

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA N° 006-2018, DECRETO DE URGENCIA MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS PARA IMPULSAR LA INVERSIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

**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° 006-2018, Decreto de Urgencia que establece medidas para impulsar la inversión pública a través del gasto público.

El Decreto de Urgencia N° 006-2018 fue publicado el viernes 25 de mayo de 2018.

El presente informe fue aprobado por UNANIMIDAD, en la Quinta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 19 de junio de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios, Waldemar José Cerrón Rojas, Luis Arturo Alegría García, Luis Ángel Aragón Carreño, Lady Mercedes Camones Soriano, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Alex Randu Flores Ramírez, Alex Antonio Paredes Gonzales, Adriana Josefina Tudela Gutierrez.

**I. ASPECTOS PRELIMINARES**

El Decreto de Urgencia N° 006-2018, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 28 de mayo de 2018 mediante Oficio N° 094-2018-PR, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento de conformidad con lo establecido en el artículo 91 ° del Reglamento del Congreso de la República.

La Comisión de Constitución y Reglamento lo remitió al Grupo de Trabajo encargado del Control Constitucional sobre los Actos Normativos del Poder Ejecutivo a través de los Decretos Legislativos, Decretos de Urgencia y Tratados Internacionales Ejecutivos, que remitió el informe respectivo mediante Oficio N° 319-2018/MATM/CR de fecha 27 de junio de 2018.

Con fecha 05 de julio de 2018, en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento fue aprobado por UNANIMIDAD el dictamen sobre el Decreto de Urgencia N° 006-2018 que, concluye que el Decreto de Urgencia estudiado CUMPLE con lo dispuesto por el inciso 19 del artículo 118° y el inciso 3 del artículo 123° de la Constitución Política del Perú, así como con los requisitos legales que justifican su expedición. Contándose con votos favorables de los señores Congresistas: María

Úrsula Letona Pereyra, Carlos Domínguez Herrera, Gilmer Trujillo Zegarra, Miguel Ángel Torres Morales, Zacarías Lapa Inga, Javier Velásquez Quesquén y Yonhy Lescano Ancieta, miembros titulares de la comisión.

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.

Mediante Oficio N° 1679-2022-2023-CCR-CR fue derivado a la Subcomisión de Control Político con la finalidad de analizar su legalidad, 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 análisis de control político respectivo.

## II.- BASE LEGAL:

1. Constitución Política del Perú, artículos 44°, 58°, 80, 118 numeral 19.
2. Reglamento del Congreso de la República, artículos 5 y 91.
3. Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto- artículos 23°, 44°, 80°.
4. Ley N°30693 – Ley de Presupuesto de Sector Público para el Año Fiscal 2018.
5. Decreto Legislativo N° 1299 – Decreto Legislativo que transfiere el Sistema Nacional de Reinserción Social del Adolescente en Conflicto con la Ley Penal al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
6. Ley N° 27170 – Ley del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado.
7. Decreto Legislativo N° 1252 - Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
8. Ley N° 28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Artículo 53.

## III.- ANTECEDENTES

El artículo 44 de la Constitución dispone que son deberes del Estado entre otros promover y velar por el “el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación”.

Asimismo, el artículo 58 del texto constitucional dispone que "(...) el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura."

#### **IV.- MATERIA DE MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. -**

##### **4.1 Constitución Política del Perú – Artículo 80**

El artículo 80 de la Constitución Política del Perú que establece que "los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros", en concordancia con el artículo 81 d) del Reglamento del Congreso, en el cual se establece que las "Leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas; deben tramitarse como la Ley de Presupuesto".

##### **4.2 Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto – LEY N° 28411**

El artículo 23° de la Ley N°28411 – Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, reglamenta la oportunidad para la aprobación y presentación de los Presupuestos Institucionales de Apertura, indica que dentro de los cinco (5) días calendario siguientes de aprobados deben remitirse a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso de la República, a la Contraloría General de la República y a la Dirección Nacional del Presupuesto Público.

