

*“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 030-2020
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N°30-2020, norma que dicta medidas complementarias y temporales para la autorización a EsSalud para el uso de inmuebles para la prevención y atención de la emergencia producidas por el Covid-19.

El presente informe fue aprobado por unanimidad en la tercera sesión ordinaria del Grupo de Trabajo realizada el 12 de junio 2020, por los señores congresistas: Isaías Pineda Santos, Alí Mamani Barriga, María del Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla.

1.- Antecedentes

1.1.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 20 de marzo del 2020, promulgó el Decreto de Urgencia 030-2020, el mismo que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano en la misma fecha. Días después, mediante Oficio 032-2020-PR de fecha 17 de abril de 2020, se remitió al Congreso de la República, hecho por el cual el Poder Ejecutivo da cuenta del citado Decreto de Urgencia.¹

Mediante proveído de la Oficialía Mayor fue derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 23 de abril del 2020, quien mediante Oficio N.º 092-2020-2021-CCR-CR, del 14 de mayo del 2020, lo remite al Grupo de Trabajo encargado del control de los actos normativos del Poder Ejecutivo, con la finalidad que se estudie y se elabore el informe correspondiente.

1.2.- Marco Legal

¹ Se deja constancia que la remisión del expediente del Decreto de Urgencia N° 030-2020, fue remitido al Congreso de la República fuera del plazo establecido en el literal a) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.



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

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

2. Marco Constitucional y Reglamentario

2.1.- Decretos de urgencia según el 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 nacional², 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. Así, si bien no son leyes en sentido formal debido a que no emanan del Poder Legislativo, no obstante, los decretos de urgencia 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

² El subrayado es nuestro.

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

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.”³Por 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 criterios⁴: de excepcionalidad⁵, necesidad⁶, transitoriedad⁷, generalidad⁸ y conexidad⁹.

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, y 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

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

4 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.

5 **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”.

6 **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.

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

8 **Generalidad.** “debe ser el “interés nacional” el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depara la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en interés determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad”.

9 **Conexidad.** “Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes (...). Las medidas extraordinarias y los beneficios de su aplicación produzcan deben seguir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente por una supuesta situación excepcionalmente delicada”.



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

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. (...)”¹⁰.

Como podemos precisar del texto normativo, las diferentes intervenciones del máximo órgano de control constitucional, así como expertos en el ámbito de la doctrina 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 ineludiblemente, pero siempre respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no se afecte la gobernabilidad democrática.

2.2.- Requisitos formales según la Constitución

Según el artículo 123, numeral 3 de la Constitución:

“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.”

10 Fundamento jurídico 59 de la Sentencia recaída en el Expediente N.º 008-2003-AI/TC.

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

Así mismo, en el artículo 125, numeral 2 de la misma norma:

“Son atribuciones del Consejo de Ministros:

(...)

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.

2.3.- Decretos de urgencia según el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República

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

“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 públicas¹¹.

(...)”

3.- Análisis del Decreto de Urgencia 030-2020

3.1. Contenido del Decreto de Urgencia N.º 030-2020

El Decreto de Urgencia N.º 030-2020, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 20 de marzo de 2020, tiene como objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, que permitan adoptar acciones de respuesta para la atención de la emergencia causada por el virus COVID-19; asimismo, busca disminuir el impacto en la economía peruana. Consta de cinco (5) artículos que legislan sobre lo siguiente:

¹¹ El subrayado es nuestro.

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

- Se dispone la afectación temporal de las Torres de la Villa Panamericana ubicada en el Predio “Pueblo Joven Villa El Salvador Sector Quinto Área Zonal 26 – Complejo Biotecnológico” a favor de EsSalud con el fin de implementar, ejecutar y operar las actividades médicas y sanitarias necesarias para el tratamiento de pacientes afectados por el COVID-19 y sospechosos sintomáticos.
- Se autoriza la transferencia de partidas de la reserva de contingencia, hasta por la suma de S/ 28 441 703,00 (VEINTIOCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SETECIENTOS TRES Y 00/100 SOLES) a favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para financiar la habilitación, implementación, adecuación y operación de la Villa Panamericana que realice EsSalud para la atención de pacientes afectados por el COVID-19 y sospechosos sintomáticos.

3.3. Análisis del Decreto de Urgencia 030-2020

Entre los requisitos constitucionalmente establecidos para los Decretos de Urgencia, podemos encontrarlos de dos tipos: los formales y los sustanciales.

En lo que respecta a los requisitos sustanciales, tal como dispone el artículo 118, inciso 19) los Decretos de Urgencia regularán medidas extraordinarias en materia económica y financiera. En ese sentido, consideramos que el Decreto de Urgencia N.º 030-2020, cumple con dicho requisito ya que dicta medidas económicas y financieras tales como la asignación presupuestaria en favor del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Asimismo, nuestra Constitución en el artículo previamente citado, dispone que los Decretos de Urgencia deben responder al interés nacional. En ese sentido se ha pronunciado el máximo intérprete de nuestra Constitución en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, dónde ha establecido 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: Es necesario recalcar que la magnitud de los hechos previos a la emisión del Decreto de Urgencia, vinculados con la propagación del COVID-19 fueron claramente imprevisibles y abrieron un contexto en que el Estado debía responder de manera extraordinaria.

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

b.- Necesidad: Tal como se puede leer de la exposición de motivos del Decreto de Urgencia N.º 030-2020, la expedición de la norma resultaba imprescindible para adoptar medidas que reduzcan el riesgo de propagación y el impacto en el sistema sanitario, con lo cual consideramos que la norma cumple con el criterio de necesidad.

c.- Transitoriedad: Al respecto, el artículo cuatro del Decreto de Urgencia N.º 030-2020 dispone que la norma tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. Concluida la emergencia sanitaria los bienes inmuebles serán devueltos al Proyecto Especial Legado de Juegos Panamericanos y Parapanamericanos.

d.- Generalidad: Del análisis del Decreto de Urgencia 030-2020, consideramos que cumple con dicho criterio al disponer medidas generales para contrarrestar el impacto del contagio del COVID-19 en el sistema sanitario y en la sociedad.

e.- Conexidad: El mencionado criterio exige la correlación entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En el caso en particular del Decreto de Urgencia 030-2020, existe una situación real que demanda del Estado medidas para dar respuesta a la propagación del COVID-19, por lo cual consideramos que la norma cumple con este criterio.

Finalmente, tal como señalábamos al inicio de nuestro análisis, la Constitución establece requisitos formales recogidos en los artículos 125, numeral 2 y 123, numeral 3 de la Constitución Política.

En ese sentido, de la revisión de la norma se puede apreciar que el Decreto de Urgencia N.º 30-2020, 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, situación que ocurrió como consta de los antecedentes.

Del mismo modo, se aprecia que el Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, por el Ministro de Defensa, la Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Interior y la Ministra de Salud, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.



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

3.- Conclusión

Se concluye en relación con el estudio del Decreto de Urgencia 030-2020, lo siguiente:

El Decreto de Urgencia N° 030-2020, que dicta medidas complementarias y temporales para la autorización a EsSalud para el uso de inmuebles para la prevención y atención de la emergencia producidas por el Covid-19, **cumple con lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19), 123º inciso 3) y 125 numeral 2) del Constitución Política, así como con los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad**, establecidos jurisprudencia constitucional aplicable.

Lima, 12 de junio 2020

Dése cuenta

Sala Virtual

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