

**INFORME DE LA SUBCOMISION  
RECAÍDO EN EL DECRETO DE  
URGENCIA N° 0011-2023, DECRETO DE  
URGENCIA QUE APRUEBA MEDIDAS  
EXTRAORDNARIAS Y URGENTES EN  
MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA  
ANTE EMERGENCIAS POR IMPACTO DE  
DAÑOS O DESASTRE POR LA  
OCURRENCIA DE INTENSAS  
PRECIPITACIONES PLUVIALES O  
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° 011-2023, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante emergencias por impacto de daños o desastre por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados en el 2023.

El presente informe fue aprobado por UNANIMIDAD, en la Quinta Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 05 de mayo de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Alejandro Aguinaga Recuenco, Luis Arturo Alegría García, Luis Ángel Aragón Carreño, Lady Mercedes Camones Soriano, Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Raúl Cutipa Ccama, Gladyz Margot Echaiz de Núñez Izaga, Hamlet Echevarría Rodríguez, Alex Randu Flores Ramírez, Martha Lupe Moyano, Alex Antonio Paredes Gonzales.

**I. ASPECTOS PRELIMINARES**

Mediante Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 7 de setiembre de 2021 se acordó, en el extremo referido a los decretos de urgencia, continuar con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario y los expedidos por el Poder Ejecutivo hasta antes de la culminación del periodo parlamentario 2016-2021 disponiendo que los dictámenes emitidos retornarán a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Mediante Resolución Legislativa N° 004-2022-2023-CR, publicada el 16 de noviembre del 2022, se modificó el Reglamento del Congreso de la República creándose la Subcomisión de Control Político como órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo

que declara o prorroga regímenes de excepción, la misma que se instaló en la sesión del 11 de enero de 2023.

El Decreto de Urgencia N° 011-2023, ingresó al Área de Tramite Documentario del Congreso de la República el 24 de abril de 2023 mediante Oficio N° 101-2023-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° 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 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.
6. Ley N° 26917 – Ley de Supervisión de la Inversión Privada en Infraestructura de Transportes de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.
7. Decreto Supremo N° 044-2016-PCM - Reglamento de la Ley de Supervisión de la Inversión Privada de Infraestructura de Transportes de Uso Público y Promoción de los Servicios de Transporte Aéreo.

## III.- ANTECEDENTES. -

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, servicios públicos y dotación de **infraestructura**.

En ese marco puede adoptar medidas para contrarrestar los riesgos que comprometan o pongan en riesgo las mismas o afectan negativamente el dinamismo de la economía.

Entre los factores de riesgo a que hace referencia el párrafo anterior están los desastres naturales que ocasionan daños materiales y pérdidas humanas.

Que, mediante los Decretos Supremos señalados en la Base Legal del presente informe 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 el impacto de estos eventos naturales puede afectar importantes sectores económicos como

la actividad agropecuaria, pesquera, vivienda, construcción, transporte y **conectividad**.

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 iba a impactar 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 dificultando 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>1</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 económica, los daños ocasionados por ciclón Yaku en todo el país podrían alcanzar los S/ 2,600 millones de soles.

*"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>2</sup>

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).

Asimismo, 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).

Que, la Comisión Multisectorial encargada del Estudio Nacional del Fenómeno "El Niño"-ENFEN, en su Comunicado Oficial ENFEN N.° 005-2023 y en el Informe

<sup>1</sup> <https://ayudaenaccion.org/actualidad/ciclon-yaku-peru/>

<sup>2</sup> <https://elperuano.pe/noticia/208606-mef-danos-ocasionados-por-ciclon-yaku-podria-alcanzar-los-s-2600-millones>.

Técnico ENFEN Año 9 N° 4 al 11 de abril de 2023, de fecha 13 de abril de 2023<sup>3</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, las cuales se prolongarían, con magnitud débil, hasta setiembre del año en curso.

Asimismo, que 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: 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.

Asimismo, que el Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL (PVN), Unidad Ejecutora del Pliego Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), fue creado, mediante Decreto Supremo N° 033-2002-MTC publicado el 12 de julio de 2002, como la entidad con autonomía técnica, administrativa y financiera, encargado de las actividades de preparación, gestión, administración y ejecución de proyectos de infraestructura de transporte relacionadas a la Red Vial Nacional (RVN), así como de la planificación, gestión y control de actividades y recursos económicos que se emplean para el mantenimiento y seguridad de las carreteras y puentes de la Red Vial Nacional.