Asimismo, el artículo 44 de la norma en comento desarrolla el concepto de la Reserva de Contingencia indicando que las leyes de Presupuesto del Sector Público deben considerarla, indicando que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos.

Finalmente, el artículo 80° de la misma ley es el que establece el marco legal para las modificaciones presupuestarias en el marco de los Programas Presupuestales indicando la oportunidad que tienen las entidades que tengan a cargo programas presupuestales para realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático entre y dentro de los programas a su cargo indicando que se pueden realizar anulaciones solo si se han alcanzado las metas físicas programadas de los indicadores de producción física de producto indicando que en ese caso, el monto será reasignado en otras prioridades definidas en los Programas Presupuestales a su cargo, para las que las entidades pueden tener en cuenta el ámbito geográfico.

##### **4.3 Decreto Legislativo N° 1252 – Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones**

Que, el Decreto Legislativo N° 1252 - Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones tiene entre sus principios rectores

que las inversiones públicas deben ser realizadas considerando como principal objetivo el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos para la población vinculando los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, con la priorización y asignación multianual de fondos públicos a realizarse en el proceso presupuestario en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual.

Indicando que los recursos destinados a la inversión deben procurar el mayor impacto en la sociedad.

Que, así mismo el numeral 2 del artículo 5 del citado decreto establece que el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual de Inversiones, es el ente rector del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y en su calidad de más alta autoridad técnico normativa administra el Banco de Inversiones y está facultada para efectuar, de oficio, la desactivación de inversiones de acuerdo a los criterios que establezca para tal efecto; gestiona e implementa mecanismos para el seguimiento y monitoreo de la ejecución de inversiones; dicta los procedimientos y los lineamientos para la programación multianual de inversiones y el Ciclo de Inversión, supervisando su calidad; elabora el Programa Multianual de Inversiones del Estado; aprueba las metodologías generales teniendo en cuenta el nivel de complejidad de los proyectos; brinda capacitación y asistencia técnica a las entidades sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y emite opinión vinculante exclusiva y excluyente sobre la aplicación del Ciclo de Inversión y sus disposiciones, en relación a los temas de su competencia.

#### **4.4 Decreto Legislativo 1436 - Decreto Legislativo marco de la administración financiera del sector público**

Marco legal que establece que las políticas públicas deben seguir un manejo fiscal prudente y disciplinado señalando como lineamiento general para su gestión eficiente la programación multianual de los recursos públicos alineada con la política fiscal, el logro de resultados prioritarios y el desempeño institucional, en consistencia con las políticas públicas, a través de los Sistemas Nacionales de Presupuesto Público, de Tesorería, de Endeudamiento Público, de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y de Abastecimiento, así como de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

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

### **5.1 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° 006-2018, que establece medidas de eficiencia del gasto público para el impulso económico, 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.

## 5.2 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, **con excepción de la presupuestal y tributaria** 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**

Loa 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 y presupuestal.***

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 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**

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

**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."*

## VI. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA 006-2018

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto de Urgencia N° 006-2018, cumplió con los parámetros constitucionales.

### 6.1 Contenido del Decreto de Urgencia 006-2018

El Decreto de Urgencia 006-2018, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el viernes 25 de mayo de 2018, tiene por objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, para que a través de un uso eficiente del gasto público se dinamice la inversión pública y se cumpla con la meta de crecimiento anual, resguardando la sostenibilidad fiscal.

El Decreto de Urgencia consta de quince (15) artículos.

- En su artículo segundo, autoriza la transferencia de partidas del pliego de Gobierno Nacional y gobierno regionales señalados en el Anexo 1, en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018, por la suma de S/. 2 596 331 411,00 con cargo a los saldos disponibles según proyección al cierre del año 2018, por la fuente de financiamiento recursos ordinarios y operaciones oficiales de crédito, a favor de la Reserva de Contingencia.

