

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA N° 004-2018, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES Y PROYECTOS.**

**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° 004-2018, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para el financiamiento de las inversiones y proyectos.

El presente informe fue aprobado por UNANIMIDAD, en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 09 de junio de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Alejandro Aguinaga Recuenco, Waldemar Cerrón Rojas, Lady Mercedes Camones Soriano, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Hamlet Echevarría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Martha Lupe Moyano, Alex Antonio Paredes Gonzales.

**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 proroga regímenes de excepción, la misma que se instaló en la sesión del 11 de enero de 2023.

El Decreto de Urgencia N° 004-2018, ingresó al Área de Tramite Documentario del Congreso de la República el 19 de febrero de 2018 mediante Oficio N° 032-2018-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. Reglamento del Congreso de la República, artículos 5 y 91.
3. Ley N° 30693 – Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018.
4. Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
5. Decreto Supremo N° 224-2013-EF - Dictan medidas para facilitar el acceso a financiamiento de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para Proyectos de Inversión Pública.
6. Decreto Supremo N° 098-2014-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno para apoyar el financiamiento de proyectos de inversión pública a cargo de los Gobiernos Regionales.
7. Decreto Supremo N° 279-2016-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública con cargo a la redistribución de montos de endeudamiento externo a endeudamiento interno.
8. Decreto de Urgencia N° 005-2014 - Dictan medidas extraordinarias adicionales para estimular la economía.
9. Ley N° 30374 y sus modificatorias– Ley de endeudamiento del sector público para el año fiscal 2016.
10. Decreto Supremo N° 322-2015-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno mediante emisión de bonos soberanos.
11. Decreto Supremo N° 260-2017-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno mediante Emisión de Bonos Soberanos.
12. Ley N° 30116 - Ley de endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2014.
13. Ley N° 30520 – Ley del endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2017.
14. Ley N° 30694 – Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.
15. Ley N° 30680 – Ley que aprueba medidas para dinamizar la ejecución del gasto público y establece otras disposiciones.
16. Ley N° 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería.

## III.- ANTECEDENTES

La Constitución Política del Perú dispone, en el artículo 77, que la administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso indicando que la asignación responde a un principio de equidad, criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización.

El artículo 34° de la ley N° 28693 – Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, dispone que las leyes anuales de presupuesto del Sector Público señalen como fecha límite, para la incorporación de los créditos presupuestarios que hubieran sido destinados a la ejecución de proyectos de inversión de los proyectos que no se hubieran previsto en el sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones y otros, hasta el 31 de marzo de cada año.

Uno de los principios que regula la gestión presupuestal es el Principio de Programación Multianual que dispone que el proceso presupuestario debe orientarse por los Objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y apoyarse en los resultados de ejercicios anteriores y tomar en cuenta las perspectivas de los ejercicios futuros.

En ese sentido mediante la Décima Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, se autorizó al Poder Ejecutivo la incorporación, hasta el 31 de marzo de 2018, en los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los créditos presupuestarios que hubieran sido destinados a la ejecución de proyectos de inversión, asimismo los proyectos que no se encontraban bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, las inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación, de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, comprometidos y no devengados al 31 de diciembre de 2017; estableciendo, adicionalmente, que excepcionalmente, se considerarán créditos presupuestarios de la misma fuente de financiamiento, correspondientes a procedimientos de lección cuyo consentimiento de la buena pro se haya registrado en el Sistema Electrónico Contrataciones del Estado (SEACE) al 31 de diciembre de 2017, de conformidad con lo dispuesto en la normativa de contrataciones del Estado;

Asimismo, la Vigésima Quinta Disposición Complementaria Final de la misma Ley autorizó al Poder Ejecutivo, hasta el 31 de marzo de 2018, para incorporar en los pliegos presupuestarios incluidos la Ley N° 30680, los créditos presupuestarios de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, que les fueron transferidos para financiar la ejecución de proyectos de inversión y que no fueron devengados al 31 de diciembre del Año Fiscal 2017, para financiar la continuidad en el Año Fiscal 2018 de los referidos proyectos de inversión.

Téngase presente que mediante la Ley N° 30680, ya se habían aprobado medidas que tenían por objeto dinamizar la ejecución del gasto público para contrarrestar el poco crecimiento económico durante el 2017, aprobándose modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Educación, Ministerio de la Producción y otros.

Que, la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto regula en su artículo 15 la programación presupuestaria indicando que esta se sujeta a las proyecciones macroeconómicas contenidas en el artículo 4 de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal - Ley N° 27245, modificada por la Ley N° 27958 indicando en el artículo 38 y ss el procedimiento para realizar las modificaciones presupuestarias.