- El Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado – PROVIAS DESCENTRALIZADO fue creado por fusión de PROVIAS DEPARTAMENTAL y PROVIAS RURAL bajo la modalidad de fusión por absorción, mediante Decreto Supremo N°029-2006-MTC del 12 de agosto de 2006, es una Unidad Ejecutora del Ministerio de Transportes y Comunicaciones adscrita al Despacho Viceministerial de Transportes, encargada de las actividades de preparación, gestión, administración y de ser el caso ejecución de proyectos y programas de infraestructura de transporte departamental y rural en sus distintos modos; así como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales para la gestión descentralizada del transporte departamental y rural.

---

<sup>3</sup> <https://www.gob.pe/institucion/imarpe/Informes-publicaciones/412e393-comunicado-oficial-enfen-n-05-2023>.

## INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE CONCESIONADA

El marco legal que regula la concesión de la infraestructura vial está previsto en el Decreto Supremo N° 059-96-PCM, Texto Único Ordenado de las normas con rango de Ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos y el Decreto Legislativo N° 1012, Decreto Legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

Debiendo señalar que la concesión es una modalidad de participación de la inversión privada que se plasma en un Contrato de Concesión teniendo como principales actores al Concedente (Estado Peruano), el Concesionario (Inversionista Privado) y el Órgano Regulador (OSITRAN).

## IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

### 4.1 Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

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

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, en tanto, el Decreto de Urgencia N° 011-2023, que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante emergencias por impacto de daños o desastre por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales o 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.

### 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**

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

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

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

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

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

**b) Cumplimiento de requisitos materiales:**

***b.1) Versar sobre materia económica y financiera, con excepción de materia tributaria.***

En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado:

*"59. (...) Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Empero, escaparía a los criterios de razonabilidad exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales. (...)"<sup>4</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*

---

<sup>4</sup> Tribunal Constitucional (2003) Sentencia del Expediente N° 008-2003-AI/TC, fundamento 59.

*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 011-2023

Al respecto, se analizará si el Poder Ejecutivo al promulgar el Decreto de Urgencia N° 011-2023, cumplió con los parámetros constitucionales.

### 5.1 Contenido del Decreto de Urgencia 011-2023

El Decreto de Urgencia 011-2023, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el jueves 22 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 de emergencias por impacto de daños o desastre por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados"<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Artículo 1 Decreto de Urgencia N° 011-2023



El artículo 2 regula el ámbito de aplicación del decreto de urgencia y dispone que este se circunscribe a las zonas declaradas en estado de emergencia afectadas por impacto de daños o desastre ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados, agregando sin ningún sustento la frase "otras zonas que determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones como necesarias para los fines del cumplimiento de la presente norma".

El artículo 3 desarrolla las acciones por parte del Ministerio de Transportes y Comunicaciones autorizando:

1. Excepcionalmente al Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Nacional - PROVIAS NACIONAL, **a realizar intervenciones de atención de emergencias viales por impacto de daños o desastre ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados en las vías departamentales, regionales y vecinales o rurales,** en coordinación con la entidad competente, con la finalidad de dar continuidad a la transitabilidad y seguridad de los usuarios de la vía de la Red Vial Nacional a su cargo.
2. A PROVIAS NACIONAL para que, en coordinación con la entidad competente, pueda intervenir en **las rutas afectadas que no son de su competencia,** conexas a la Red Vial Nacional, a fin de garantizar la transitabilidad y seguridad de la red vial a su cargo.
3. Al Proyecto Especial de Infraestructura de Transporte Descentralizado - PROVIAS DESCENTRALIZADO **a realizar intervenciones de atención de emergencias viales en la Red Vial Departamental o Regional y/o vecinal o rural a solicitud de los gobiernos regionales y/o locales, previa evaluación técnica,** con la finalidad de dar continuidad a la transitabilidad y seguridad de los usuarios de dichas vías.
4. A suscribir actas de acuerdo con los concesionarios para realizar intervenciones que permitan atender o mitigar los impactos negativos sobre la infraestructura de transporte de uso público concesionada para reducir vulnerabilidades, riesgo o impacto de daños o desastre ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados, incluso fuera del área de concesión. Siempre que no estén dentro de las obligaciones de los concesionarios.
5. A realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, hasta por la suma de S/169 480 947.00 (CIENTO SESENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS OCHENTA MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, lo que comprende además, los recursos que se hayan autorizado mediante modificaciones presupuestarias en el nivel institucional durante el Año Fiscal 2023, para realizar las intervenciones señaladas en los numeral 1, 2, 3 y 4 del presente informe.