- Asimismo, autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir los recursos destinados, en la Ley de Presupuesto Público 2018, al financiamiento del FONIPREL, hasta por un monto de S/. 93 202 003,00, a favor de la Reserva de Contingencia.



- Asimismo autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas a transferir estos mismos recursos de la Reserva de Contingencia<sup>2</sup>, hasta por un monto de S/. 2 714 738 294,00 en favor de diversos pliegos del Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local para el financiamiento de proyectos de inversión y actividades detallados de acuerdo al Anexo 2 A-B-C-D del referido Decreto de Urgencia, detallando obras emblemáticas.
- En su artículo tercero autoriza la Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, hasta por la suma de S/ 16 505 245,00 (DIECISEIS MILLONES QUINIENTOS CINCO MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y CINCO Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo a los recursos del pliego Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a favor de diversos Gobiernos Locales, para financiar proyectos de inversión, de acuerdo al detalle que se indica en el Anexo 4-A "Transferencia de Partidas del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para financiar proyectos de inversión" y Anexo 4-B "Detalle de montos de transferencia de partidas por pliego y proyecto de inversión".
- En su artículo 4 autoriza al Ministerio de Salud para que transfiera recursos en favor de los Gobiernos regionales para financiar la operación y mantenimiento de nuevos establecimientos de salud que entraron en funcionamiento a partir del primer semestre del año 2017.
- En su artículo 5 autoriza la modificación en el nivel funcional programático en el Gobierno Regional de Tacna hasta por la suma de S/. 69 333 430,00 con cargo a los recursos que fueron transferidos en el Proyecto "Mejoramiento y Ampliación de la provisión de Agua para el desarrollo Agrícola en el Valle de Tacna - Vilavilani II - Fase I" a fin de financiar el Proyecto "Mejoramiento de los Servicios de Salud del Hospital Hipólito Unanue de Tacna, Tacna - Región Tacna".
- En su artículo 6, autoriza la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público 2018, hasta por la suma de S/. 149 747 278,00 con cargo a los recursos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a favor de lo Municipalidad Metropolitana de Lima para el proyecto "Mejoramiento de la geometría de la vial de la Av. Malecón Grau - Calle Kankun - distrito de Chorillos - provincia de Lima - Región Lima", de acuerdo al detalle del Anexo 5 del Decreto de Urgencia.
- Autorización al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a transferir recursos a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima, hasta por un monto de S/ 28 574 475,00, para financiar el proyecto de inversión "Creación del puente vehicular y peatonal sobre el Río Rímac, entre la cuadra 08 de la Av. Morales Duarez y la cuadra 02 de la Calle Paseo del Río en los distritos de San Martín de Porres y Carmen de la Legua Reynoso, Lima - Lima", a fin de facilitar la ejecución del Proyecto "Construcción de la Línea 2 y Ramal Av. Faucett - Gambeta de la Red Básica del Metro de Lima y Callao Provincias de Lima y Callao, Departamento de Lima".
- Asimismo autoriza la incorporación de recursos al MINJUS, hasta por la suma de S/. 7 000 000,00, y al INPE, hasta por la suma de S/. 29 921 000,00, vía Crédito

<sup>2</sup> Este Fondo de Contingencia es el que se obtiene de la ejecución del numeral 1 y 3 del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 006-2018.

**Suplementario**, por la fuente de recursos ordinarios, de acuerdo a las especificaciones establecidas en el Anexo 6 del Decreto de Urgencia, para atender la infraestructura declarada en emergencia en el Decreto Legislativo 1325, así como para el mantenimiento de los centros juveniles señalados en el Decreto Legislativo 1299.

- En su artículo 9, autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar transferencias financieras a favor de la Empresa Nacional de Puertos S.A. - ENAPU, hasta por la suma de S/ 30 000 000,00 (TREINTA MILLONES Y 00/100 SOLES), y a favor de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. - CORPAC, hasta por la suma de S/ 33 000 000,00 (TREINTA Y TRES MILLONES Y 00/100 SOLES), a fin de financiar inversiones en puertos y/o aeropuertos bajo el ámbito de dichas empresas, debiendo contar con el registro aprobado en el Formato N° 2 de la Directiva N° 02-2017-EF-63.01.

