fue publicado en el diario oficial El Peruano el día 06 de julio de 2020.

Mediante Oficio 111-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 081-2020 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 07 de julio de 2020.

Con fecha 07 de julio de 2020, el decreto de urgencia fue derivado 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.

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.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

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 81-2020 al mencionado grupo de trabajo, mediante Oficio 334-2020-2021-CCR-CR, de fecha 17 de julio de 2020.

El coordinador del grupo de trabajo, señor congresista Gino Costa Santolalla remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio 102-2020-2021-GT/DU.D.LEGL.TI/CR de fecha 02 de diciembre de 2020, el informe aprobado por unanimidad, del Decreto de Urgencia 081-2020, 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 puesto a consideración, debate y votación en la Trigésima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha miércoles 14 de abril de 2021, habiendo sido aprobado por unanimidad.

## **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 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:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

(...)

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.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

El Tribunal Constitucional<sup>1</sup> 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 081-2020**

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 081-2020
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"> <li>✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 111-2020-PR, al Presidente del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia.</li> <li>✓ Se dio cuenta dentro de las 24 horas de emitida la norma en estudio.</li> <li>✓ Se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.</li> </ul>

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia, puede afirmarse que el Decreto de Urgencia 081-2020 cumple con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

## 1.2 Parámetros sustanciales

<sup>1</sup> 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>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

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 Constitucional<sup>2</sup>, 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 noma, es decir, deben abarcan 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"<sup>3</sup>.

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

<sup>2</sup> En su sentencia ya citada.

<sup>3</sup> Fundamento 59

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

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, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.<sup>4</sup>

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 "nivel muy alto" en todo el mundo tras los casos de brote que se han detectado en más de ciento veinte (120) países. El organismo ha decidido elevar la alerta por "el aumento continuo en el número de casos y de países afectados"; Que, mediante el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas de prevención y control del COVID-19; "

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 garantizar el acceso a servicios públicos de la población vulnerable y mitigar el impacto de la emergencia sanitaria sobre el crecimiento económico.

Así, se dan medidas complementarias, para garantizar el acceso a servicios públicos básicos. Así mismo, el Decreto de Urgencia tiene por objeto establecer medidas

---

<sup>4</sup> Fundamento 60.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

extraordinarias, de carácter económico y financiero, que permitan mitigar los efectos económicos causados a los trabajadores y empleadores del sector privado a consecuencia de las medidas restrictivas y de aislamiento social adoptadas en el marco de la Emergencia Sanitaria.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de once (11) artículos. Las disposiciones contenidas en esta norma son:

- Se dispone a suspender temporal y excepcionalmente lo dispuesto en el numeral 7.2 del artículo 7, el artículo 8 y el primer párrafo de la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Se autoriza dejar sin efecto el feriado nacional del día miércoles 29 de julio de 2020.
- Se autoriza excepcionalmente de uso de los recursos de canon, sobrecanon, regalía minera y Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea (FOCAM) para el año fiscal 2020.
- Se autoriza modificaciones presupuestarias en nivel funcional programático para financiar la continuidad de las actividades de prevención, control, diagnóstico y tratamiento del COVID-9 en los Gobiernos Regionales.
- Se autoriza una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas, hasta por la suma de S/ 354 555 087.00 (TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL OCHENTA Y SIETE Y 00/100 SOLES), a favor de los Gobiernos Locales para apoyar complementariamente el financiamiento del gasto operativo esencial del año fiscal 2020.
- Se dispone plazos para las acciones previstas en el artículo 6 del Decreto de Urgencia 063-2020, Decreto de Urgencia que dispone el apoyo solidario de los funcionarios y servidores públicos del Poder Ejecutivo para la entrega económica favor de los dedos del personal de salud, fallecidos a consecuencia del COVID-19.

Todas las transferencias corresponden al Presupuesto Público del ejercicio del año 2020, y existe una precisión en el Decreto de Urgencia, en el sentido de que los recursos que se transfieren no pueden ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales fueron transferidos.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

Se trata, además, de un hecho imprevisible y sin precedentes en la historia reciente, con lo que se cumple con la exigencia consistente en atender una situación de emergencia y con efectos en la economía nacional.

En otro extremo, se enmarcan en dicha exigencia las transferencias de partidas presupuestales comprendidas en la política pública de atención a la emergencia sanitaria producida por la epidemia Covid-19, y las diferentes implicancias: sociales, económicas, laborales, sanitarias, entre otras.

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 081-2020**

Requisitos sustanciales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos sustanciales del Decreto de Urgencia 081-2020
Sobre el contenido de la norma	Materia económica y financiera, no tributaria	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Si cumple, ya que se autoriza redireccionar los recursos presupuestados del Canon, Sobrecanon, Regalía Minera y Fondo de Desarrollo Socioeconómico de Camisea por parte de los Gobiernos Regionales o Locales, para optimizar la lucha contra el COVID-19. Para ello, se autoriza una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas, hasta por la suma de S/ 354 555 087.00 (TRESCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL OCHENTA Y SIETE Y 00/100 SOLES), a favor de los Gobiernos Locales para apoyar complementariamente el financiamiento del gasto operativo esencial del año fiscal 2020.</li> <li>✓ No hay disposiciones en materia tributaria</li> </ul>
Sobre las causas que	Situación extraordinaria:	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ La norma está orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles generadas por la pandemia de la covid-19.</li> <li>✓ La norma legal resultaba necesaria para garantizar la adecuada prestación de servicios de salud y la continuidad de los servicios esenciales.</li> </ul>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 081-2020, QUE DINAMIZA LAS INVERSIONES Y LOS SERVICIOS A CARGO DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES Y OTRAS MEDIDAS, ANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PRODUCIDA POR EL COVID-19**

llevaron a su emisión	Excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, interés público, y conexidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ El artículo 10 del decreto de urgencia señala la vigencia, del mismo, hasta el 31 de diciembre de 2020.</li> <li>✓ Dispone medidas generales y de interés público, toda vez que está orientada a aprobar medidas económico-financieras que benefician a la ciudadanía en general.</li> <li>✓ 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.</li> </ul>
-----------------------	---	--

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

#### IV. CONCLUSIÓN

La Comisión de Constitución y Reglamento ha procedido a realizar el control del Decreto de Urgencia 081-2020, por el que se dinamiza las inversiones y los servicios a cargo del gobiernos regionales y gobiernos locales y otras medidas, ante la emergencia sanitaria 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, que forma parte integrante de este dictamen; **HA CONCLUÍDO** que este decreto de urgencia **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 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, 13 de julio de 2021.

**LUIS ALBERTO VALDEZ FARIAS**  
**Presidente**  
**Comisión de Constitución y Reglamento**