

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA N° 009-2023, DECRETO DE URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA ANTE PELIGRO INMINENTE Y EMERGENCIAS POR IMPACTO DE DAÑOS O DESASTRE DE GRAN MAGNITUD ANTE LA OCURRENCIA DE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES Y PELIGROS ASOCIADOS EN EL 2023.

**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° 009-2023, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante peligro inminente y emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados en el 2023.

El Decreto de Urgencia fue publicado en el diario oficial El Peruano el día martes 11 de abril de 2023.

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

Tras su publicación la Subcomisión de Control Político en el marco de sus competencias procede a realizar el control político respectivo.

El Decreto de Urgencia N° 009-2023, ingresó al Área de Tramite Documentario del Congreso de la República el 12 de abril de 2023 mediante Oficio N° 092-2023-PR, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

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 80 y 118 numeral 19.
2. Reglamento del Congreso de la República, artículos 5 y 91.
3. Decretos Supremos N° 019-2023-PCM, N° 024-2023-PCM, N° 028-2023-PCM, N° 029-2023-PCM, N° 030-2023-PCM, N° 034-2023-PCM, N° 035-2023-PCM, N° 036-2023-PCM, N° 038-2023-PCM, N° 039-2023-PCM, N° 043-2023-PCM y N° 044-2023-PCM, mediante los cuales se declara el Estado de Emergencia por peligro inminente o por impacto de daños a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales respectivamente.
4. Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.
5. Decreto Legislativo N° 1440 – Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público – Art 31, 48, 53 y 54.
6. Ley N° 29664 – Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) – Art. 6
7. Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, Reglamento de la Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

III.- ANTECEDENTES. -

El artículo 1° de la Constitución Política del Perú, dispone que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, estableciendo como uno de sus derechos fundamentales, el derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.

El artículo 44° de la Constitución Política del Perú establece que son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

El artículo 58° de la Constitución Política del Perú, dispone que el Estado tiene la responsabilidad de asegurar la prestación efectiva de los servicios públicos, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población y orientando el desarrollo del país principalmente en áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad y servicios públicos disponiendo que en ese marco puede adoptar medidas para contrarrestar los riesgos que comprometan o pongan en riesgo las mismas o pongan en peligro la vida humana.

Entre los factores de riesgo a que hace referencia el párrafo anterior están los desastres naturales que ocasionan daños materiales y pérdidas humanas como los fenómenos pluviales ocurridos desde inicios del 2023.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 9 y 13 de la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) el INDECI, Instituto Nacional de Defensa Civil es parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) destacando entre sus funciones:

"a. Asesorar y proponer al ente rector el contenido de la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo referente a preparación, respuesta y rehabilitación.

b. Desarrollar, coordinar y facilitar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en lo que corresponde a los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación, promoviendo su implementación.

c. Realizar y coordinar las acciones necesarias a fin de procurar una óptima respuesta de la sociedad en caso de desastres, garantizando una adecuada y oportuna atención de personas afectadas, así como la rehabilitación de los servicios básicos indispensables.

d. Conducir y coordinar, con las entidades públicas responsables, las acciones que se requieran para atender la emergencia y asegurar la rehabilitación de las áreas afectadas (...)"

IV.- ELEMENTOS TÉCNICOS Y FACTICOS RESPECTO AL FENOMENO NATURAL PARA LA EVALUACION DEL DECRETO DE URGENCIA 009-2023.

Mediante los Decretos Supremos N° 024-2023-PCM, N° 028-2023-PCM, N° 029-2023-PCM, N° 030-2023-PCM, N° 034-2023-PCM, N° 035-2023-PCM, N° 036-2023-PCM, N° 038-2023-PCM, N° 039-2023-PCM, N° 043-2023-PCM y 044-2023-PCM, se ha declarado el estado de emergencia en determinadas provincias y departamentos del Perú por peligro inminente o por impacto de daños a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales, advirtiéndose que conforme a lo informado por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional – COEN¹ existirían un total de 7,510 viviendas entre destruidas e inhabitables en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes.

