

**INFORME DE LA SUBCOMISION RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA N° 002-2018, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA AL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y RIEGO A ADQUIRIR EXCEDENTES DE PAPA BLANCA Y DICTA DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.**

**SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO**

**PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023**

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, el Decreto de Urgencia N° 002-2018, Decreto de Urgencia que autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego a adquirir excedentes de papa blanca y dicta disposiciones complementarias.

El presente informe fue aprobado por MAYORIA, en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 27 de febrero de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios, José Jerí Ore, Luis Arturo Alegría García, Waldemar Cerrón Rojas, Alex Randu Flores Ramírez, Martha Lupe Moyano y el voto en abstención del Congresista Víctor Raúl Cutipa Ccama.

**I. ASPECTOS PRELIMINARES**

Mediante Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 7 de setiembre de 2021 se acordó, en el extremo referido a los decretos de urgencia, continuar con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario y los expedidos por el Poder Ejecutivo hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021 disponiendo que los dictámenes emitidos retornarán a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Mediante Resolución Legislativa N° 004-2022-2023-CR, publicada el 16 de noviembre del 2022, se modificó el Reglamento del Congreso de la República creándose la Subcomisión de Control Político como órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción, la misma que se instaló en la sesión del 11 de enero de 2023.

El Decreto de Urgencia N° 002-2018, ingresó al Área de Tramite Documentario del Congreso de la República el 15 de enero de 2018 mediante Oficio N° 030-2018-PR, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Mediante Oficio N° 1679-2022-2023-CCR-CR fue derivado a la Subcomisión de Control Político con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

En ese sentido y de acuerdo a las competencias de la Subcomisión se procede a realizar el control político respectivo.

## II.- BASE LEGAL:

1. Constitución Política del Perú, artículos 74, 118 numeral 19, 123 numeral 3
2. Constitución Política del Perú, artículo 88° (fomento a la agricultura) y 76° (compras estatales)
3. Reglamento del Congreso de la República, artículos 5 y 91
4. Decreto Legislativo N° 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, modificado por la Ley N° 30048
5. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículo 4 y 23 numeral 1)
6. Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, Ley N° 30693, artículo 9 numeral 7, 8 y 9).
7. Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado
8. Ley N° 27767 – Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria.

## III.- ANTECEDENTES

Sobre el objeto del decreto de urgencia materia de análisis es pertinente señalar lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política del Perú que establece que el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. En consecuencia, el Ejecutivo, el Congreso, los representantes de la sociedad civil y del gobierno se comprometen a impulsar el desarrollo agrario y rural del país, que incluye la agricultura, la ganadería, acuicultura, agroindustria, y la explotación forestal sostenible, para fomentar el desarrollo económico y sostenible del sector.

Que, conforme a lo dispuesto, en el numeral 1 del artículo 4 de la ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo competencias exclusivas del Poder Ejecutivo:

*“1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno.*

*Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno.”*  
(...)

Es el poder ejecutivo, a través de sus ministerios quienes formulan, planean, dirigen, coordinan, ejecutan, supervisan y evalúan la política nacional y sectorial bajo su

competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno, aprobando las disposiciones normativas que le corresponda. (numeral 1 del artículo 23 Ley N° 29158).

El Decreto Legislativo N° 997, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura modificado por la Ley N° 30048 disponía en su artículo 3

*"3.1 El Ministerio de Agricultura y Riego diseña, establece, ejecuta y supervisa las políticas nacionales y sectoriales en materia agraria; ejerce la rectoría en relación con ella y vigila su obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno.*

*3.2 El sector Agricultura y Riego comprende a todas las entidades de los tres niveles de gobierno vinculadas al ámbito de competencia señalado en la presente Ley."*

Que, los numerales 7, 8 y 9 del artículo 9 de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 establecían la prohibición de efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático con cargo a diferentes Partidas de Gasto

La Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, vigente al momento de la dación de la norma, establece las disposiciones y lineamientos que deben observar las Entidades del Sector Público en los procesos de contratación de bienes, servicios, consultorías y obras que realicen.

