

**INFORME DE LA SUBCOMISION RECAÍDO EN  
EL DECRETO DE URGENCIA N° 010-2023,  
DECRETO DE URGENCIA QUE DICTA MEDIDAS  
EXTRAORDNARIAS EN MATERIA ECONÓMICA  
Y FINANCIERA PARA LA INTERVENCIÓN DEL  
MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y  
SANEAMIENTO EN EL MARCO DE LAS  
EMERGENCIAS DECLARADAS CON OCASIÓN  
DE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES.**

**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° 010-2023, Decreto de Urgencia que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el marco de las emergencias declaradas con ocasión de intensas precipitaciones pluviales.

El Decreto de Urgencia fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el día sábado 22 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.

El Decreto de Urgencia N° 010-2023, ingresó al Área de Tramite Documentario del Congreso de la República el 24 de abril de 2023 mediante Oficio N° 100-2023-PR, siendo derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Mediante Oficio N° 2628-2022-2023-CCR/CR de fecha 26 de abril de 2023, fue derivado a la Subcomisión de Control Político con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

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

## II.- BASE LEGAL:

1. Constitución Política del Perú, artículos 80 y 118 numeral 19.
2. Reglamento del Congreso de la República, artículos 5 y 91.
3. 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, mediante el cual 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 54.
6. Ley N° 29664 – Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) – Art. 6
7. Decreto Supremo N° 082-2019-EF, Texto Único Ordenado de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
8. Decreto Supremo N° 344-2018-EF - Aprueban el Reglamento de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
9. Ley N° 31375 – Ley que autoriza crédito suplementario en el Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2021 destinado a financiar intervenciones en el marco de la reactivación económica y dicta otras disposiciones.

## 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 4 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento dispone que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento tiene entre otros por finalidad facilitar el acceso de la

población a una vivienda digna y a los servicios de saneamiento de calidad y sostenibles, en especial de aquella rural o de menores recursos, ciñendo sus políticas a los siguientes principios y valores: legalidad, servicio al ciudadano, inclusión social, igualdad de oportunidades y posibilidades de accesibilidad a las personas con discapacidad, equidad, transparencia, participación, interculturalidad, sostenibilidad ambiental, descentralización, integralidad, calidad, efectividad, competitividad, responsabilidad, solidaridad y reciprocidad.

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.

Que, 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 – COEN<sup>1</sup> existirían un total de 7,510 viviendas entre destruidas e inhabitables en las regiones de La Libertad, Lambayeque, Lima, Piura y Tumbes.

A finales 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.

*"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."*<sup>2</sup>

Asimismo, según lo informado por el Ministro de Economía y Finanzas, en el acto de sustentación ante la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República, del Proyecto de Ley N° 4482/2022-PE, Ley que aprueba créditos suplementarios para el financiamiento de gastos en el marco de la reactivación

<sup>1</sup> <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

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

económica, los daños ocasionados por ciclón Yaku en todo el país podrían alcanzar los S/ 2,600 millones de soles, dicho funcionario señaló:

*"Según el último reporte, los efectos de Yaku y el Niño Costero nos está dejando daños por 1,300 millones de soles, pero este monto tranquilamente se puede duplicar porque aún falta registrar la pérdida de infraestructura de los gobiernos locales".*

*"Estuve ayer en Piura y vi que en algunas zonas el escenario es desgarrador. Gente que lo ha perdido todo y riesgos importantes de pérdidas de infraestructura y por eso, la necesidad de responder rápidamente, comentó."*<sup>3</sup>

Asimismo, el Señor Ministro, precisó que a la fecha el ciclón Yaku generó la afectación de 659 kilómetros de carreteras (costo 332 millones de soles), 351 canales de riego (186 millones), 216 puentes (674 millones), y 82 kilómetros de redes de agua (14 millones).

Así como 56 instituciones educativas afectadas (13 millones de soles), cinco establecimientos de salud (30 millones), 1,666 viviendas destruidas (28 millones) y 2,510 viviendas inhabitables (42 millones).

Por su parte, la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno "El Niño"-ENFEN<sup>4</sup>, 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 2023<sup>5</sup>, 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° 03-2023/SENAMHI-DMA-SPC, Perspectivas climáticas periodo abril -junio 2023, emitido el 16 de marzo de 2023 señala lo siguiente:

<sup>3</sup> <https://elperuano.pe/noticia/208606-mef-danos-ocasionados-por-ciclón-yaku-podria-alcanzar-los-s-2600-millones>.

<sup>4</sup> <http://met.igp.gob.pe/elniño/enfen/index.html>

<sup>5</sup> <https://www.gob.pe/institucion/imarpe/Informes-publicaciones/412e393-comunicado-oficial-enfen-n-05-2023>.