Mediante los Decretos Supremos N° 224-2013-EF<sup>1</sup>; 098-2014-EF<sup>2</sup>; 279-2016-EF<sup>3</sup>; 322-2015-EF<sup>4</sup> y 260-2017-EF<sup>5</sup> se dictaron medidas para regular y estimular la ejecución de proyectos de inversión **mediante endeudamientos internos** (bonos soberanos), quedando un saldo no asignado financieramente en cada caso.

Que, mediante Decreto de Urgencia N° 005-2014, se autorizó a los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Universidades Públicas, a utilizar hasta un cuarenta por ciento (40%) de los recursos provenientes del canon, sobrecanon y regalía minera, así como de los saldos de balance generados por dichos conceptos, para ser destinado a acciones de mantenimiento, aprobándose la emisión interna de bonos soberanos, que en una o más colocaciones, efectuará el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público, hasta por la suma de S/. 3 000 000 000,00 (TRES MIL MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES), destinada a financiar proyectos de inversión pública del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, que sean priorizados por el Gobierno Nacional, a través del citado Ministerio, quedando un saldo no asignado financieramente.

Mediante las Leyes N° 30116, 30374 y 30520 y 30694 se dictaron las leyes de endeudamiento del Sector Público para el año fiscal 2014, 2016 y 2017, respectivamente. Mediante Ley N° 30694 se aprobó la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

---

<sup>1</sup> DECRETO SUPREMO N° 224-2013-EF - Dictan medidas para facilitar el acceso a financiamiento de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales para Proyectos de Inversión Pública, se autoriza una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, hasta por la suma de DOSCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES CIENTO SESENTA Y SEIS MIL CIENTO VEINTIDÓS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 294 166 122,00), a favor de diversos Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, para la ejecución de los proyectos de inversión pública a su cargo.

<sup>2</sup> DECRETO SUPREMO N° 098-2014-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno para apoyar el financiamiento de proyectos de inversión pública a cargo de los Gobiernos Regionales aprobándose la emisión interna de bonos soberanos hasta por la suma de S/. 700 000 000,00 (SETECIENTOS MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES), que será efectuada, en uno o varios tramos, durante el Año Fiscal 2014, y que se destinará a financiar proyectos de inversión pública que se encuentran en la etapa de ejecución en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública a cargo de los Gobiernos Regionales, y que el respectivo contrato para la ejecución bajo la modalidad de Administración Indirecta sea suscrito como máximo hasta el 30 de mayo del 2014.

<sup>3</sup> DECRETO SUPREMO N° 279-2016-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno para el financiamiento de Proyectos de Inversión Pública con cargo a la redistribución de montos de endeudamiento externo a endeudamiento interno, aprobándose la emisión interna de bonos soberanos, a ser colocada en uno o varios tramos, durante el Año Fiscal 2016, hasta por la suma de S/ 1 023 000 000,00 (MIL VEINTITRES MILLONES Y 00/100 SOLES), destinada a financiar la ejecución de proyectos de inversión pública a cargo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, en los sectores salud, saneamiento, vivienda y construcción, educación y transporte.

<sup>4</sup> DECRETO SUPREMO N° 322-2015-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno mediante emisión de bonos soberanos, hasta por S/. 156 621 339,00 (CIENTO CINCUENTA Y SEIS MILLONES SEISCIENTOS VEINTIUN MIL TRESCIENTOS TREINTA Y NUEVE Y 00/100 NUEVOS SOLES), que será efectuada, en uno o varios tramos, destinada a financiar parcialmente el proyecto "Construcción de la Vía Costa Verde Tramo Callao"

<sup>5</sup> DECRETO SUPREMO N° 260-2017-EF - Aprueban operación de endeudamiento interno mediante Emisión de Bonos Soberanos mediante el cual se aprobó la operación de endeudamiento interno, a través de la emisión de Bonos Soberanos, hasta por S/ 788 155 000,00 (SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL Y 00/100 SOLES), a ser efectuada en uno o varios tramos, destinada a financiar parcialmente la cartera de proyectos de inversión de infraestructura vial, priorizados por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, y cuya ejecución está a cargo de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Que, el SENAMHI y la UNICEF calificaron al Fenómeno del Niño Costero de 2017, como un evento climático de gran magnitud que impactó en la economía peruana<sup>6</sup>, con pérdida de vidas humanas y destrucción de infraestructura pública, sumado a ello los escándalos de corrupción con alcance regional, Club de la Construcción, paralizó la ejecución de diversas obras a nivel nacional.

#### 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 legible, 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° 004-2018, que establece medidas extraordinarias para el financiamiento de las inversiones y proyectos, por lo que, el control parlamentario sobre el presente Decreto de Urgencia 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

---

<sup>6</sup> <https://www.unicef.org/peru/emergencias/lluvias-e-inundaciones-fenomeno-el-nino-2017>

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>7</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 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)*

---

<sup>7</sup> Tribunal Constitucional (2003) Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 59.