Finalmente, la Resolución Ministerial N° 0070-2018-MINAGRI, aprobó los Lineamientos para la implementación de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia N° 002-2018, que autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego a adquirir excedentes de papa blanca y dicta disposiciones complementarias

#### **IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA**

##### **4.1 Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo**

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República, los expedidos al amparo del artículo 118, inciso 19, de la Constitución, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que faculta al Poder Ejecutivo legislar mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimiento de control diferentes.

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, en tanto, el Decreto de Urgencia N° 002-2018, que autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego a adquirir excedentes de papa blanca y dicta disposiciones complementarias se realizará bajo los parámetros establecidos en el artículo 118, numeral 19 y el artículo 91 del Reglamento de Congreso.

#### 4.2 Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

Conforme a lo dispuesto en lo dispuesto en los artículos 51 y 200 inciso 4, de la Constitución, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19) de la Constitución, el mismo que a la letra dispone que es facultad 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, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia."*

Siendo el propio texto Constitucional y el Reglamento del Congreso quienes restringen los asuntos sobre los cuales puede legislar, precisando que únicamente se puede legislar en materia económica financiera y que de los mismos se debe dar cuenta al Congreso de la República al tratarse de una competencia delegada y extraordinaria, estableciéndose el procedimiento de control en el artículo 91 del Reglamento del Congreso disponiendo:

*"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."*

*Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles."*

*La Comisión informante calificará 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 e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas. Sólo presentará dictamen si considera que las medidas extraordinarias adoptadas mediante el decreto de urgencia no se justifican o exceden el ámbito material señalado en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, recomendando su derogación."*

*Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley."*

Conforme a lo dispuesto en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política del Perú y la sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC la expedición de los Decretos de Urgencia exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

##### a) Cumplimiento de requisitos formales

Los requisitos formales que deben cumplir los Decretos de Urgencia son:

- 1) Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros y
- 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

En ese sentido el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, en el fundamento 58, ha desarrollado que:

*"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."*

#### **b) Cumplimiento de requisitos materiales:**

##### ***b.1) Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria.***

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*"59. (...) 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>1</sup>*

##### ***b.2) Los decretos de urgencia deben ser normas extraordinarias y urgentes:***

***“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*

<sup>1</sup> Tribunal Constitucional (2003) Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 59.

*objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español – criterio que este Colegiado sustancialmente comparte – que “en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N° 29/1982, FJ N°3)*

**“Transitoriedad:**

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

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

**b.3) Los decretos de urgencia deben versar sobre temas de interés nacional:**

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

**b.4) Los decretos de urgencia deben tener incidencia y conexión directa con la situación que busca revertir**

**Conexidad:** *Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él “cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3). Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o,*

*menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada."*

## V. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA 002-2018

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto de Urgencia N° 002-2018, cumplió con los parámetros constitucionales.

### 5.1 Contenido del Decreto de Urgencia 002-2018

El Decreto de Urgencia 002-2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el domingo 11 de febrero de 2018, tiene por objeto la adopción de medidas imprescindibles y que complementan las dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 001-2018 que facultaba a los gobiernos regionales de los departamentos de Huánuco, Junín, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho a adquirir papa blanca, y que no resultó suficiente para equilibrar el precio del citado tubérculo y las movilizaciones y protestas de los agricultores.

Este acto normativo autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego, a comprar, prescindiendo de la Ley de Contrataciones del Estado, los excedentes de producción de papa blanca de los productores afectados y de esta forma contribuir con la recuperación de las condiciones de la economía rural y el restablecimiento de la paz social.

La medida propuesta, sustenta la necesidad de prescindir de la Ley de Contrataciones del Estado bajo el sustento de la necesidad de adecuarse a las características de los posibles proveedores, es decir pequeños productores de las regiones Junín, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho y la celeridad que debe observarse en el proceso de la compra para estabilizar la oferta agraria nacional de papa blanca.

Señala que las compras de papa blanca deben realizarse conforme a lo establecido en el Código Civil indicando específicamente que los productos deben ser destinados únicamente, en calidad de donación, para la atención de programas sociales y/o asistenciales y a las entidades públicas y/o privadas sin fines de lucro.