*"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."*

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 establece:

*"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".*

Mediante Ley N° 31375, en aplicación de acciones preventivas, previstas en la Ley N° 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), se autorizó un crédito suplementario en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2021 destinado a financiar intervenciones multianuales en el marco de la reactivación económica, autorizando en su artículo 7 al Ministerio de Vivienda, Construcción y **Saneamiento para la adquisición, movilización y almacenamiento de Módulos Temporales de Vivienda**, para la atención de la población que se vea afectada o damnificada a consecuencia de peligros generados por futuros fenómenos de origen natural o inducidos por acción humana precisando que dicha autorización incluye efectuar la contratación de bienes y servicios para movilización y almacenamiento a nivel nacional de los Módulos Temporales de Vivienda adquiridos siendo que, por la magnitud de los fenómenos climatológicos dichos módulos resultaron insuficientes para atender el número de damnificados.

## **REGULARIZACION DE CONTRATACIONES DIRECTAS**

La Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado, tiene por finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten y a promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, buscando que estas se realicen en forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, permitiendo el cumplimiento de los fines públicos.

Disponiéndose en el artículo 21 que regula los procedimientos de selección:

*"(...) Una Entidad puede contratar por medio de licitación pública, concurso público, adjudicación simplificada, selección de consultores individuales, comparación de precios, subasta inversa electrónica, contratación directa y los demás procedimientos de selección de alcance general que contemple el reglamento, los que deben respetar los principios que rigen las contrataciones y los tratados o compromisos internacionales que incluyan disposiciones sobre contratación pública.*

*Las disposiciones aplicables a los procedimientos de selección son previstas en el reglamento"*

Siendo el Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 344-2018-EF, el que establece los plazos de cada una de las etapas de los procedimientos de contratación referidos en el artículo 21 precitado.

Para el caso específico, el artículo 27 literal b) del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado dispone que las entidades pueden contratar directamente ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.

### **CONDICION DE VIGENCIA DE DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA PARA ATENCION DE LA POBLACIÓN.**

El artículo 2 del Decreto de Urgencia materia de análisis que autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, durante el Año Fiscal 2023, a efectuar la adquisición, almacenamiento, traslado e instalación de Módulos Temporales de Vivienda (MTV) para la atención de la población afectada o damnificada en caso de peligro inminente o desastres, a consecuencia del impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural condiciona su aplicación la vigencia del estado de emergencia de la circunscripción donde se pretenda realizar la atención, señalando taxativamente

*"en las circunscripciones territoriales que cuenten con declaratoria de Estado de Emergencia vigente"*

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

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

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

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, en tanto, el Decreto de Urgencia N° 010-2023, que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el marco de las emergencias declaradas con ocasión de intensas precipitaciones pluviales, por lo que, el control parlamentario sobre el presente Decreto de Urgencia se realizará bajo los parámetros establecidos en el artículo 118, numeral 19 y el artículo 91 del Reglamento de Congreso.

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

Conforme a lo dispuesto en 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

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.***

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>6</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

---

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional (2003) Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 59.



*consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma" (STC N° 29/1982, FJ N°3)*

**"Transitoriedad:**

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

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

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

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

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

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

**V. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA 010-2023**

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto de Urgencia N° 010-2023, cumplió con los parámetros constitucionales.

### **5.1 Contenido del Decreto de Urgencia 010-2023**

El Decreto de Urgencia 010-2023, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el sábado 22 de abril de 2023, tiene por objeto aprobar medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, con la finalidad de autorizar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, durante el Año Fiscal 2023, a brindar atención a las personas en situación de vulnerabilidad, a consecuencia de desastres o peligros inminentes de los mismos con ocasión de intensas precipitaciones pluviales, declarados o que se declaren en Estado de Emergencia durante el presente año, a efectos de mitigar el impacto de estos eventos.<sup>7</sup>

El artículo 2 dispone la atención de la población afectada o damnificada con Módulos Temporales de Vivienda autorizando al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, durante el año fiscal 2023 a efectuar:

- Adquisición
- Almacenamiento
- Traslado e instalación de los Módulos Temporales de Vivienda (MTV)

Para la atención de la población afectada o damnificada en caso de peligro inminente o desastres, a consecuencia del impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural, en las circunscripciones territoriales que cuenten con declaratoria de Estado de Emergencia vigente.

Facultando al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a adquirir Módulos Temporales de Vivienda (MTV) mediante los núcleos ejecutores del Programa Nacional "Compras MYPERU".

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/127,016,000 (CIENTO VEINTISIETE MILLONES DIECISEIS MIL Y 00/100 SOLES), a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

El artículo 4 dispone como medidas para la eficiencia y la ejecución de recursos un plazo máximo de 45 días calendario contados a partir de la vigencia de la norma para aprobar el total de certificaciones de los recursos.

El artículo 5 establece un plazo de 45 días para la regularización de las contrataciones directas realizadas en el marco de la emergencia.

