

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA 044-2020
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 044-2020, que establece la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del COVID-19.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Décima Primera Sesión Ordinaria del grupo de trabajo del 06 de noviembre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Jim Ali Mamani Barriga, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Antecedentes Generales

Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, el Poder Ejecutivo declaró Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a causa del brote del virus COVID-19, disponiendo, entre otros, el aislamiento obligatorio, restricciones en el campo laboral, la suspensión del transporte interprovincial de pasajeros, por medio terrestre, aéreo y fluvial. Mediante Decreto Supremo N° 051-2020 se prorrogó el estado de emergencia nacional hasta el 26 de Abril 2020.

Mediante Decreto de Urgencia N° 027-2020, se dictaron medidas extraordinarias que entre otras asignaron un subsidio monetario a favor de los hogares de pobreza y

pobreza extrema de acuerdo al sistema de focalización definido por el Ministerio de Salud (MINSA).

1.2.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 20 de abril 2020, promulgó el Decreto de Urgencia N° 044-2020, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 21 de abril 2020. Se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio N° 037-2020-PR del 27 de abril 2020.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha 28 de abril del 2020.

1.3.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Decreto de Urgencia N° 044-2020, cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y ha sido publicado con cargo a dar cuenta al Congreso de la República, en congruencia con el numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, por la Ministra de Economía y Finanzas y la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Por su parte el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“Artículo 91.- Procedimiento de Control sobre Decretos de Urgencia

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

*a) Dentro de las **veinticuatro horas** posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto (...).”*

El expediente del Decreto de Urgencia N° 044-2020, fue publicado el día 21 de Abril 2020 y se dio cuenta al Congreso de la República el 28 de abril de 2020, mediante Oficio N° 037-2020-PR, con lo cual, si bien se ha cumplido con dar cuenta del Decreto de Urgencia al Poder Legislativo, dicho cumplimiento no se ha efectuado en el plazo establecido en el literal a) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

1.4.- Marco Normativo del Decreto de Urgencia N° 044-2020

- Constitución Política del Perú, artículo 118° inciso 19, 123° numeral 3, artículo 125 numeral 2
- Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones de Estado.

2. Marco Constitucional y Reglamentario

2.1.- Decretos de urgencia artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política:

Tal como se dispone en el artículo 118, inciso 19) de la Constitución, es una atribución del 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 nacional¹, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia."

Hay amplio conocimiento en doctrina y jurisprudencia constitucional respecto de estos instrumentos normativos, por ello, a continuación, señalaremos sus caracteres principales.

De conformidad a lo establecido en los artículos 51 y 200 inciso 4, de la Constitución Política, los decretos de urgencia tienen rango de ley. Si bien no son leyes en sentido formal debido a que no emanan del Poder Legislativo, sí tienen efectos jurídicos de similar jerarquía a los de una ley, motivo por el cual están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza.

En ese orden de ideas, los Decretos de Urgencia se encuentran sujetos a los siguientes requisitos formales: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993). En ese sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional:

"58. 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

¹ El subrayado es nuestro.

*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."*²

Por otro lado, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003, señala que el decreto de urgencia regulado en el artículo 118 de la Constitución, debe responder a los siguientes criterios³: de excepcionalidad⁴, necesidad⁵, transitoriedad⁶, generalidad⁷ y conexidad⁸.

Asimismo, un aspecto esencial es la materia que puede ser legislada mediante estos decretos de urgencia, la que debe ser sólo económica y financiera, como menciona el artículo 118 inciso 19 de la Constitución. Asimismo, no pueden contener materia tributaria por mandato expreso del artículo 74 de la Constitución. Por ello, a continuación, citamos el fundamento 59 de la STC 008-2003-AI/TC:

"59. En lo que respecta a los criterios sustanciales, la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera". Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el

² Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC.

³ Sentencia recaída en el Expediente N° 008 – 2003-AI/TC, del 11 de noviembre del 2003, sobre Acción de Inconstitucionalidad en contra del artículo 4 del Decreto de Urgencia N° 140-2011.

⁴ **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

⁵ **Necesidad.** Las circunstancias, deberán ser de naturaleza tal que la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación, y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, que su caso que los mismos devengan en irreparables

⁶ **Transitoriedad.** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

⁷ **Generalidad.** "El principio de generalidad de las leyes puede admitir excepciones, esto 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.

⁸ **Conexidad.** "Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

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. (...)”⁹.

Como podemos precisar del texto normativo, de las diferentes intervenciones del máximo órgano de control constitucional, así como de la doctrina, se han desarrollado aspectos o criterios a tener en consideración al momento de ejercer el control político sobre las normas expedidas por el Presidente de la República.

A lo señalado corresponde agregar que el Poder Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad urgente e ineludible, pero siempre respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no se afecte la gobernabilidad democrática.

2.2.- Decretos de urgencia artículo 91 del Reglamento del Congreso de la Republica

Por su parte el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala lo siguiente:

“Artículo 91.- Procedimiento de Control sobre Decretos de Urgencia

El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de su facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo a las siguientes reglas:

(...)

c) La Comisión informante calificara si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias o

9 Fundamento Jurídico 59 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N°008-2003-AI/TC.

imprevisibles cuyo riesgo inminente de que extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas¹⁰. (...)”

