



Informe del Decreto de Urgencia N° 052-2020, Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo de la Comisión de Constitución y Reglamento.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año de la universalización de la salud”

## **INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 052-2020 PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 052-2020, que establece medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 092-2020-2021-CCR-CR, del 14 de mayo del 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Décima Segunda Sesión Ordinaria del grupo de trabajo del 20 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, Lesly Lazo Villón, 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.

## **1.2.- Aspectos procedimentales**

El Poder Ejecutivo, con fecha 05 de mayo 2020, promulgó el Decreto de Urgencia N° 052- 2020, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 05 de mayo 2020. Se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio N° 052-2020-PR del 12 de mayo 2020 y recibido el 12 de mayo 2020.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha' 12 de mayo del 2020.

## **1.3.- Cumplimiento de Requisitos Formales**

El Decreto de Urgencia N° 052-2020, 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, por la Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo 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° 052-2020, fue publicado el día 05 de mayo 2020 y se dio cuenta al Congreso de la República el 12 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 052-2020-PR. Por lo tanto si bien se ha verificado la rendición de cuentas, esta no se habría dado a las 24 horas posteriores a su publicación, como lo dispone el literal a) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

#### **1.4.- Marco Normativo del Decreto de Urgencia N° 052-2020**

- 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 del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 082-2019-EF.
- Decreto Legislativo N° 1057 que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios.
- Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

## **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 nacional<sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> El subrayado es nuestro.

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 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."*<sup>2</sup>

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 criterios<sup>3</sup>: de excepcionalidad<sup>4</sup>, necesidad<sup>5</sup>, transitoriedad<sup>6</sup>, generalidad<sup>7</sup> y conexidad<sup>8</sup>.

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*

---

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> **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

<sup>5</sup> **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

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

<sup>7</sup> **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.

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

*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 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. (...)"<sup>9</sup>.*

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:*

*(...)*

---

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

*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 imprevisibles cuyo riesgo inminente de que extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas<sup>10</sup>. (...)*”

### **3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 052-2020**

El Decreto de Urgencia N° 052-2020, tiene por objeto establecer medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de catorce (14) artículos, en los cuales:

Se autoriza la transferencia hasta S/. 1 226 802 800.00 (MIL DOSCIENTOS VEINTISEIS MILLONES OCHOCIENTOS DOS MIL OCHOCIENTOS 00/100 SOLES) a favor de los pliegos Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Trabajo y Registro Nacional de Identificación y Estado Civil con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia para financiar el otorgamiento del subsidio monetario complementario de S/. 760.00 (SETECIENTOS SESENTA 00/100 SOLES) a favor de los hogares comprendidos en el padrón focalizado SISFOH descrito en el DU N° 027-2020 ampliado y modificado en el DU N° 033-2020 y adicionándole los hogares comprendidos en el presente Decreto de Urgencia con la creación del Registro Nacional para medidas COVID-19.

Se crea el Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la emergencia sanitaria, cuya elaboración, administración y soporte tecnológico se encuentra a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Se dicta las condiciones para el otorgamiento del subsidio monetario así como también se aprueba los padrones de hogares beneficiarios mediante Resolución Ministerial de acuerdo a la priorización que dichos sectores determinen.

Se autoriza excepcionalmente la realización de contrataciones necesarias para implementar el presente Decreto de Urgencia en el marco del literal b) del artículo 27 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225.

---

<sup>10</sup> El subrayado es nuestro.

Los titulares de los pliegos bajo los alcances de la presente norma son los responsables de su adecuada implementación y buen uso de los recursos y se encuentran sujetos a posteriores fiscalización de parte de los organismos pertinentes.

#### **4. Análisis del Decreto de Urgencia 052-2020**

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° 052-2020, tiene por objeto establecer medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional.

Por cuanto la medida dictada se enmarca en una situación excepcional y extraordinaria en materia económica, a fin de que los hogares 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.

Debemos notar además que el uso de este instrumento en la población más vulnerable de acuerdo al mapa de pobreza (INEI 2020) 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.

Que es muy importante notar que todos estos actos están sujetos a posterior fiscalización ya que en el propio texto del presente Decreto de Urgencia dice que los titulares de los pliegos bajo los alcances de la presente norma son los responsables de su adecuada implementación y buen uso de los recursos y se encuentran sujetos a posterior fiscalización de parte de los organismos pertinentes.

Por cuanto las medidas dictadas por el Poder Ejecutivo a través del citado Decreto de Urgencia se enmarcan en una situación excepcional y transitoria en materia sanitaria, se trata entonces de medidas imprescindibles ante 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 vida, ocasionadas por el COVID-19.

Las acciones descritas y que se encuentran contenidas en el Decreto de Urgencia N° 052-2020, son necesarias para implementar, organizar y financiar la lucha contra la pandemia así como de reducir el riesgo de su propagación.

En ese sentido, consideramos que el Decreto de Urgencia N° 052-2020 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° 052-2020 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 focalizada en el sector más vulnerable según el censo nacional del 2017 y en la nueva creación del Registro Nacional para medidas COVID, 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.**- El todos los extremos el Decreto de Urgencia N° 052-2020 señala que su vigencia se proyecta al año fiscal 2020 y específicamente en el artículo 13.

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

**e.- Conexidad.**- Existe conexión entre las disposiciones que dicta el Decreto de Urgencia N° 052-2020 y la situación actual de emergencia sanitaria que vivimos a nivel nacional.

## 5. CONCLUSIONES

Se concluye en relación con el Decreto de Urgencia N°052-2020, lo siguiente:

**El Decreto de Urgencia N°052-2020**, 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, 20 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**