A finales del mes de febrero del presente año, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi) informó que se estaba desarrollando frente a las costas peruanas, el ciclón Yaku, ciclón de características tropicales de baja presión y con lluvias extremas que impactarían en la costa norte de Perú y Ecuador. La presencia del citado ciclón sumado al inicio de la temporada de lluvias ordinarias en el Perú, trajo como consecuencia que muchas quebradas y ríos se desbordaran, afectando las zonas urbanas y rurales, ocasionando daños en viviendas e infraestructuras, entre ellas las de transporte, perdiéndose la conectividad y sobrepasando el accionar de los gobiernos regionales y locales, afectando la economía por la pérdida de cultivos, la imposibilidad de desarrollar actividad turística, y la dificultad de realizar comercio, entre otros factores.

¹<https://portal.indeci.gob.pe/coen/centros-de-operacion-de-emergencia/> Informe del Centro de Operaciones de Emergencia Nacional - COEN – 05 de abril de 2023.

*"Según informe del Instituto Nacional De Defensa Civil (INDECI), se están dando lluvias de intensidad fuerte y extrema en las costas de Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad y Áncash. Lima, la capital no se libra: las lluvias allí tienen intensidad moderada sobre todo en la zona costera. En otras zonas del país, como en la Sierra, se están dando episodios de granizo, nieve y aguanieve, tormentas eléctricas o fuertes vientos."*²

Por su parte, la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno "El Niño"-ENFEN³, en su Comunicado Oficial ENFEN N° 005-2023 y en el Informe Técnico ENFEN Año 9 N° 4 al 11 de abril de 2023, de fecha 13 de abril de 2023⁴, señala lo siguiente:

- La Comisión Multisectorial ENFEN mantiene el estado de "Alerta de El Niño Costero", ya que se espera que las condiciones de El Niño costero continúen desarrollándose por lo menos hasta invierno del presente año con una magnitud moderada, sin descartar que en abril alcance una magnitud fuerte.
- El pronóstico estacional de precipitación vigente para el trimestre abril-junio de 2023, se prevé precipitaciones superiores a lo normal, especialmente en el mes de abril, en la costa norte y centro, así como en la sierra norte y centro occidental del país. Se mantienen condiciones para la ocurrencia de lluvias de moderada a fuerte intensidad en las próximas semanas, principalmente en la costa norte, sin descartar algunos eventos lluviosos aislados en mayo. Las temperaturas del aire mantendrán sus valores por encima de lo normal en la costa norte y costa centro.
- Para la región del Pacífico central, conforme al juicio experto del ENFEN y los pronósticos de los modelos climáticos internacionales, existe una mayor probabilidad del desarrollo de condiciones de El Niño a partir de julio próximo, las cuales se prolongarían, con magnitud débil, hasta setiembre del año en curso.

Asimismo, el Informe Técnico N° 003-2023/SENAMHI-DMA-SPC del SENAMHI, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú, "Perspectivas climáticas periodo abril -junio 2023", emitido el 16 de marzo de 2023 señala lo siguiente:

"El pronóstico estacional del SENAMHI para el trimestre abril -junio 2023, la mayor probabilidad de precipitaciones sobre lo normal en la costa norte, costa central, sierra norte occidental, y sierra centro occidental."

Conforme a lo señalado en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia materia de estudio⁵, el INDECI concluye que los fenómenos climáticos configuraron emergencia de nivel 4 y 5 haciendo incidencia que las respuestas de los gobiernos regionales de cada circunscripción territorial habrían sido sobrepasadas, justificando en ese sentido, la intervención técnica y operativa de las entidades del Gobierno Nacional sustentado en el:

² <https://ayudaenaccion.org/actualidad/ciclon-yaku-peru/>

³ <http://met.igp.gob.pe/elnino/enfen/index.html>

⁴ <https://www.gob.pe/institucion/imarpe/Informes-publicaciones/412e393-comunicado-oficial-enfen-n-05-2023>.