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

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

Y una Disposición Complementaria Final a través de la cual se autoriza al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a emitir resoluciones ministeriales para la simplificación de procedimientos para la ejecución de las disposiciones del Decreto de Urgencia

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 010-2023.

#### **a) Respecto a los requisitos formales:**

---

<sup>7</sup> Artículo 1 Decreto de Urgencia N° 010-2023.

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 no se cumple** toda vez que el Decreto de Urgencia N° 010-2023 fue publicado el sábado 22 de abril de 2023 siendo remitido al Congreso de la República el día lunes 24 de abril de 2023 mediante Oficio N° 100-2023-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° 010-2023, que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el marco de las emergencias declaradas con ocasión de intensas precipitaciones pluviales, contiene transferencias de partidas en el presupuesto del sector público, en el numeral 1 del artículo 3, que constituyen materias previstas en el artículo 53 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/127,016,000 (CIENTO VEINTISIETE MILLONES DIECISEIS MIL Y 00/100 SOLES), a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para financiar la adquisición, almacenamiento, traslado e instalación de Módulos Temporales de Vivienda (MTV) para la atención de la población afectada o damnificada en caso de peligro inminente o desastres, a consecuencia del impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural, en las circunscripciones territoriales que cuenten con declaratoria de Estado de Emergencia vigente señalando que esta transferencia se efectúan con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

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 el criterio.

Asimismo, como se ha mencionado previamente, en la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, se señalaron los criterios que se deben tener en cuenta al analizar los Decretos de Urgencia, los mismos que han sido señalados en el 4.2) del presente informe y que nos servirán de base para el análisis:

#### **a.- Excepcionalidad. –**

El Decreto de Urgencia N° 010-2023 que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el marco de las emergencias declaradas con ocasión de intensas precipitaciones pluviales autorizando la Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, hasta por la suma de S/127,016,000 (CIENTO VEINTISIETE MILLONES DIECISEIS MIL Y 00/100 SOLES), a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, para financiar la adquisición, almacenamiento, traslado e instalación de Módulos Temporales de Vivienda (MTV) para la atención de la población afectada o damnificada en caso de peligro inminente o desastres, a consecuencia del impacto de peligros generados por fenómenos de origen natural, en las circunscripciones territoriales que cuenten con declaratoria de Estado de Emergencia vigente; con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y

Finanzas para adquirir Módulos Temporales de Vivienda (MTV) constituye una medida EXCEPCIONAL en el marco de la ocurrencia del fenómeno natural, ciclón Yaku, fenómeno climático 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.

Siendo incluso que los daños ocasionados por los fenómenos pluviales fueron de tal magnitud que los 1200 módulos adquiridos en el marco de la Programación Multianual del Gasto 2023-2025 previendo un fenómeno natural relacionado a lluvia, resultaron insuficientes.

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° 010-2023 que 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 señala que la vigencia propuesta de una manera coherente con los procesos que implica la autorización para la adquisición de los Módulos Temporales de Vivienda precisando " (...) se tiene proyectado la adquisición de los MTV para los meses de mayo y junio; lograr su instalación desde junio a agosto durante el presente periodo 2023, y que de la evaluación realizada a los damnificados se determinará el cumplimiento de los requisitos para que puedan beneficiarse de dichos módulos, por lo que, el almacenamiento se ha proyectado al mes de Diciembre, de aquellos módulos temporales que se instalarían, producto de la evaluación realizada o no cumplan con los requerimientos técnicos establecidos por el sector (...).

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, para la respuesta y rehabilitación de los daños a la vida y la salud de la población, así como a sus medios de vida, como lo es la afectación de sus viviendas, que en algunos casos requiere de atención a través de la asignación de un MTV que le permita el acceso provisional a un techo seguro.

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, Urna, 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° 010-2023 y la búsqueda de establecer acciones de respuesta para 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 dota al Ministerio de Vivienda y Construcción de las herramientas para ejecutar la adquisición, almacenamiento, traslado e instalación de Módulos Temporales de Vivienda en favor de la población afectada o damnificada producto de las emergencias declaradas, así como el financiamiento de esta medida y la solución de la problemática planteada y necesidad de atender las emergencias provocadas por el evento climatológico referido.

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 010-2023 que dicta medidas extraordinarias en materia económica y financiera para la intervención del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento en el marco de las emergencias declaradas con ocasión de intensas precipitaciones pluviales **SUPERA** los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos jurisprudencia constitucional; **CUMPLE PARCIALMENTE** con los parámetros establecidos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso 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, al haberse presentado 48 horas después de su publicación no se cumple con los requisitos previstos en el marco legal referido; por lo que, se recomienda al Poder Ejecutivo observar con mayor cautela los plazos previstos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, para informar sobre la legislación derivada Y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 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"**