6. Exonerar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de lo dispuesto en el inciso 3 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público que dispone como limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático las habilitaciones para gastos corrientes con cargo a anulaciones presupuestarias de gastos de capital.
7. Exonerar al Ministerio de Transportes y Comunicaciones de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 13 y el numeral 6 del artículo 57 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 referidos a medidas en gastos de inversión que dispone:

*"13.3 La habilitación de todo crédito presupuestario con cargo a las anulaciones referidas en el numeral 13.1 solo puede efectuarse a favor de inversiones bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y de proyectos que no se encuentren bajo el ámbito de dicho Sistema Nacional, siempre y cuando se encuentren en etapa de ejecución. En el caso de las inversiones bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, éstas deben contar con expediente técnico o documento equivalente aprobado, vigente y registrado en el Banco de Inversiones, encontrarse registrada en la cartera de inversiones del Programa Multianual de Inversiones correspondiente, y ser seleccionadas considerando el orden de prelación establecido en la normatividad del Sistema Nacional de Presupuesto Público y del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y cuyo monto total asignado no exceda el monto que ha sido materia de anulación. La habilitación a estas inversiones debe guardar correspondencia con los recursos previstos para el año fiscal contemplado en el cronograma de ejecución vigente. Dichas condiciones deben ser verificadas por la oficina de programación multianual de inversiones y/o la oficina de presupuesto de la entidad, o quienes hagan sus veces, según corresponda. Excepcionalmente, siempre que la cartera de inversiones del Programa Multianual de Inversiones y proyectos que se encuentran en ejecución cuente con financiamiento en el presente año fiscal, se puede efectuar la habilitación de recursos a inversiones viables o aprobadas para el inicio de la etapa de ejecución, en cuyo caso los recursos pueden financiar la elaboración de expedientes técnicos o documentos equivalentes y la adquisición y saneamiento físico legal de predios o inmuebles necesarios, para la implementación de la inversión o proyecto, según corresponda. La oficina de programación multianual de inversiones o la que haga sus veces, emite opinión favorable para las referidas excepciones."*

El artículo 4° referido al financiamiento para la adquisición de estructuras modulares de puentes en la Red Vial Nacional autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático durante el Año Fiscal 2023, con cargo a sus saldos de libre disponibilidad, hasta por la suma de S/ 90 896 121,00 (NOVENTA MILLONES OCHOCIENTOS NOVENTA Y SEIS MIL CIENTO VEINTIUNO Y 00/100 SOLES) para la adquisición de estructuras modulares de puentes en la Red Vial Nacional, exceptuándolo de los mismos artículos referidos en el párrafo precedente referido a las anulaciones y limitaciones a las modificaciones presupuestarias.

El artículo cinco establece la vigencia, disponiendo que la misma es hasta el 31 de diciembre de 2023.

A continuación, se procede a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto

de Urgencia 011-2023.

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. 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° 011-2023 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° 101-2023-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° 011-2023 que, aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante emergencias por impacto de daños o desastre por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados en el 2023 establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera, contiene disposiciones de modificaciones presupuestales, en el numeral 1 del artículo 3 y artículo 4, que constituyen materias previstas en el artículo 46 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 modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios y la modificación presupuestaria a nivel funcional programático durante el Año Fiscal 2023, con cargo a sus saldos de libre disponibilidad.

En ese sentido debemos referirnos al procedimiento de aprobación de los créditos suplementarios y transferencias establecido en la Constitución y al Decreto Legislativo N° 1440 del Sistema Nacional de Presupuesto Público que en su artículo 47 dispone

*"47.2 Las modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional y Programático son aprobadas mediante Resolución del Titular, a propuesta de la Oficina de Presupuesto o de la que haga sus veces en la Entidad.*

*El Titular puede delegar dicha facultad de aprobación, a través de disposición expresa, la misma que debe ser publicada en el Diario Oficial El Peruano."*<sup>6</sup>

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° 011-2023 que autoriza: la exoneración de lo establecido en el numeral 3 del artículo 13 y el numeral 6 del artículo 57 de la Ley N° 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, así como, del inciso 3 del numeral 1 del artículo 48 del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público aprobando transferencias presupuestarias en el nivel funcional y programático, la realización de intervenciones de PROVIAS NACIONAL y DESCENTRALIZADO en infraestructura vial, aún en las vías concesionadas o infraestructura que no sea de su competencia con la finalidad de realizar intervenciones de atención de emergencias viales por impacto de daños o desastres ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales, activación de quebradas, huaycos, desbordes de ríos y otros peligros asociados con la finalidad de asegurar la continuidad de la transitabilidad y seguridad de la población y la adquisición de estructuras

<sup>6</sup> <https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-legislativo/18247-fe-de-erratas-239/file>

modulares de puentes en la red Vial, se sustenta en 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 gran parte de la infraestructura vial y de conectividad de la zonas declaradas en estado de emergencia mediante decreto supremo, en salvaguarda de la vida e integridad de las personas y el patrimonio público.