- Establece que la fiscalización y control se encuentran a cargo de los titulares de los pliegos que se encuentran bajo los alcances del Decreto de Urgencia y de la Contraloría General de la República.

- Regula la previsión de recursos para el inicio de procesos de selección con cargo a recursos del FONDES, en el marco de la Ley N° 30556.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 006-2018.

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 del Sr. Cesar Villanueva Arévalo, 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° 006-2018 fue publicado el viernes 25 de mayo de 2018 siendo remitido al Congreso de la República el 28 de mayo de 2018 mediante Oficio N° 094-2018-PR, es decir 72 horas después.

**b) Cumplimiento de requisitos materiales:**

Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria, transferencias presupuestales, habilitaciones y aprobación de créditos suplementarios. El contenido del Decreto de Urgencia debe regular únicamente 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° 006-2018 que establece medidas para impulsar la inversión pública a través del gasto público, no cumple con el requisito material, toda vez que aprueba diversas modificaciones a la Ley de Presupuesto Público para el año 2018, Ley N° 30693 e incluso la incorporación de mayores recursos a través de un crédito suplementario, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 80° de la Constitución Política del Perú que establece:

*"los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso tal como la Ley de Presupuesto. Durante el receso parlamentario se tramitan ante la Comisión Permanente. Para aprobarlos, se requiere los votos de los tres quintos del número legal de sus miembros", en concordancia con el artículo 81 d) del Reglamento del Congreso, en el cual se establece que las "Leyes sobre créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas; deben tramitarse como la Ley de Presupuesto".*

El Decreto de Urgencia materia de análisis lo que regula es:

En los artículos 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 transferencias financieras que afectan lo aprobado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2018, Ley N° 30693.

En el artículo 8 incorporación de recursos vía Crédito Suplementario a favor del MINJUS, Ministerio de Justicia.

Para su análisis consideremos lo dispuesto en el numeral 1) del artículo 75 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, vigente en la dación del acto normativo materia de análisis, que disponía:

*"Artículo 75.- Transferencias Financieras entre pliegos presupuestarios*

*75.1 Son transferencias financieras entre pliegos presupuestarios, los traspasos de fondos públicos sin contraprestación, para la ejecución de actividades y proyectos de los presupuestos institucionales respectivos de los pliegos de destino. No resulta procedente que el pliego presupuestario efectúe transferencias financieras a otro pliego, cuando la ejecución de las actividades y proyectos a su cargo se realice en el marco de una ejecución presupuestaria directa o indirecta, en cuyo caso deberá sujetarse a lo regulado en el artículo 59 de la Ley General"*

En el caso específico **se trataría de transferencias financieras entre pliegos presupuestarios e incorporación de mayores recursos a los aprobados en la ley Anual de Presupuesto del Sector** lo que constituye una transferencia financiera, que debe ser aprobada mediante el procedimiento previsto en la Constitución Política, es decir mediante un proyecto de ley ante el Congreso de la República, quien evaluará, dentro de sus competencias la asignación de estos recursos públicos.

Cabe señalar además que la función, de aprobar el presupuesto de la República, las transferencias de partidas, créditos suplementarios y habilitaciones está establecida en la Constitución Política, justamente para asegurar un ámbito de debate en aras del principio de transparencia, equidad y responsabilidad en la asignación de recursos públicos.

Asimismo, debe tenerse en consideración que el Tribunal Constitucional ha señalado:

*"la participación del órgano de representación política en la aprobación de la Ley de Presupuesto se debe a que dicha ley establece cómo se distribuyen los montos y la asignación de las partidas, que, en definitiva, son los recursos del pueblo."<sup>3</sup>*

La Constitución ha establecido competencias claras tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo, en ese sentido dispone que la obligación del Poder Ejecutivo de enviar al Congreso de la República el proyecto de ley de presupuesto dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año (artículo 78 de la Constitución).

