



**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA N° 033-2019-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 033-2019, que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de julio de 2020 e ingresado al despacho el 19 de julio del mismo año.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Quinta Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 14 de diciembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Antecedentes generales

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019, se produjo la disolución del Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se convocó a elecciones para un nuevo Congreso, ante el cual deben elevarse los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, conforme a lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 135 de la Carta Magna.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2019-CC, se confirmó la validez del acto contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que declara la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021 y convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

El artículo 135 de la Constitución Política del Perú prevé que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, de los que debe dar cuenta a la Comisión Permanente del Congreso disuelto para que los examine y eleve al nuevo Congreso, una vez que este se instale.

1.2.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 23 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 033- 2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de diciembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 298-2019-PR, ingresado el 27 de diciembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 30 de diciembre del 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 25 de febrero de 2020, aprobó el informe que examinó el Decreto de Urgencia N° 033-2019 con 10 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones.

La conclusión del mencionado informe es la siguiente:

“El Decreto de Urgencia N° 033-2019 es constitucional y cumple con lo dispuesto en el Artículo N° 135 de la Constitución Política del Perú.”

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Vivienda y Construcción, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

La Comisión de Vivienda y Construcción, con fecha 9 de setiembre de 2020, aprobó por mayoría el informe de evaluación del Decreto de Urgencia N° 033-2019, que concluyó con la conformidad de este dispositivo al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

“5.1 Como la materia que regula el Decreto de Urgencia en estudio es presupuestal, está comprendida en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política por tratarse de materia económica financiera. En consecuencia, desde el punto de vista de la materia que regula el Decreto de Urgencia N°033-2019 resulta constitucional.

5.2 El Informe del Grupo de Trabajo de la Comisión Permanente coordinado por el congresista Luis Ibérico Núñez concluye que el Decreto de Urgencia N°033-2019 es constitucional y cumple con lo dispuesto en el artículo N°135 de la Constitución Política del Perú.

5.3. El Balance de los Decretos de Urgencia 2019-2020 realizado por el Despacho del Parlamentario Andino Alan Fairlie Reinoso, respecto del D.U. N°033-2019 recomienda su aprobación ya que permitirá que la Municipalidad de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao puedan realizar planes urbanos con financiamiento del MEF y será la Contraloría General de la República quien verificará su cumplimiento.

5.4 Como el objeto del Decreto de Urgencia está referido al financiamiento de los Planes Urbanos, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar transferencias de partidas a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y de la Municipalidad Provincial del Callao, según corresponda, de acuerdo con el convenio a suscribirse y se autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas para aprobar un Crédito Suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, hasta por el monto de S/12 000 000,00 (DOCE MILLONES Y 00/100 SOLES),

*por la fuente de financiamiento recursos ordinarios, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A, a los recursos a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, para **financiar** planes urbanos, queda demostrado que la materia es presupuestal y financiera, por lo que la materia constituye prerrogativa exclusiva del Poder Ejecutivo.*

(...)

5.6. Por lo expuesto y en concordancia con lo dispuesto en el Oficio N° 014-2020-2021-ADP-OM/CR, del 22 de julio de 2020, de la Oficialía Mayor del Congreso de la República se concluye en la CONFORMIDAD del Decreto de Urgencia N°033-2019”

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 033-2019, según su parte considerativa, cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política y ha sido publicado con cargo a dar cuenta a la Comisión Permanente, en congruencia con el artículo 135 de la Carta Magna.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, por la Ministra de Economía y Finanzas y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Bajo este escenario, cabe tener en cuenta lo señalado por el artículo 46 del Reglamento del Congreso, el cual indica:

“Artículo 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.”

En tanto que el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala que:

“Artículo 91.- 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 subrayado es agregado)

Si bien el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República refiere un procedimiento de control para los decretos de urgencia emitidos en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, no existe una regulación procedimental específica para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la misma norma suprema. Sin embargo, lo estipulado en el citado artículo también resultaría aplicable en lo pertinente

En ese sentido, se puede apreciar que el decreto de urgencia examinado fue publicado el día 26 de diciembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 27 de diciembre de 2019, mediante Oficio N° 298-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 033-2019

- Constitución Política del Perú, artículo 118 numeral 19, artículo 123 numeral 3, artículo 125 numeral 2, artículo 134 y artículo 135.
- Reglamento del Congreso de la República, artículos 46 y 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Ley N° 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas.
- Decreto de Urgencia N° 004-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas para estimular la economía así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.
- Decreto de Urgencia N° 010-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para el otorgamiento de subsidios destinados a la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017.
- Decreto Supremo N° 022-2016-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.

2. Marco constitucional y reglamentario

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política ha especificado que durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, se produce el siguiente escenario:

"Artículo 135.-

(...)

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale." (el subrayado es agregado)

Así, se resalta la atribución de legislar por parte del Poder Ejecutivo en dicho periodo a través de los decretos de urgencia, a diferencia de lo que se encuentra establecido para estos dispositivos normativos durante el periodo de funcionamiento normal del Congreso de la República, como puede advertirse del siguiente artículo:

" Artículo 118.-

(...)

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." (el subrayado es agregado)

De este modo, la naturaleza de las atribuciones constitucionales conferidas es claramente diferente.

Este escenario debe comprenderse a la luz de que durante el interregno parlamentario momentáneamente existe un cambio en el orden constitucional ordinario por habilitación de la misma Constitución Política; otorgándole al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de que no se produzca un vacío en las necesidades de regulación del Estado, asegurando la atención de los asuntos pendientes y la continuidad de sus labores, sin que esto implique la inexistencia de límites pauteados por la propia Carta Magna.