⁵ https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2021_2026/Decretos/Urgencias/2023/DU-009-2023-OF.pdf

- Informe Situacional de la Dirección de Respuesta del INDECI, da cuenta que "se ha identificado la presencia de elementos expuestos ante la probabilidad de intensas precipitaciones pluviales, identificándose más de 2'000,000 de pobladores expuestos en el nivel de Riesgo Muy Alto ante la probabilidad de intensas precipitaciones pluviales, así como, viviendas, instituciones educativas, puentes, infraestructura productiva pública y privada, vías de comunicación, entre otros. (...)"⁶
- Informe Situacional N° D000009-2023-INDECI-DIRES, de fecha 26 de marzo de 2023, emitido por la Dirección de Respuesta de dicha entidad, que concluye que las condiciones atmosféricas actuales y perspectivas de precipitaciones pluviales en nuestro país, emitidas por el SENAMHI, vienen produciendo impacto de daños a la vida y salud de la población, así como a sus viviendas, vías de comunicación, infraestructura pública y privada, áreas de cultivo; y se sustenta en:
 - (i) Informe Técnico N° D000005-2023-SENAMHI, de fecha 25 de marzo de 2023, emitido en el marco de la realización del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres - CONAGERD, concluye que se presentará un nuevo episodio de lluvias intensas de acuerdo al aviso meteorológico N° 059 de nivel rojo (extremo) para la zona costa norte, principalmente para los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes entre los días 27 y 29 de marzo, con probabilidad de extensión hasta los primeros días de abril. Asimismo, en base a las perspectivas hidrológicas para los ríos Piura y Tumbes, se esperarían condiciones hidrológicas con valores sobre lo "normal" entre los meses de marzo y abril de 2023; por lo que, se pueden presentar crecidas importantes que superen los umbrales hidrológicos de nivel rojo señala que es muy probable que las precipitaciones se presenten sobre lo normal, y se intensifiquen y puedan ocurrir sobre terrenos que ya se encuentran saturados o con colapso de alcantarillado y drenaje pluvial precisando que los daños que se vienen presentando en los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes, tomando en consideración lo registrado a la fecha por el COEN y adicionando los pronósticos de corto plazo emitidos por el SENAMHI y las condiciones de vulnerabilidad expuestas en el informe de la Subdirección de Sistematización de Información sobre Escenarios de Riesgo de Desastres de la Dirección de Preparación del INDECI, aunado a que el porcentaje del reporte de daños en dichos departamentos no se ha culminado, permiten inferir un mayor impacto de daños, que afecten la vida de la nación y supere o pueda superar la capacidad de respuesta del país, resultando necesaria la declaratoria de Estado de Emergencia Nacional por daños de gran magnitud en los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes, por lo que se requiere adoptar las acciones inmediatas utilizando la capacidad nacional y en caso de ser necesario con el apoyo de la ayuda internacional.
 - (ii) Informe Situacional N° D000009-2023-INDECI-DIRES, de la Dirección de Respuesta del INDECI que tuvo en consideración

⁶ <https://portal.indeci.gob.pe/informe/reporte-de-situacion-diaria/>

el sustento contenido en: (i) el Informe Técnico N° D000005-2023-SENAMHI-SPM, de fecha 25 de marzo de 2023, de la Sub Dirección de Predicción Meteorológica del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú -SENAMHI; (ii) el Informe Situacional N° D000005-2023-INDECI-SDSIERD, de fecha 25 de marzo de 2023, de la Sub Dirección de Sistematización de Información sobre Escenarios de Riesgo de Desastres - SD SIERD INDECI; (iii) el Informe de Emergencia N° 734-25/3/2023/COEN-INDECI/22:10 Horas (Informe N° 25); (iv) el Informe de Emergencia N° 737-25/3/2023/COEN-INDECI/22:50 Horas (Informe N° 51); y, (v) el Informe de Emergencia N° 735-25/3/2023/COEN-INDECI/10:30 Horas (Informe N° 35), emitidos por el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), administrado por el INDECI; a través de los cuales se informa que desde el 1 de enero de 2023 se vienen registrando lluvias intensas, generando diversos daños en los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes. Señalando el Informe Situacional referido que las condiciones atmosféricas actuales y perspectivas de precipitaciones pluviales en nuestro país emitidas por el SENAMHI, se evidencia que ante la presencia de intensas precipitaciones pluviales en los departamentos de Lambayeque Piura y Tumbes, se vienen produciendo un impacto de daños a la vida y salud de la población, las viviendas, vías de comunicación, infraestructura pública y privada, áreas de cultivo, entre otros, por lo que se requiere adoptar las acciones inmediatas utilizando la capacidad nacional y en caso de ser necesario con el apoyo de la ayuda internacional; recomendando se declare el Estado de Emergencia Nacional por el plazo de sesenta (60) días calendario en los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes.