La determinación de competencias de cada poder del estado es el sustento del principio de legalidad presupuestaria por la cual toda acción financiera y sus derivaciones deben ser aprobadas por la representación popular que se encuentra en el Congreso.

Por ello, la constituyente de 1993 estableció la aprobación por éste del presupuesto mismo, sino también, de las modificatorias de los niveles institucionales (créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas) incluso, durante el receso parlamentario<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Tribunal Constitucional (2004) STC 0004-2004-CC/TC, fundamento 27

<sup>4</sup> Morón Urbina, Juan (1999), pag 71

Asimismo, citamos al doctor, Manuel Vicente Villarán, quien señala que:

*"los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, son modificaciones posteriores del Presupuesto originalmente aprobado por el Congreso y se deben a la existencia de mayores ingresos que los previstos y a cambios en la prioridad de los gastos. Nada de eso puede modificarse sin aprobación del Congreso para que haya garantía de que los administradores, finalmente, no manejan los recursos del Estado a su antojo"*<sup>5</sup>

Análisis y comentarios que van en la línea con los principios regulatorios del Sistema Nacional de Presupuesto referidos al equilibrio y sobre todo al de universalidad y unidad que estipula que todos los ingresos y gastos del Sector Público se sujetan a la Ley de Presupuesto del Sector Público.<sup>6</sup>

### **Naturaleza de la Ley de Presupuesto. –**

Las leyes de presupuesto público gozan de una particularidad en nuestro ordenamiento jurídico, pues se trata de una norma rectora de la administración económica y financiera del Estado, que prevé, consigna, e incluye la totalidad de los ingresos y gastos debidamente equilibrados que se proyectan realizar durante el año presupuestal (artículos 77 y 78 de la Constitución).

En consecuencia, su aprobación está sometida a un procedimiento constitucional debido a su especial naturaleza e importancia (Sentencia 0012-2014-AI/TC, fundamento 5), que se evidencia en la estructura y procedimiento de debate que exige la interacción de los poderes del Estado para su aprobación, al Poder Ejecutivo, en cuanto órgano encargado de la gestión de los intereses generales, le corresponde la iniciativa legislativa en materia presupuestal y al Poder Legislativo, de conformidad con el principio representativo (artículo 43 de la Constitución) y el principio de soberanía popular, la aprobación de la Ley de Presupuesto (artículos 77, 102.1 y 102.4 de la Constitución).

### **PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LA APROBACION DE LEY DE PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO. -**

El Derecho Constitucional presupuestario está integrado por todos aquellos principios que rigen normativamente la actuación de los poderes del Estado, a quienes el constituyente ha encomendado el ejercicio de determinadas competencias para la elaboración y aprobación del presupuesto anual que incluye los recursos públicos, indispensables para la administración económica y financiera estatal.

Cabe precisar que, en la Sentencia 0004-2004-CC/TC, fundamento 9, el Tribunal indicó que los principios constitucionales que rigen la actividad presupuestaria son los siguientes:

*"Principio de legalidad"*<sup>7</sup>

*Previsto en el artículo 78° de la Constitución, [...] establece una reserva de ley respecto al instrumento normativo viabilizador de su vigencia; ello implica que solo mediante un dispositivo de dicho rango se puede aprobar o autorizar la captación de los ingresos fiscales y efectuar los gastos de la misma naturaleza. Por consiguiente, sin la previa*

<sup>5</sup> Villarán, Manuel Vicente, Anteproyecto de Constitución de 193. Exposición de Motivos, pp64

<sup>6</sup> [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/capacita/guia\\_sistema\\_nacional\\_presupuesto.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00004-2004-CC.html>

*existencia de una Ley de Presupuesto, es jurídicamente imposible proceder a la ejecución presupuestal.*