Dispone que dicha acción se realizará a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural -AGRO RURAL, hasta por la suma de S/ 50,0 millones y por un máximo de 7,000 (Siete mil) kilogramos por productor.

Señaló que su financiamiento se realiza con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Agricultura y Riego y a las transferencias de partidas que efectúen los pliegos del Poder Ejecutivo a favor del Ministerio de Agricultura y Riego.

Consta de cinco (05) artículos; una Disposición Complementaria Final y una disposición complementaria transitoria.

En su artículo primero, autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego para que, a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL, adquiera hasta por la suma de Cincuenta Millones y 00/100 Soles (S/ 50 000 000,00) y por un máximo de 7,000 (Siete mil) kilogramos por productor, los excedentes de papa blanca de los productores y sus organizaciones, conforme a lo establecido en el Código Civil, y

entregue en calidad de donación para la atención de programas sociales y/o asistenciales y a las entidades públicas y/o privadas sin fines de lucro de acuerdo a los lineamientos a que se refiere la Única Disposición Complementaria Final del presente Decreto de Urgencia.

En su artículo 2, referido al financiamiento, dispone que los gastos que demande la atención del acto normativo, debe incluir los gastos operativos que resulten indispensables para su aplicación. Precisa que el financiamiento se hará con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Agricultura y Riego y a las transferencias de partidas que efectúen los pliegos del Poder Ejecutivo a favor del Ministerio de Agricultura y Riego. Para su cumplimiento exonera al Ministerio de Agricultura y Riego de las restricciones de modificaciones presupuestarias previstas en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

En su artículo tercero dispone que el programa AGRORURAL, que gestiona modelos de desarrollo agrario rural que faciliten la articulación de las inversiones público-privadas que contribuyan a la reducción de la pobreza y a la inclusión de las familias rurales, es el responsable del cumplimiento y monitoreo de lo dispuesto en el Decreto de Urgencia.

Precisando un plazo para su comunicación a la Contraloría General de la República respecto a las contrataciones realizadas al amparo de este Decreto de Urgencia, así como el destino final de dichas adquisiciones; y publicarlas en su portal institucional.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 002-2018.

a) Respecto a los requisitos formales:

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, en el fundamento 58, ha desarrollado que:

*"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."*

El Decreto de Urgencia materia de análisis observa:

- 1) Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros, que se observa en el Decreto remitido al Congreso la firma de la Sra. Mercedes Aráoz Fernández, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros.

- 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma requisito que se cumple toda vez que el Decreto de Urgencia N° 002-2018 fue publicado el 11 de febrero de 2018 siendo remitido al Congreso de la República el 12 de febrero de 2018 mediante Oficio N° 030-2018-PR.

**b) Cumplimiento de requisitos materiales:**

***Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria.***

El contenido del Decreto de Urgencia debe regular materia económica y financiera

*59. [...] 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). Escaparía a los criterios de razonabilidad, empero, 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. [...]*

El Decreto de Urgencia N° 002-2018 que, autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego a adquirir excedentes de papa blanca y dicta disposiciones complementarias cumple con esta condición, toda vez que, autoriza al MINAGRI a adquirir, en el marco de Código Civil, el excedente de papa blanca como una medida económica con el objetivo de contrarrestar el impacto negativo en la economía del productor y mitigar la convulsión social contribuyendo con la recuperación de las condiciones de la economía rural y dinamizándola implementando un mecanismo de contratación que se adecúe a las características de los proveedores con prescindencia de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado y la Ley N° 27767, Ley del Programa Nacional Complementario de Asistencia Alimentaria, bajo el sustento que los productores y organizaciones, potenciales "vendedores", no tienen habitualidad para contratar con el Estado a través de procedimientos formales de riguroso cumplimiento, como es la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento.

La contratación en el marco del Código Civil permitirá al Ministerio de Agricultura y Riego - a través de AGRO RURAL- a adquirir excedentes de papa blanca, en el tiempo y oportunidad requerida, pactando las obligaciones de las partes en el correspondiente contrato de naturaleza civil.

