INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL

DECRETO DE URGENCIA Nº 059-2020

PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 059-2020, que dicta medidas extraordinarias para garantizar el acceso a medicamentos y dispositivos médicos para el tratamiento del coronavirus y reforzar la respuesta sanitaria en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR, del 17 de julio del 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

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, la suspensión del transporte interprovincial de pasajeros, por medio terrestre, aéreo y fluvial.

Mediante Decreto Supremo Nº 008-2020-SA se declara Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y se dictan medidas para la prevención y control del COVID-19.

1.2.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 20 de mayo 2020, promulgó el Decreto de Urgencia N° 059-2020, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 21 de mayo 2020. Se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio N° 070-2020-PR del 22 de mayo 2020.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha 22 de mayo del 2020.

1.3.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Decreto de Urgencia N° 059-2020, 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 el Ministro de Salud y la Ministra de Economía y Finanzas, 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° 059-2020, fue publicado el día 21 de mayo 2020 y se dio cuenta al Congreso de la República el 22 de mayo 2020, mediante Oficio

N° 070-2020-PR, cumpliéndose con el requisito previsto en el Reglamento del Congreso de la República de dar cuenta del Decreto de Urgencia a las 24 horas posteriores a su publicación.

1.4.- Marco Normativo del Decreto de Urgencia Nº 059-2020

- Constitución Política del Perú, artículo 118º inciso 19, 123º 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.
- 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[1], 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

[1] El subrayado es nuestro.

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 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 criterios[3]:de excepcionalidad[4], necesidad[5], transitoriedad[6], generalidad[7] y conexidad[8].

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*

---

2 Sentencia recaída en el Expediente Nº 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.

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 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

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

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 imprevisibles cuyo riesgo inminente de que extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas[10]. (…)"

3. Contenido del Decreto de Urgencia Nº 059-2020

El Decreto de Urgencia N° 059-2020, tiene por objeto dictar medidas extraordinarias para garantizar el acceso a medicamentos y dispositivos médicos para el tratamiento del coronavirus y reforzar la respuesta sanitaria en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de once (11) artículos, tres (3) disposiciones complementarias finales y una (1) disposiciones complementaria modificatoria, en los cuales:

Se declara a los medicamentos, equipos de bioseguridad y otros para el manejo del COVID-19 como bienes esenciales. El listado será aprobado por el Ministerio de Salud dentro de los 3 días útiles luego de publicado el presente Decreto de Urgencia.

Se dispone que todos los establecimientos farmacéuticos públicos y privados deben contar obligatoriamente con los productos incluidos en el listado aprobado por el Ministerio de Salud.

Se instaura la prescripción y dispensación de la receta electrónica para el otorgamiento de medicamentos que permita la trazabilidad de la entrega de los productos farmacéuticos y dispositivos médicos, así como la atención de la demanda insatisfecha.

[10] El subrayado es nuestro.

Se autoriza la transferencia de hasta S/.213 957 583.00 (DOSCIENTOS TRECE MILLONES NOVECIENTOS CINCUENTA Y SIETE QUINIENTOS OCHENTA Y TRES 00/100 SOLES) con cargo a la Reserva de Contingencia a favor del Ministerio de Salud para financiar la adquisición de productos farmacéuticos para el tratamiento del Coronavirus (KIT COVID-19).

Se autoriza la transferencia de hasta S/.1 770 143.00 (UN MILLON SETECIENTOS SETENTA MIL CIENTO CUARENTA Y TRES 00/100 SOLES) con cargo a la Reserva de Contingencia a favor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) para financiar la supervisión del cumplimiento de las existencias de los productos del Listado del Ministerio de Salud en los establecimientos farmacéuticos.

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 Nº 059-2020

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 Nº 059-2020, que tiene por objeto dictar medidas extraordinarias para garantizar el acceso a medicamentos y dispositivos médicos para el tratamiento del coronavirus y reforzar la respuesta sanitaria en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por el COVID-19.

Que las medicinas y equipos de bioseguridad principales utilizadas en la lucha contra el COVID-19 han sido motivo de especulación y acaparamiento por lo tanto es necesaria la intervención excepcional del estado en la regulación y control de estos medios para garantizar que la población tenga a la mano estos importantes recursos.

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**.

.

En ese sentido, consideramos que el Decreto de Urgencia N° 059-2020 cumple con el requisito material establecido constitucionalmente.

Como se ha mencionado previamente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente Nº 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° 059-2020 el control del mercado farmacéutico evitando la especulación y el acaparamiento excepcionalmente dado el caso de la pandemia COVID-19.

b.- Necesidad. - La necesidad se sustenta en la urgencia de la población por contar cn los medicamentos esenciales de manera oportuna.

c.- Transitoriedad. - Todas las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia tienen vigencia máxima hasta el 31 de diciembre del 2020 expresamente anotado en el artículo 10º del presente Decreto de Urgencia.

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

e.- Conexidad. - Existe conexión entre el Decreto de Urgencia N° 059-2020 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° 059-2020, lo siguiente:

El Decreto de Urgencia N° 059-2020, que dicta medidas extraordinarias para garantizar el acceso a medicamentos y dispositivos médicos para el tratamiento del coronavirus y reforzar la respuesta sanitaria en el marco del Estado de Emergencia Sanitaria por el COVID-19, **cumple con lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19), 123º 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

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

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: OMONTE DURAND Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2020 11:12:35-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PINEDA SANTOS Isaias FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 11/11/2020 13:54:09-0600

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MAMANI BARRIGA JIM ALI FIR 44818013 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/11/2020 11:45:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUPIOC RIOS Robinson Dociteo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/11/2020 16:51:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MESIA RAMIREZ Carlos Fernando FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2020 09:26:41-0600