*Este principio dispone, adicionalmente, que la elaboración y aprobación del presupuesto está condicionado a requisitos de forma y tiempo que no pueden ser inobservados.*

- *Principio de competencia*

*Previsto en los artículos 78, 79, 80, 160 y 162 de la Constitución [...], (este principio) delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el inicio del proceso que culmina con la promulgación de la Ley de Presupuesto.*

- *Principio de justicia presupuestaria*

*Contemplado en los artículos 16 y 77 de la Constitución, que establece que la aprobación o autorización para la captación de ingresos y la ejecución de gastos supone un compromiso con la consagración de valores comunitarios y la construcción del bien común. De allí que los fines estatales previstos en el texto fundamental de la República se constituyan en la razón de ser y en el sentido de la actividad presupuestal.*

- *Principio de equilibrio financiero*

*Previsto en el artículo 78 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe contener todos los ingresos y gastos del Estado debidamente balanceados, a efectos de evitar que el déficit fiscal genere un proceso perturbador de la normal marcha económica del país.*

- *Principio de unidad*

*Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que establece que el presupuesto debe incluir la totalidad de los recursos y gastos considerados para un ejercicio presupuestal dentro de un solo y único texto normativo.*

- *Principio de exactitud*

*Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que impone consignar la totalidad de los recursos y gastos fiscales en atención al verdadero y real rendimiento de las fuentes de percepción de renta estatal, constituyéndose en la descripción cabal de las funciones y servicios que efectuará el órgano ejecutivo en su condición de responsable de la administración.*

- *Principio de anticipación*

*Previsto en los artículos 78 y 80 de la Constitución, que presupone la obligación de que la Ley de Presupuesto sea aprobada con anterioridad a su ejecución, y que, para ello, el Estado programe financiera y administrativamente sus actividades y proyectos, en atención a determinadas y preestablecidas metas y proyectos.*

- *Principio de anualidad*

*Previsto en el artículo 77 de la Constitución, y por el cual la ejecución presupuestal debe realizarse dentro de un plazo preciso, determinado y extinguido de un año calendario; es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre [...]. Dicho plazo se justifica porque las situaciones financieras son variables en el tiempo.*

- *Principio de programación*



*Previsto en el artículo 77 de la Constitución, que señala la obligatoriedad de la determinación de las metas previstas del gasto público para el desarrollo nacional. Dicho principio supone la necesidad de exponer las políticas de acción gubernamental que deberán ejecutar las entidades públicas en cada ejercicio presupuestal. La programación presupuestal conlleva un proceso permanente de raciocinio, proyección y previsión, que permite el establecimiento de determinadas metas gubernamentales que obligan necesariamente a la asignación de recursos económicos.*

- *Principio de estructuración*

*Previsto en el artículo 77 de la Constitución, [...] establece que la configuración de la Ley del Presupuesto se sujeta a dos ámbitos: el gobierno central y las instancias descentralizadas que comprenden el universo de órganos y organismos dotados de autonomía (Banco Central de Reserva, Tribunal Constitucional, etc.).*

- *Principio de no afectación*

*Previsto en el artículo 79 de la Constitución, que señala como regla general que los recursos del Estado deben formar una única argamasa económica, tornando indistinguible el origen de su procedencia a fin de que sean utilizados para cubrir la totalidad de los gastos. La verificación práctica de dicho principio comporta el impedimento de que determinados ingresos fiscales sean empleados para cubrir gastos específicos.*

*Por excepción, dicho principio puede ser inaplicable cuando exista una solicitud del Poder Ejecutivo, a fin de que el Congreso apruebe un tributo con un fin predeterminado."*

En consecuencia, lo dispuesto en el Decreto de Urgencia bajo análisis contraviene los principios presupuestales citados y el artículo 80 de la Constitución Política que específicamente señala que la aprobación y modificación de esta ley debe tramitarse ante el Congreso.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia no supera el criterio.