Su aplicación tiene una incidencia directa en el mercado, lo que se condice con el fundamento 24 del Pleno Sentencia 845/2021, Expediente 00001-2021-PI/TC que señala:

*"De esta manera, la concreta regulación o estado de cosas que persigue la norma debe ser de naturaleza económica, o financiera, o incidir directamente en el mercado, entre otros supuestos análogos."*

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

Asimismo, 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, los mismos que han sido señalados en el 4.2) del presente informe y que nos servirán de base para el análisis:

**a.- Excepcionalidad. –**

En este caso la excepcionalidad del decreto de urgencia, que exigen los criterios del Tribunal Constitucional está justificado toda vez que:

- Esta medida fue adoptada en el marco de un fenómeno climático de naturaleza extraordinaria, el Fenómeno del Niño Costero de 2017, que afectó la producción de papa blanca en las regiones de Huánuco, Junín, Huancavelica, Apurímac y Ayacucho.
- La medida constituye una medida complementaria a una norma excepcional, dictada por insuficiencia del Decreto de Urgencia N° 001-2018 emitido para equilibrar el precio de la papa blanca que seguía a la baja.
- La medida fue adoptada ante la grave crisis económica de los productores que desencadenó convulsión social incluyendo el bloqueo de carreteras, afectando la prestación de servicios de transporte, el abastecimiento de los mercados, y serios daños humanos y materiales en toda el área agitada

Factores que sustentan que la situación es totalmente extraordinaria.

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia sí cumple con el requisito de excepcionalidad. En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

**b.- Transitoriedad. -** El Decreto de Urgencia N° 002-2018 señala en su artículo cuarto que su vigencia es hasta 60 días calendario.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

**c.- Necesidad. -** La necesidad del Decreto de Urgencia encuentra su sustento en la urgencia de atender al productor de papa blanca de las regiones afectadas.

Debiendo tenerse en cuenta que en situaciones extraordinarias que perjudiquen sensiblemente la actividad productiva agropecuaria, poniendo en riesgo la actividad, el Estado, mediante el Poder Ejecutivo, pueda acudir en ayuda del pequeño productor de papa, a fin de poner a salvo su propia sobrevivencia, era legal y necesario dictar estas

medidas excepcionales, que complementaban otra medida excepcional, el DU 001-2018, ante circunstancias económicas, baja de precio de la papa blanca, y protestas generalizadas

La urgencia y necesidad del acto normativo era tal que se prescindió de los mecanismos de compra previstos en la Ley de Contrataciones Pública y el trámite ordinario para la aprobación de la medida a través de una ley del Congreso cuyo procedimiento generaría daños irreparables a la economía del productor de papa blanca, así como a la economía nacional.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

**d.- Generalidad.** - El Decreto de Urgencia N° 002-2018, tiene como objetivo mitigar los efectos adversos de la caída del precio de la papa blanca y mitigar la convulsión social generada como consecuencia de esta situación. Sus acciones tendrán efecto directo sobre 710 mil familias aproximadamente. (según el IV Censo Nacional Agropecuario 2012).

Teniendo en consideración que las acciones propuestas generarán la dinamización de la economía nacional, generando bienestar social por la generación de empleo productivo, la demanda de bienes y servicios y el incremento de la producción; todo lo cual redundará en beneficio de la colectividad en general.

La medida aprobada no vulnera el principio de generalidad.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

**e.- Conexidad.** - Existe conexión entre las disposiciones que dicta el Decreto de Urgencia N° 002-2018 y la búsqueda de revertir el impacto económico y social negativo que generó el Fenómeno del Niño Costero en el año 2017. Al regular la compra de excedentes de papa blanca de los productores y sus organizaciones la medida propuesta tiene incidencia y conexión directa con la situación que se busca revertir. De no adoptarse la medida la afectación económica y financiera a los productores de papa de las zonas afectadas continuará.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 002-2018 supera el criterio.