Condiciones que permiten tipificar estos hechos como, Nivel 5 "De Gran Magnitud", que comprende aquellos niveles de impactos de desastres, cuya magnitud o circunstancias afecten la vida de la Nación, y supere o pueda superar la capacidad de respuesta del país y sustentan la Declaratoria de Estado de Emergencia Nacional, en cuyo caso interviene el Gobierno Nacional con los recursos nacionales disponibles, y de ser necesario, con el apoyo de la ayuda internacional. En este caso, el INDECI coordina y conduce las operaciones de Respuesta y Rehabilitación.

V- RESPECTO A LAS TRANSFERENCIAS Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

Respecto a lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto de Urgencia referido a que las transferencias se harán con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia debemos señalar que estos están regulados en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que, en su artículo 53 estableciendo:

"Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia 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. El importe del crédito presupuestario global no es

menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público".

Finalmente, respecto a lo dispuesto en el artículo 4, mediante el cual se exonera a los gobiernos regionales y locales de lo dispuesto en el artículo 48 numeral 1) del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público autorizando que realicen modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, con cargo a fuentes de financiamiento de Recursos Ordinarios, Recursos Determinados y Recursos Directamente Recaudados para financiar acciones de mantenimiento debemos señalar que estas no contravienen lo dispuesto en la Constitución Política del Perú al no modificarse el presupuesto del sector público aprobado por el Congreso de la República.

VI.- CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

6.1 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° 009-2023, que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante peligro inminente y emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados en el 2023, 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.

6.2 Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

Conforme a lo dispuesto en los artículos 51° y 200° inciso 4, de la Constitución, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el artículo 118, inciso 19) de la Constitución, el mismo que a la letra dispone que es facultad del Presidente de la República:

*"19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, **en materia económica y financiera**, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia."*

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

"Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.

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

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

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

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

a) Cumplimiento de requisitos formales

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

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

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

"58. En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo

del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."

b) Cumplimiento de requisitos materiales:

b.1) Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria y de aprobación de presupuesto del sector público.

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. (...)"⁷

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*

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

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."

VII. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA 009-2023

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto de Urgencia N° 009-2023, cumplió con los parámetros constitucionales.

7.1 Contenido del Decreto de Urgencia 009-2023

El Decreto de Urgencia 009-2023, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el martes 11 de abril de 2023, tiene por objeto establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, que permitan al Estado peruano realizar acciones inmediatas para la atención del peligro inminente y las emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros

asociados que se hayan producido en las zonas que vienen siendo declaradas en estado de emergencia⁸

El artículo 2 señala el ámbito de aplicación de esta medida indicando que este se circunscribe a las zonas en peligro inminente y afectadas por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados, que vienen siendo declaradas en estado de emergencia mediante Decretos Supremos emitidos a partir del 6 de febrero de 2023, no lo condiciona a la vigencia de la declaratoria.

El artículo 3 autoriza una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, hasta por la suma de S/ 209 179 974,00 (doscientos nueve billones ciento setenta y nueve mil novecientos setenta y cuatro 0/100 SOLES), a favor de diversos gobiernos regionales y gobiernos locales, para financiar acciones inmediatas que sirvan para la atención del peligro inminente y las emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante las ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados, que se hayan presentado en las zonas declaradas en emergencia señalando que se harán con cargo a la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía precisando los gobiernos regionales y locales a los cuales se transferirán los fondos así como la obligatoriedad de los titulares de los pliegos habilitados para que aprueben mediante resolución, la desagregación de los recursos autorizados señalando como plazo 5 días calendario.