En consecuencia, supera el criterio.

Cabe señalar que el sustento de la excepcionalidad señalado en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2023, refiriendo las previsiones de ENFEN, Estudio Nacional del Fenómeno El Niño y SENAMHI, Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (con proyecciones a mayo, junio y julio) **no pueden ser consideradas como argumentos válidos** que sustente este criterio, habida cuenta que ya no estaríamos hablando de carácter excepcional e **imprevisible**. Considerando que el Congreso de la República, se encuentra habilitado para reducir los trámites dentro del proceso parlamentario y bien podría atender el requerimiento de mayores presupuestos en el marco de las previsiones climatológicas mediante una ley ordinaria. Y que de acuerdo a la práctica parlamentaria el Congreso de la República siempre se han atendido con celeridad.

#### **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 5 del Decreto de Urgencia N° 011-2023 que dispone "El presente Decreto de Urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023" 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 este extremo evaluamos que entre los potenciales daños que se evitarían con el actuar inmediato está la preservación del colapso total de la infraestructura de conectividad vial lo que además podría conllevar la ocurrencia de potenciales daños a la vida y la salud de la población, así mismo evitar que continúe el impacto sobre la propiedad pública y privada que ha colocado a la población en situación de vulnerabilidad y aislamiento, sin acceso a los servicios de salud y de educación. Con impacto negativo para el desarrollo del comercio de las regiones afectadas.

*"Cuando la atención de una emergencia se realiza de forma inmediata, las actividades que se realizan son únicamente de recuperación de la transitabilidad; en caso se pierda la infraestructura por el impacto continuo de las intensas precipitaciones pluviales y peligros*

*asociados, tendrían que realizarse intervenciones a nivel de inversión de tipo rehabilitación, optimización, inclusive, a nivel de creación; cuyos costos son más altos para el Estado.*<sup>7</sup>

Así mismo es necesario dotar rápidamente del marco legal que permita la actuación excepcional de Provias Nacional y Provias Descentralizado para actuar fuera de sus "competencias".

En consecuencia, el Decreto de Urgencia N° 011-2023 supera el criterio.

**d.- Generalidad.** - El Decreto de Urgencia, materia de estudio señala como objeto aprobar medidas extraordinarias y urgentes ante emergencias por impacto de daños o desastre por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales señalando como ámbito de aplicación las zonas declaradas en estado de emergencia, señalándose como sustento 12 decretos supremos por desastre de gran magnitud como consecuencia de los fenómenos climáticos.

Es evidente que el fenómeno climático, ciclón Yaku, ha impactado negativamente a todo el país, no sólo por la pérdida de vidas humanas, propiedad privada sino por el colapso de la infraestructura vial.

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° 011-2023 y la búsqueda de establecer medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, que permitan atender de manera inmediata la infraestructura vial afectada por los fenómenos climáticos.  
En consecuencia, el Decreto de Urgencia supera el criterio.

## VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 011-2023 que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera ante emergencias por impacto de daños o desastre por la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados en el 2023 **SUPERA** los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos jurisprudencia constitucional; **CUMPLE PARCIALMENTE** con los parámetros establecidos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso relacionado al plazo de presentación, al haberse presentado 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; asimismo **RECOMIENDA** modificar el primer párrafo del artículo segundo que regula el ámbito de aplicación cuando dispone que el Decreto de Urgencia se aplica en la zonas declaradas en Estado de Emergencia afectadas por impacto de daños o desastre ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados **y otras zonas que determine el**

<sup>7</sup> Exposición de motivos, Decreto de Urgencia N° 011-2023

**Ministerio de Transportes y Comunicaciones** como necesarias para los fines del cumplimiento de la presente norma debiendo modificarse la redacción precisando que las zonas que determine el ministerio deben tener una vinculación geográfica inmediata a las zonas declaradas en emergencia u otros criterios técnicos, quedando redactado de la siguiente manera:

*Artículo 2: El ámbito de aplicación del Decreto de Urgencia son las zonas declaradas en Estado de Emergencia afectadas por impacto de daños o desastre ante la ocurrencia de intensas precipitaciones pluviales y peligros asociados y **otras zonas que determine el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las mismas que deben tener vinculación geográfica inmediata con las zonas afectadas.***

Y **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 05 de mayo de 2023.