A saber, en cuanto a los **límites materiales**, es posible colegir que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, por ejemplo, no

podrían regular materias que exigen una votación calificada del Congreso de la República, dado el alto carácter de representatividad que estos requieren. En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, punto 16, ha referido que:

“16. Debe considerarse que no sería pertinente legislar sobre reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); leyes orgánicas (artículo 106 de la Constitución), salvo que se trate de contenidos no orgánicos; Tratados Internacionales (artículo 56 de la Constitución); tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución), y; cualquier materia que requiera la votación calificada del Congreso.”

En consonancia a la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria¹,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

¹ En este punto cabe tener presente la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, donde indica que tal limitación solo estaría referida al tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

Precisando, además, que:

“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: 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).²

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 033-2019

El Decreto de Urgencia N° 033-2019 tiene por objeto autorizar el financiamiento de planes urbanos, habilitando al Ministerio de Economía y Finanzas para que apruebe un Crédito Suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, por el monto de S/ 12 000 000,00 (Doce millones y 00/100 soles), con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A. Estos recursos se encuentran referidos en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas.

Asimismo, se define que para el Año Fiscal 2020, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento podrá efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, que permitan la ejecución de planes urbanos de acuerdo al Convenio suscrito con cada entidad, según corresponda.

Se establece que los titulares de los pliegos bajo los alcances de la presente norma son responsables de la adecuada implementación, uso y destino de los recursos comprendidos en el presente decreto de urgencia; especificándose que las

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

transferencias autorizadas no podrán destinarse para fines distintos a los señalados, bajo responsabilidad.

Se encarga a la Contraloría General de la República que, en el marco del Sistema Nacional de Control, verifique el cumplimiento de las disposiciones de este decreto.

Finalmente, se menciona que la vigencia de esta norma rige a partir del 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 033-2019

4.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución Política y los artículos 46 y 91 del Reglamento del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del decreto de urgencia emitido a la Comisión Permanente del Congreso disuelto.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 123 inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, los decretos de urgencia del interregno parlamentario, al igual que los decretos de urgencia ordinarios, deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Decreto de Urgencia N° 033-2019 fue publicado el 26 de diciembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 27 de diciembre, mediante Oficio N° 298-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 8 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los decretos de urgencia sino, también, sobre otros asuntos que benefician a la ciudadanía y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con

excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló. Ambas entidades coincidieron en que las materias excluidas serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria referida al tratamiento especial para una determinada zona del país³,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Teniendo en cuenta dicho marco conceptual, se observa que el Decreto de Urgencia N° 033-2019 versa sobre el financiamiento de los planes urbanos, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A, referidos en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas. En ese sentido, su contenido no colisiona con aquellas materias excluidas de la facultad de legislar del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario.

Cabe precisar que las transferencias materia de la presente regulación provienen de los saldos de los recursos que fueron autorizados por el Decreto de Urgencia N° 004-2017, que aprobó medidas para estimular la economía así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados, y de los saldos del Decreto de Urgencia N° 010-2017, que aprobó medidas extraordinarias para el otorgamiento de subsidios destinados a la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017; por lo que el decretado financiamiento no demanda recursos adicionales del tesoro público.

³ Conforme a la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR.

Además, es posible advertir el beneficio directo que conlleva esta medida de financiamiento para la consecución del bien común, pues la existencia de planes de desarrollo urbano no solo impacta positivamente en un crecimiento ordenado de las ciudades sino, también, en que estas resulten sostenibles para la vida de sus habitantes.

Para el caso de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, en tanto ambas albergan más de la tercera parte (35.1%) de la población urbana del Perú y cuya población se encuentra expuesta a riesgos permanentes como deslizamientos en la Costa Verde, acumulación de energía sísmica por más de 273 años, ubicación dentro del cono aluvial de los ríos Chillón, Rímac y Lurín; y, también, teniendo en cuenta que Lima lidera los indicadores de ser considerada la ciudad con peor calidad de vida en la región y ocupa el tercer lugar en el mundo con más congestión vehicular, la necesidad de que se adopten medidas para corregir dichas situaciones resultaba urgente.⁴

Finalmente, dado que existía un plazo de vencimiento al 31 de diciembre de 2019 para que se efectúe la aprobación de un crédito suplementario que permita el financiamiento de planes urbanos, que fue establecido por el numeral 13.2 de la Ley N° 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas, no resultaba posible su espera a la instalación del nuevo Congreso de la República.

En el mismo sentido, se requería habilitar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para que efectúe modificaciones presupuestarias en el nivel institucional durante el Año Fiscal 2020 a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao; dada la existencia de Convenios Marco de Cooperación Interinstitucional ya aprobados por Acuerdo de Consejo N° 288 (17 de octubre de 2019) y Acuerdo de Consejo N° 061-2019-AC/MPC (28 de octubre de 2019), respectivamente, que hubiesen podido verse afectados sin la posibilidad de las modificaciones presupuestarias.

Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los parámetros constitucionales exigidos.

5. CONCLUSIONES

⁴ La información se encuentra detallada en la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 033-2019, pp. 1-2

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 033-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 033-2019, que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, cumple con lo dispuesto en los artículos 118° inciso 19), 123° inciso 3), 125° inciso 2) y 135° de la Constitución Política; de modo que se encuentra acorde a los requisitos formales y materiales constitucionalmente exigidos para su emisión durante el periodo del interregno parlamentario.

5.2.- Recomendar que se legisle, con mayor precisión y detalle, en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, la figura constitucional de la disolución del Congreso de la República; así como la actuación del Poder Ejecutivo en la etapa del interregno parlamentario, especialmente en cuanto al alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.3.- Aprobado el presente informe, elévese a la Comisión de Constitución y Reglamento.
Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 14 de diciembre del 2020



**CONGRESISTA GINO COSTA SANTOLALLA
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**