**"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 004-2018

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto de Urgencia N° 004-2018, cumplió con los parámetros constitucionales.

### 5.1 Contenido del Decreto de Urgencia 004-2018

El Decreto de Urgencia 004-2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 16 de febrero de 2018, tiene por objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, para financiar los proyectos de inversión, proyectos que no se encuentran bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación, a cargo de los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a los que se refieren la Décima Sexta y Vigésima Quinta Disposiciones Complementarias Finales de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

El Decreto de Urgencia consta de seis (06) artículos.

El artículo segundo señala las fuentes de financiamiento para los proyectos e inversiones, autorizando al Poder Ejecutivo a utilizar, de los Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito de:

- a) Los Saldos de Balance que no se hayan incorporado al 28 de febrero de 2018, provenientes de la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, correspondientes a una emisión interna de bonos se revierten al Tesoro Público hasta el mes de marzo de 2018 quedando autorizado el Ministerio de Economía y Finanzas para ejecutar dicha reversión, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público.
- b) Los montos no asignados financieramente con cargo a las emisiones de bonos soberanos aprobadas por los Decretos Supremos Nros. 224-2013-EF, 098-2014-EF y 279-2016-EF, el Decreto de Urgencia N° 005-2014, y la Ley N° 30374 modificada por la Ley N° 30458.
- c) La mayor captación obtenida por la colocación de bonos soberanos en el marco de los Decretos Supremos Nros. 322-2015-EF, 279-2016-EF, 260-2017-EF, la Ley N° 30116 y la Ley N° 30374 modificada por la Ley N° 30458, así como la Ley N° 30520.
- d) Los saldos de los recursos provenientes de la colocación de bonos cuya emisión fue aprobada por la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30374, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2016, y lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 027-2016-EF, así como la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30520, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2017, con cargo al monto autorizado en el numeral 4.2 b) del artículo 4 de la citada Ley.

- e) Los recursos a los que se refiere la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, quedando autorizado el Ministerio de Economía y Finanzas para que a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público proceda a la reversión de los recursos a favor del Tesoro Público.

El artículo tercero regula la reversión de saldos de balance de la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, disponiendo que los montos de los Saldos de Balance que no se hayan incorporado al 28 de febrero de 2018, provenientes de la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, correspondientes a una emisión interna de bonos se revierten al Tesoro Público hasta el mes de marzo de 2018 quedando autorizado el Ministerio de Economía y Finanzas para ejecutar dicha reversión, a través de la Dirección General de Endeudamiento y Tesoro Público.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 004-2018.

- 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 no se cumple** toda vez que el Decreto de Urgencia N° 004-2018 fue publicado el viernes 16 de febrero de 2018, siendo remitido al Congreso de la República el lunes 19 de febrero de 2018 mediante Oficio N° 032-2018-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° 004-2018 que, establece medidas extraordinarias para el financiamiento de las inversiones y proyectos, cumple con el requisito material de tener un contenido económico y financiero, toda vez que regula tres aspectos fundamentales de naturaleza eminentemente económica:

- a) los mecanismos para asegurar la continuación de inversiones y proyectos;
- b) el marco legal específico de la reversión de montos de saldo de balance y
- c) la exoneración para el Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales cuyo Saldo de Balance, de la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, hubiera revertido al Tesoro Público, autorizándolos a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con el fin de financiar las acciones para las cuales se les entregaron dichos recursos, exonerándolo de lo establecido en los numerales 9.7, 9.8 y 9.9 del artículo 9 y en el segundo párrafo del artículo 12 de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, así como de lo dispuesto en el literal c) del numeral 41.1 del artículo 41 y en el numeral 80.1 del artículo 80 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, medidas financieras que buscan dotar de movilidad económica.

Cabe señalar que la reversión de los montos no asignados financieramente con cargo a las emisiones de bonos soberanos y saldo de balance no modifica el Presupuesto Público aprobado por el Congreso de la República.

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. –**

Cuando hablamos de excepcionalidad nos referimos a que el objeto de la medida adoptada debe ser revertir una situación extraordinaria e imprevisible, en este caso se identifican tres situaciones imprevisibles que afectaron la economía del país:

En este caso la excepcionalidad del decreto de urgencia 004-2018, que exigen los criterios del Tribunal Constitucional, estaría justificada en atención a:

- 1.- El grado de destrucción y afectación de las actividades económicas que originó el Fenómeno de El Niño Costero.
- 2.- La brecha entre el monto previsto en el Presupuesto Público 2017, por concepto de ingresos fiscales y lo recaudado.
- 3.- Los escándalos de corrupción que afectaron a las principales empresas del rubro construcción, paralizando procesos, ejecución y nuevas inversiones.