## **VI- RESPECTO A LA INAPLICACION DE LA LEY DE CONTRATACIONES DEL ESTADO Y LA APLICACIÓN DEL CODIGO CIVIL COMO MARCO LEGAL DE LOS PROCESOS DE COMPRA DE EXCEDENTES DE PAPA BLANCA.**

El Decreto de Urgencia bajo análisis es una medida extraordinaria, necesaria, urgente y que conforme a nuestro análisis ha superado los parámetros de control parlamentario, sin embargo, al contener no solamente exoneraciones de las restricciones de modificaciones presupuestarias, previstas en las leyes de presupuesto, sino también una autorización expresa para la aplicación de un marco legal, el Código Civil, que tiene por objeto regular otro tipo de relaciones comerciales y no el artículo 76 de la Constitución Política que establece:

*"Las obras y la adquisición de suministros con utilización de fondos o recursos públicos se ejecutan obligatoriamente por contrata y licitación pública, así como también la adquisición o ya enajenación de bienes."*

Merece un análisis especial.

Por regla general la disposición de recursos públicos se realiza en estricta observancia de la Ley de Contrataciones Públicas, en esa línea el Tribunal Constitucional ha señalado, en la STC N° 020-2003- AI /TC

“La Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado es una Ley de desarrollo constitucional, en la medida que desarrolla el artículo 76 de la Constitución Política del Perú. Asimismo, la propia disposición constitucional establece que existen excepciones a la regla general.”

En ese sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 020-2003-AI/TC a fojas 11 señala, en el marco de lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política, que los bienes, servicios y obras para el Estado se adquieran oportunamente, de manera eficiente, y "respetando principios tales como la transparencia en las operaciones, la imparcialidad" (...)

*"(...) si bien es cierto que /a Ley de Contrataciones del Estado representa la noma de desarrollo constitucional que recoge los principios señalados en el artículo 76 de la Constitución, también lo es que el contexto socioeconómico puede determinar la necesidad de establecer mecanismos excepcionales de adquisición, conforme lo señala la propia Constitución, y cuya única condición exigible será que estén regulados por ley y que respeten los principios constitucionales que rigen toda adquisición pública. Es claro, entonces, que ningún mecanismo de adquisición será válido si no respeta los principios de eficiencia, transparencia y trato igualitario"*  
[STC N° 020-2003-AI/TC, FJ. 19]

Las contrataciones públicas el Estado tiene una condición especial en la medida que se trata de la administración de recursos públicos que siempre deben ser utilizados para una finalidad pública de manera transparente y eficiente.

No existe, en consecuencia, una relación de igualdad entre el Estado y el privado, el primero tiene finalidades públicas que deben ser cauteladas en beneficio de los integrantes de lo ciudadanía, mientras que los privados únicamente buscan satisfacer sus intereses individuales.

Sin embargo es constitucionalmente posible que la contratación pública se realice en el marco del Código Civil, siempre que se condicione la contratación al cumplimiento de los principios básicos exigidos por el artículo 76 de la Constitución y la propia Ley de Contrataciones del estado que requiere la observancia de la libertad de concurrencia, igualdad de trato, transparencia, publicidad, competencia y eficiencia, vigencia tecnológica, sostenibilidad ambiental y social, equidad, e integridad para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos.

El Decreto de Urgencia 002-2018 implica una disposición de presupuesto público, toda vez que autorizó al Ministerio de Agricultura y Riego a adquirir los excedentes de papa a través del Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRO RURAL, disponiendo que el MINAGRI done los excedentes de papa adquiridos a programas

sociales y/o asistenciales y a las entidades públicas y/o privadas sin fines de lucro por lo que es de vital importancia garantizar que se observan los principios de igualdad de trato, el principio de publicidad, el principio de transparencia, y el principio de equidad en cautela y beneficio público.

## VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego de la evaluación del Decreto de Urgencia 002-2018 que autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego a adquirir excedentes de papa blanca y dicta disposiciones complementarias **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículo 74°, 118, inciso 19), 123° inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política; los requisitos formales señalados en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, así como con los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos jurisprudencia constitucional aplicable y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 27 de febrero de 2023.