Sin menoscabo de lo cual, continuaremos con el análisis de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en el marco del artículo 118 numeral 19 de la Constitución Política recogidos en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, los mismos que han sido señalados en el 5.2) del presente informe y que nos servirán de base para el análisis:

**a.- Excepcionalidad. –**

La situación excepcional que motiva el Decreto de Urgencia bajo análisis es la supuesta mínima ejecución de la inversión pública que los sectores Transportes y Comunicaciones, Vivienda Construcción y Saneamiento, Cultura, Comercio Exterior y Turismo presentaron ante el Ministerio de Economía y Finanzas y que habían generado un saldo no ejecutado de S/ 4 351 millones en el presupuesto de las entidades del Gobierno Nacional (S/ 879 millones) y ARCC (S/ 3 472 millones).

Señalándose que la inejecución de estos montos podría generar un impacto muy negativo en la economía nacional, poniendo en riesgo el dinamismo de la inversión pública y de la actividad económica.

A eso se suman, las situaciones excepcionales de escasa recaudación, ralentización del sector construcción e incremento del gasto corriente que ponían en peligro la estabilidad económica del país.

Las situaciones descritas pueden constituir materias de preocupación del ejecutivo, pero de ninguna manera se trata de hechos extraordinarios ni imprevisibles, lo descrito responde más bien a una inadecuada gestión lo que no justifica la dación de un decreto de urgencia previsto para situaciones extraordinarias.

*“Un error común en la formulación de los decretos de urgencia se produce al confundir las situaciones extremas o preocupantes, que requieren una actuación previsible y permanente del Estado en materias como infraestructura o educación, con temas que pueden calificarse de urgentes por su carácter inesperado, es decir, por el impacto de su ocurrencia.*

*Por otro lado, así como se puede constatar que, en ocasiones, la delimitación de lo que es «urgente» no existe, ha sido pasado por alto la delimitación de uno de los elementos de la urgencia: la imprevisibilidad.*

*De este modo, se emiten decretos de urgencia para solucionar problemas que se han producido por descuidos del legislador -al incumplir con su deber de dar desarrollo a una norma y hacerla, de este modo, inaplicable en la práctica- o en situaciones en que parece no estar justificada objetivamente; precisamente, porque los hechos objetivos que dan lugar a la emisión de dichos decretos constituyen materias que han podido ser previsibles por el legislador*

*Inclusive, el Poder Ejecutivo pretende legislar mediante decretos de urgencia sobre materias que deben ser parte de su actividad diaria, tales como las labores de planeamiento e infraestructura o la implementación de programas sociales, que, por su propia naturaleza, deben corresponder a un planeamiento legislativo previo a su desarrollo.”<sup>8</sup>*

Por lo expuesto, el Decreto de Urgencia no cumple con el requisito de excepcionalidad en la medida que no responde a una situación extraordinaria.

#### **b.- Transitoriedad. –**

El Decreto de Urgencia N° 006-2018, dispone en su artículo 14 que su vigencia es hasta el 31 de diciembre de 2018. En consecuencia, el Decreto de Urgencia 006-2018 cumple con el principio de transitoriedad.

**c.- Necesidad.** - La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 006-2018 sustenta que la situación económica en la que se encontraba el país hacia necesaria la aplicación de un shock de medidas económicas y financieras para lograr la consolidación fiscal sin afectar la prestación de servicios públicos y se cumpla con la meta de crecimiento económico para el año 2018. (La implementación del shock de inversión pública coadyuvaría a alcanzar la meta de crecimiento de la inversión pública de 17,5% real anual en el 2018.) y que la omisión de adoptar medidas urgentes para impulsar la economía, la actividad económica traería como consecuencia que se tenga una tasa de crecimiento del orden del 3% lo que implica menor inversión, bajos niveles de empleo,

<sup>8</sup> [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3320-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12549-1-10-20121112%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3320-Texto%20del%20art%C3%ADculo-12549-1-10-20121112%20(3).pdf). Ensayo, “Los Decretos de Urgencia en el Perú - César Landa”.

menores ingresos y consumo de las familias, como también un deterioro de la competitividad y productividad del país.

