

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 060-2020
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 060-2020, que autoriza transferencias financieras a favor de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no reembolsable para afrontar la emergencia sanitaria producida por el Covid 19.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 213-2020-2021-CCR-CR, del 19 de junio del 2020, de la Comisión de Constitución y Reglamento.

El presente informe fue aprobado por mayoría, 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, Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, y con el voto en abstención del congresista Robinson Gupioc Ríos, 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 N° 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 22 de mayo 2020, promulgó el Decreto de Urgencia N° 060-2020, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 23 de mayo 2020. Se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio N° 075-2020-PR del 25 de mayo del 2020.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento, con fecha 03 de junio del 2020.

1.3.- Cumplimiento de Requisitos Formales

El Decreto de Urgencia N° 060-2020, 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, el Ministro de Relaciones Exteriores 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° 060-2020, fue publicado el día 23 de mayo 2020 y se dio cuenta al Congreso de la República el 02 de junio de 2020, mediante Oficio N° 075-2020-PR, cumpliendo con el requisito previsto en el Reglamento del

Congreso de la República, de dar cuenta del Decreto de Urgencia, pero no verificándose el ingreso en el plazo de 24 horas posteriores a su publicación.

1.4.- Marco Normativo del Decreto de Urgencia N° 060-2020

- Constitución Política del Perú, artículo 118° inciso 19, 123° numeral 3, artículo 125 numeral 2
- Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.

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:

¹ El subrayado es nuestro.

*"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 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

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.

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

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

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

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 públicas¹⁰. (...)”

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 060-2020

El Decreto de Urgencia N° 060-2020, tiene por objeto efectuar transferencias financieras de la cooperación internacional no reembolsable del presupuesto institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores o de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, a favor de las entidades públicas integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional, para reforzar las medidas emprendidas por las entidades públicas para la contención de la pandemia producida por el COVID-19 y mitigación de sus efectos.

En suma, el Decreto de Urgencia N° 060-2020, regula los siguientes aspectos:

- Autoriza a los pliegos del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI, a realizar transferencias financieras, con cargo a sus presupuestos institucionales, en la fuente de financiamiento Donaciones y Transferencias, a favor de las entidades del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, con la finalidad de enfrentar la pandemia producida por el COVID-19 y mitigación de sus efectos.
- Las entidades públicas beneficiarias de la transferencia deben presentar una solicitud en la que se indique expresamente las acciones o medidas que realizarán con esos recursos para la contención de la pandemia producida por el COVID-19 y la mitigación de sus efectos.
- Los titulares de los pliegos son responsables del uso y destino de los recursos comprendidos en la aplicación del presente Decreto de Urgencia,
- Los recursos financieros que se transfieran en el marco del presente Decreto de Urgencia no pueden ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales son otorgados.

¹⁰ El subrayado es nuestro.

- Lo establecido en el Decreto de Urgencia se financia con cargo al presupuesto institucional del pliego Ministerio de Relaciones Exteriores y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI; sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.
- El presente Decreto de Urgencia tiene vigor en tanto dure la Emergencia Sanitaria a nivel nacional dispuesta mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, y sus prórrogas.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 060-2020

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

Las Ley N° 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, precisa que dicho sistema se encuentra integrado por las entidades del Poder Ejecutivo, Gobierno Regionales y Gobiernos Locales;

El Ministerio de Relaciones Exteriores, es el ente rector de la Cooperación Técnica Internacional y del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional.

Los integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional, particularmente las entidades del Poder Ejecutivo, Gobierno Regional y Gobierno Local, tienen entre sus competencias la ejecución de diversas actividades relacionadas con la contención de la pandemia del COVID-19.

Las donaciones realizadas en el marco de la cooperación internacional no reembolsable por las fuentes cooperantes y previo acuerdo entre Sector Relaciones Exteriores y la Fuente Cooperante, pueden ser reorientadas a contener la pandemia del COVID-19 y mitigación de sus efectos.

Para tal efecto, es necesario, a través de un Decreto de Urgencia, dictar una medida extraordinaria para el Año Fiscal 2020 en materia presupuestal, conducente a efectuar transferencias financieras de la cooperación internacional no reembolsable recibida por el Sector Relaciones Exteriores a favor de las entidades integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional.

En ese sentido, consideramos que el Decreto de Urgencia N° 060-2020 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° 060-2020, dispone la transferencia de recursos financieros Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional, de manera excepcional, y solo mientras dura la epidemia ocasionada por el Covid-19.

b.- Necesidad. - La necesidad se sustenta en que los gobiernos regionales y los gobiernos locales requieren de dicha ayuda financiera para enfrentar la epidemia Covid 19, al encontrarse directamente vinculados con las poblaciones más alejadas del país.

c.- Transitoriedad. - Todas las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia tienen vigencia hasta la fecha que se prolongue la epidemia ocasionada por la propagación del Covid- 19.

d.- Generalidad. - El alcance general de la norma con alcance a nivel nacional.

e.- Conexidad. - Existe conexión entre el Decreto de Urgencia N° 060-2020 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° 060-2020, lo siguiente:

El Decreto de Urgencia N° 060-2020, que autoriza transferencias financieras a favor de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no reembolsable para afrontar la emergencia sanitaria producida por el 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