Así la reversión de los saldos tenía como objeto evitar la paralización de la economía y la ejecución de los proyectos de inversión.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia en comento señala:

*“los ingresos fiscales del 2016 fueron S/1 577 millones menos que lo previsto y cayeron 3,6% real el 2016 en lugar del 2,0% proyectado. Y de no considerar los S/982 millones de ingresos extraordinarios por la venta del proyecto Línea Amarilla en diciembre 2016, los cuales no generan mayor recaudación en los años siguientes, los ingresos fiscales hubieran resultado menores en S/ 2 559 millones (-4,4% real).”<sup>8</sup>*

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia sí cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que responde a resolver situaciones ocasionadas por circunstancias extraordinarias.

**b.- Transitoriedad. -** El Decreto de Urgencia N° 004-2018 señala en su artículo 5) que la vigencia del decreto es hasta marzo de 2018, con excepción de las disposiciones que establecen que los recursos que al cierre del año fiscal 2018 no hayan sido devengados, revierten al Tesoro Público y son incorporados en los pliegos del gobierno central, regional y local para el financiamiento de proyectos de inversión (artículos 2.3 y 2.4 del Decreto de Urgencia), que tiene vigencia hasta el 31 de diciembre del 2018.

Asimismo, se prevé que las disposiciones referidas a la autorización de modificaciones presupuestales y obligación de utilizar recursos para los fines previstos en el Decreto de

<sup>8</sup> [https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016\\_2021/Decretos/Urgencias/2018/DU004-2018.pdf](https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2018/DU004-2018.pdf)

Urgencia 004-2018 (artículos 3.2 y 3.4 del referido Decreto), tienen igualmente vigencia hasta el 31 de diciembre de 2018.

Finalmente, las disposiciones que establecen la obligación de elaborar un informe técnico sobre el avance físico y financiero de la ejecución de las inversiones (artículo 3.3 del Decreto de Urgencia), tienen vigencia hasta el 31 de enero del 2019. En consecuencia, el Decreto de Urgencia 004-2018 supera el criterio.

**c.- Necesidad. –**

Este requisito exige que las circunstancias deben ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, **que los mismos devengan en irreparables y traigan como consecuencia daños irreparables.**

La necesidad de la norma bajo análisis encuentra su sustento en la urgencia de adoptar estas medidas económicas pues el retraso y la permisividad de la paralización económica ocasionaría un incremento de los costos y un menor nivel de inversión negativas para el país con el consiguiente mayor gasto público posterior.

Se trataba de obtener recursos con el objetivo de financiar los proyectos de inversión que veían peligrar su continuidad por falta de fondos.

De acuerdo a la exposición de motivos "De no otorgarse financiamiento a la continuidad de inversiones en el presente año, el impacto sería desfavorable en la inversión pública, cuyo crecimiento sería menor en 6,4 puntos porcentuales (11,1% real en lugar de 17,5% real) perjudicando el crecimiento del PBI que caería en 0,4 puntos porcentuales (3,6% real en lugar de 4,0% real)."

Por tanto, estas cumplen con el requisito de necesidad exigido por la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

**d.- Generalidad.** - El Decreto de Urgencia N° 004-2018, que tiene como objetivo establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, que permitan financiar los proyectos de inversión, proyectos que no se encuentran bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, inversiones de optimización, de ampliación marginal, de reposición y de rehabilitación, a cargo de los pliegos del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, a los que se refieren la Décima Sexta y Vigésima Quinta Disposiciones Complementarias Finales de la Ley N° 30693, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018 es de interés nacional, toda vez que están orientadas a evitar un perjuicio a la economía del país y a los intereses del Estado garantizando el financiamiento de proyectos e inversiones de prioridad para los tres niveles de gobierno, redundando en beneficio de la colectividad en general.

En ese sentido 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° 004-2018 dotar de movilidad a la economía nacional habida cuenta que garantizan el financiamiento para la continuidad de los proyectos e inversiones a cargo de las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, con esto se busca revertir el impacto económico negativo, vulnerabilidad y perjuicio al Estado que generaría la paralización de la economía nacional.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 004-2018 supera el criterio.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 004-2018 que establece medidas extraordinarias para el financiamiento de las inversiones y proyectos, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 125, inciso 2; 123, inciso 3; 118, inciso 19 de la Constitución Política del Perú; **SUPERA** los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos jurisprudencia constitucional; **CUMPLE PARCIALMENTE** con los parámetros establecidos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso relacionado al plazo de presentación, al haberse presentado 72 horas después de su publicación no se cumple con los requisitos previstos en el marco legal referido; por lo que, se recomienda al Poder Ejecutivo observar con mayor cautela los plazos previstos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, para informar sobre la legislación derivada Y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 9 de junio de 2023.