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 044-2020

El Decreto de Urgencia N° 044-2020, tiene por objeto establecer la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del COVID-19.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de once (11) artículos, en los cuales:

Se autoriza el otorgamiento excepcional de un subsidio monetario complementario al dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 de S/. 380.00 (TRESCIENTOS OCHENTA 00/100) a favor de los hogares que se encuentren comprendidos en el padrón de hogares beneficiarios referidos en el numeral 2.2 del Decreto de Urgencia N° 027-2020 y modificado por la única disposición complementaria modificatoria del Decreto de Urgencia N° 033-2020. Este padrón puede ser actualizado mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Se autoriza la transferencia de S/. 921 858 820.00 (NOVECIENTOS VEINTIUN MILLONES OCHOCIENTOS CINCUENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS VEINTE 00/100 SOLES) a favor del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) Y del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) con cargo de la Reserva de Contingencia, para financiar el subsidio monetario del presente Decreto.

Se autoriza al MIDIS a realizar modificaciones programáticas hasta por S/. 334 901 600.00 (TRESCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS UN MIL SEISCIENTOS 00/100 SOLES) con cargo a los recursos no ejecutados del Decreto de Urgencia N° 027-2020.

Se establece como plazo máximo para cobrar este subsidio hasta los 30 (treinta) días calendario posteriores al término de la emergencia sanitaria, luego de transcurrido este plazo los recursos no utilizados deben retornar al Tesoro Público.

Se encarga al Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) la organización del otorgamiento del presente

¹⁰ El subrayado es nuestro.

subsidio monetario, para lo cual se le autoriza a firmar convenios con el Banco de la Nación y otras entidades financieras.

Se autoriza al Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” la implementación de una plataforma de comunicación, para que la información llegue a los hogares beneficiarios del presente subsidio.

Se amplía la facultad al Banco de la Nación a otorgar créditos a sus cajeros corresponsales (agentes) con el objeto de garantizar disponibilidad de recursos necesarios para atender de manera permanente las operaciones de la entrega del presente subsidio.

Se precisa las responsabilidades y limitaciones sobre el uso de los recursos, señalando la responsabilidad del titular del pliego en cuanto a la adecuada implementación, así como en el uso y destino de los recursos comprendidos en el Decreto de Urgencia, con arreglo a la normatividad vigente.

Se autoriza al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a compartir e intercambiar los datos de los beneficiarios con el Banco de la Nación y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Se establece que el presente Decreto de Urgencia tiene vigencia hasta el 31 de Diciembre 2020.

4. Análisis del Decreto de Urgencia 044-2020

Acorde con el artículo 118, inciso 19), los decretos de urgencia regularán materias económicas o financieras cuando así lo requiere el interés nacional.

En lo que respecta al Decreto de Urgencia N° 044-2020, que tiene por objeto establecer la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del COVID-19.

Por cuanto la medida dictada se enmarca en una situación excepcional y extraordinaria en materia económica, a fin de que los hogares calificados como vulnerables puedan quedarse en casa por motivo de la inmovilización obligatoria decretada con motivo de la emergencia nacional, al verse limitadas sus actividades de generación de ingresos destinadas a cubrir sus necesidades básicas.

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

en la economía nacional, debido a la paralización de las actividades económicas y además ayudará a conseguir el registro certero de un padrón real de la pobreza y pobreza extrema, para focalizar más eficientemente próximas medidas.

Debemos notar además que el uso de este instrumento en la población vulnerable evita la caída significativa en la actividad económica y evita profundizar la convulsión social en el caso de la emergencia sanitaria en el que se encuentra la Nación.

En ese sentido, consideramos que el Decreto de Urgencia N° 044-2020 cumple con el requisito material establecido constitucionalmente.

Como se ha mencionado previamente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, se señalaron los criterios que se deben tener en cuenta al analizar los Decretos de Urgencia, y son los que nos servirán de base para nuestro análisis:

a.- Excepcionalidad. - El Decreto de Urgencia N° 044-2020 apunta a brindar auxilio económico a familias que han visto menoscabada profundamente su capacidad de auto sostenimiento debido exclusivamente a la pandemia COVID-19. Queda claro que estas medidas solo son admisibles en el escenario de la presente pandemia.

b.- Necesidad. - La necesidad se sostiene en esta medida está dirigido al sector más vulnerable según el padrón focalizado, por lo que, de no intervenir el estado, agravaría su condición y los obligaría a salir a trabajar incrementando la posibilidad de contagio.

c.- Transitoriedad. - Todas las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia tienen vigencia máxima hasta el 31 de diciembre del 2020, según se declara expresamente en el artículo 10 del citado Decreto.

d.- Generalidad. - El alcance general de la norma.

e.-Conexidad. - Existe conexión entre el Decreto de Urgencia N° 044-2020 y la situación actual de emergencia sanitaria que vivimos a nivel nacional.

5. CONCLUSIONES

Se concluye en relación con el examen del Decreto de Urgencia N° 044-2020, lo siguiente:

El Decreto de Urgencia N° 044-2020, que establece la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del COVID-19, **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 jurisprudencia constitucional aplicable.

Dese cuenta

Sala Virtual

Lima, 06 de noviembre 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gino', with a stylized flourish at the end.

Congresista Gino Costa Santolalla
Coordinador del Grupo de Trabajo
Comisión de Constitución y Reglamento