Se hace la atinencia que las transferencias no podrán utilizarse para capacitación, asistencia técnica, seguimiento, adquisición de vehículos, remuneraciones o retribuciones, salvo, en este último caso, cuando se trate de servicios de terceros vinculados directamente con la atención de la población frente al peligro inminente y las emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de lluvias intensas y peligros asociados.

El artículo 4 dispone excepcionalmente la modificación del presupuesto aprobado en cada entidad, exonerándolo de la restricción prevista en el artículo 48.1 del Decreto Legislativo 1440 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público respecto a no realizar modificaciones presupuestarias referidas a Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados y Recursos Determinados, señala específicamente que el uso de este fondo es ÚNICAMENTE para acciones de mantenimiento de equipos y maquinarias que permitan realizar acciones INMEDIATAS para atender el peligro inminente y emergencias .

El artículo 5 establece las responsabilidades y limitaciones de los titulares de los pliegos, indicando que el uso de los fondos es únicamente para el objeto señalado en el artículo 1 del Decreto de Urgencia en comento.

El artículo 6 dispone la vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023.

El artículo 7 señala el refrendo que constituye un requisito para la validez.

⁸ https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4416864/DU009_2023.pdf?v=1681230941

7.2 ANALISIS DE CONTROL POLITICO:

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 009-2023.

a) Respetto 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. Luis Alberto Otárola Peñaranda, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros.
- 2) Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma **requisito que se cumple** toda vez que el Decreto de Urgencia N° 009-2023 fue publicado el martes 11 de abril de 2023 siendo remitido al Congreso de la República el día miércoles 12 de abril de 2023 mediante Oficio N° 092-2023-PR.

b) Cumplimiento de requisitos materiales:

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

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° 009-2023, dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera al disponer la intervención urgente, a través del INDECI, Instituto de Defensa Civil, conforme al marco de lo dispuesto Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) que establece la competencia de esta entidad para desarrollar, coordinar, facilitar y liderar la formulación y ejecución del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, de respuesta y rehabilitación, promoviendo su implementación en coordinación con los demás sectores y los gobiernos locales y regionales al autorizar transferencias de partidas en el presupuesto del sector público (numeral 1 del artículo 3 del Decreto de Urgencia) que constituyen materias previstas en los artículos 53 y 54 del Decreto Legislativo N° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

En el caso del Decreto de Urgencia materia de análisis lo que se autoriza es la realización de una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, hasta por la suma de S/ 209 179 974,00 (DOSCIENTOS NUEVE BILLONES CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO Y 00/100 SOLES), a favor de diversos gobiernos regionales y gobiernos locales, para financiar acciones INMEDIATAS que permitan proteger la vida, la salud y los bienes públicos de los efectos devastadores de los fenómenos climáticos (desastre pluvial de gran magnitud) que se venían dando en diversas zonas del país, al señalar que la transferencia se efectúan con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas, por lo que existe una contravención a lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política del Perú, considerando que el uso de este fondo está previsto en el marco legal.

En ese sentido debemos referirnos a lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley de Presupuesto del Sector Público que dispone:

"(...) Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia 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

En consecuencia, las transferencias con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia para atender gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos es una materia que puede ser aprobada mediante un Decreto de Urgencia.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera este requisito.

7.3 CRITERIOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

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 6.2) del presente informe y que nos servirán de base para el análisis:

a.- Excepcionalidad. –

El Decreto de Urgencia N° 009-2023, que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante peligro inminente y emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados en el 2023 permitiendo al Estado peruano realizar acciones inmediatas para la atención del peligro inminente y las emergencias por impacto de danos o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados que se hayan producido en las zonas que vienen siendo declaradas en estado de emergencia habida cuenta que se ha alcanzado un grado de destrucción NIVEL 5 y siendo que los gobiernos regionales y locales han visto sobrepasado su nivel de reacción.