En este punto cabe señalar que el Congreso de la República, se encuentra habilitado para reducir los trámites dentro del proceso parlamentario, para atender demandas urgentes como los establecidos en el inciso 2) del artículo 31-A del Reglamento del Congreso de la República, que establece que le corresponde a la Junta de Portavoces:

*"La exoneración, previa presentación de escrito sustentado del Grupo Parlamentario solicitante y con la aprobación de los tres quintos de los miembros del Congreso allí representados, de los trámites de envío a comisiones y pre publicación. Esta regla no se aplica a iniciativas de reforma constitucional, de leyes orgánicas ni de iniciativas que propongan normas sobre materia tributaria o presupuestal, de conformidad con lo que establece el artículo 73 del Reglamento del Congreso.*

En consecuencia, no se cumple con el requisito de necesidad exigido por la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

**d.- Generalidad.** - El Decreto de Urgencia N° 006-2018, que señala como objetivo asegurar la estabilidad económica del país, está revestido de un aparente interés nacional pues se trataría de dotar de presupuesto a obras que han quedado paralizadas por la ausencia de financiamiento o mala gestión, sin embargo no se puede declarar que existe un interés general en la aprobación de un acto normativo cuando existe una vía establecida constitucionalmente para su aprobación, lo contrario sería sustentar que el interés general está por encima de la Constitución.

Por estas consideraciones, se tiene por no cumplido el requisito de generalidad en el presente Decreto de Urgencia. En consecuencia, el Decreto de Urgencia no supera el criterio.

**e.- Conexidad.** - Existe conexión entre las disposiciones que dicta el Decreto de Urgencia N° 006-2018, toda vez que este dicta medidas para impulsar el crecimiento económico, resguardando la sostenibilidad fiscal orientadas a revertir la situación de estancamiento económico que viene impidiendo que se alcance la meta de crecimiento económico para el año 2018.

Cabe señalar que los proyectos de inversión hacia los que van dirigidos los presupuestos de inversión se encuentran en plena ejecución con el fin de contribuir con un mayor impacto a dinamizar la inversión pública.

Asimismo, que el Decreto de Urgencia incluye un artículo que regula la previsión de recursos para el inicio de procesos de selección con cargo a recursos del FONDES.

Por estas consideraciones, se tiene por cumplido el requisito de conexidad en el presente Decreto de Urgencia.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 006-2018 supera el criterio.

## VII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego de la evaluación del Decreto de Urgencia 006-2018 que, establece medidas para impulsar la inversión pública a través del gasto público, concluye que el Decreto de Urgencia N° 006-2018, **VULNERA** lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 80°, 118, inciso 19) de la Constitución Política, por contener modificaciones presupuestales y no recoger los criterios de excepcionalidad, necesidad y generalidad establecidos jurisprudencia constitucional.

Asimismo, **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.

Por estas razones y teniendo en consideración que este decreto de urgencia perdió vigencia habida cuenta que las modificaciones presupuestales aprobadas por dicha norma a la fecha ya fueron consumadas en su totalidad; esta Subcomisión **RECOMIENDA** exhortar al Poder Ejecutivo a dar estricto cumplimiento al tercer párrafo del artículo 80 y el artículo 118, inciso 19 de la Constitución Política; debiendo abstenerse de emitir decretos de urgencia que versen sobre transferencia de partidas, bajo responsabilidad funcional de los Ministros de Estados por refrendar normas inconstitucionales.

De igual forma, se exhorta al Poder Ejecutivo al estricto cumplimiento del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, en relación a poner en conocimiento al Congreso de la República de los decretos de urgencia que sean emitidos por este dentro de las 24 horas posteriores a su publicación y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 19 de junio de 2023.