Cabe señalar que lo excepcional del desastre lo constituye la ocurrencia del fenómeno natural, ciclón Yaku, fenómeno climático EXCEPCIONAL, que no pudo ser previsto, que no tiene precedentes en el Perú y que ha ocasionado el colapso de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población.

En consecuencia, supera el criterio.

b.- Transitoriedad. –

Es importante, en este extremo del análisis, recordar que el criterio de transitoriedad no se supera con el señalamiento de una fecha dentro del articulado del Decreto de Urgencia, habida cuenta que lo que busca el Tribunal es determinar que las medidas no mantengan vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

La redacción del artículo 6 del Decreto de Urgencia N° 009-2023 dispone "El presente Decreto de Urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023"; sin embargo, es de precisar que la exposición de motivos se precisa que la fecha 31 de diciembre está prevista sobre la base de las condiciones del cambio climático que se extenderán hasta el 2024, por lo que corresponde realizar durante el presente ejercicio las acciones de preparación necesarias con el propósito de afrontar las emergencias vinculadas a las condiciones climáticas producto del Fenómeno El Niño global, de acuerdo con las estimaciones realizadas por SENAMHI.

Así mismo que se está dejando el plazo durante el año 2023, para que las autoridades regionales y locales puedan ejecutar las medidas y acciones de excepción para la reducción del Muy Alto Riesgo existente, así como de respuesta y rehabilitación que correspondan, para atender las emergencias ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados, en aquellas zonas que han sido declaradas en estado de emergencia mediante Decretos Supremos señalados en párrafos precedentes.

En consecuencia, se 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.**

En ese sentido, la expedición de esta norma resulta imprescindible, toda vez que se hace necesaria la ejecución de medidas y acciones de excepción, **inmediatas**

y necesarias, que financie el actuar inmediato de los gobiernos regionales y locales en salvaguarda de la vida y la salud de la población, así como de la infraestructura pública y privada que ha sido destruida o gravemente afectada.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

d.- Generalidad. -

Teniendo en consideración que el Estado de Emergencia ha sido declarado en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Áncash, Amazonas, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, La Libertad, Lambayeque, Junín, Urubamba, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, Tacna, Tumbes y Ucayali y, en la Provincia Constitucional del Callao, habiéndose declarado un Estado de Emergencia Nacional por desastre de gran magnitud a consecuencia de intensas precipitaciones pluviales en los departamentos de Lambayeque, Piura y Tumbes es evidente que los potenciales beneficiados son un gran número de familias a nivel nacional, afectadas por las intensas precipitaciones pluviales que se han quedado sin vivienda y estado de total vulnerabilidad.

En consecuencia, la emisión de este decreto de urgencia responde al interés general y el interés público, con lo cual se cumple el requisito de generalidad en los términos expresados por el Tribunal Constitucional.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

e.- Conexidad. – Existe conexión entre las disposiciones que dicta el Decreto de Urgencia N° 009-2023 y la búsqueda de establecer acciones de respuesta inmediatas dotando a los gobiernos locales y regionales de dinero para realizar acciones inmediatas y reducir el impacto negativo de los desastres o peligro inminente en la población afectada, con la finalidad de mitigar el daño causado. En tal sentido, es evidente que existe conectividad entre la norma propuesta que otorga liquidez a los gobiernos locales y regionales y la adopción de acciones inmediatas para salvaguardar a la población afectada o damnificada producto de las emergencias declaradas.

En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 009-2023, que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante peligro inminente y emergencias por impacto de daños o desastre de gran magnitud ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados en el 2023 **SUPERA** los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos jurisprudencia constitucional; **CUMPLE** con los parámetros establecidos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso que dispone que a fin de ejercer el control sobre estos actos normativos el Presidente de la República debe dar cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, dentro de las 24 horas posteriores a la publicación Y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 09 de junio de 2023.

**COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLITICO**

**"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"**