

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 031-2023, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera para atender o mitigar la reducción de riesgos, vulnerabilidades o impactos y para la preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del Fenómeno El Niño en el período 2023 – 2024.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 4 de octubre de 2023. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Aragón Carreño, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 031-2023, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera para atender o mitigar la reducción de riesgos, vulnerabilidades o impactos y para la preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del Fenómeno El Niño en el período 2023 – 2024, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 28 de julio de 2023.

Mediante Oficio 251-2023-PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 031-2023 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 31 de julio de 2023 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 31 de julio de 2023, al amparo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente a ello, mediante Oficio 0089-2023-2024-CCR/CR, de fecha 11 de septiembre de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

Decreto de Urgencia 031-2023 a la Subcomisión de Control Político, a fin de que analice su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 031-2023 tiene por objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes, en materia económica y financiera, que permitan al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mitigar riesgos, reducir vulnerabilidades o impactos y realizar acciones de preparación ante el peligro inminente por intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del Fenómeno El Niño en el período 2023 - 2024.

En ese sentido, el artículo 2 de la norma autoriza, de manera excepcional, durante el año 2023, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en adelante MTC, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, y únicamente entre intervenciones de reconstrucción mediante inversiones (IRI) del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC) hasta por la suma de S/ 20, 619 910.00 (VEINTE MILLONES SEISCIENTOS DIECINUEVE MIL NOVECIENTOS DIEZ Y 00/100 SOLES), con cargo a los saldos disponibles a consecuencia de la proyección al cierre del año fiscal 2023 de los créditos presupuestarios que tiene el MTC provenientes del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales - FONDES, a los que se refiere el numeral 57.1 del artículo 57 de la Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023, quedando exceptuado de lo dispuesto en los numerales 13.1 y 13.3 del artículo 13 de la mencionada Ley, para garantizar las inversiones en ejecución incluidas en el PIRCC, que a la fecha de la publicación de la presente norma no cuentan con suficiente crédito presupuestario asignado en el año fiscal 2023; por lo que su financiamiento podrá efectuarse con cargo a los recursos transferidos por la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios - ARCC para la ejecución de las IRI ante el inminente impacto de la ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024 como medida de preparación por corresponder a infraestructura orientada a la mitigación de riesgos o reducción de vulnerabilidades o impactos potenciales ante el peligro inminente de intensas precipitaciones pluviales y del FEN 2023-2024.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

Se establece que las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático se realizan a través de una Resolución del Titular del Pliego MTC o a quien este delegue, donde se deben consignar las intervenciones IRI y montos materia de modificación. Asimismo, el pliego debe contar con la opinión favorable de la Oficina de Presupuesto o la que haga las veces en el Pliego, previo a realizar las modificaciones presupuestarias que incluyan los cronogramas mensuales de ejecución hasta la culminación de las referidas intervenciones. Copia de dicha Resolución debe ser remitida a la ARCC y al Ministerio de Economía y Finanzas dentro de los cinco (05) días calendario de aprobada.

El decreto de urgencia precisa que las acciones que se ejecuten con cargo a los recursos transferidos y/o habilitados se sujetan al Sistema Nacional de Control y a las acciones de supervisión a cargo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado; y que el Titular del pliego es el responsable de la adecuada implementación de lo establecido en el decreto de urgencia.

Finalmente, se establece que el decreto de urgencia tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2023; y que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, por el Ministro de Economía y Finanzas y la Ministra de Transportes y Comunicaciones.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que según la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres al 2050, aprobada por el Decreto Supremo 038-2021-PCM, el Perú es un país con gran diversidad climática, contando con 28 de los 32 climas en el mundo, ello aunado a su geomorfología, su ubicación en el borde sur oriental del Océano Pacífico, y al ser parte del denominado Cinturón de Fuego del Pacífico, da como resultado no solo un país con gran riqueza y diversidad étnica y cultural, sino también con un alto nivel de vulnerabilidad y una gran variedad de potenciales peligros que han llevado a su población a convivir a lo largo de su historia con múltiples escenarios de riesgo.

De hecho, precisa que las pérdidas sufridas en el país en las últimas dos décadas a consecuencia de emergencias y desastres ocurridos muestran cifras de alrededor de los 4 mil millones 196 mil dólares, en pérdidas económicas. Asimismo, indica que los daños causados por el Fenómeno El Niño Costero 2017, según la consultoría Macroconsult, superaron los US\$ 3 100 millones, lo que equivale al 1,6% del PIB. En el período del 2003 al 2017, las emergencias y

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

desastres dejaron un saldo de 2 mil 682 personas fallecidas, alrededor de 9 mil 131 lesionadas y 369 desaparecidas.

Con el Decreto Supremo 035-2023-PCM, publicado el 12 de marzo de 2023, se declaró el Estado de Emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Moquegua, Puno y Tacna; y, de la Provincia Constitucional del Callao, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales, por el plazo de sesenta (60) días calendario, para la ejecución de medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias de reducción del Muy Alto Riesgo existente, así como de respuesta y rehabilitación que correspondan.

Posteriormente, el 08 de junio del 2023, se publicó el Decreto Supremo 072-2023-PCM, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023-2024) y posible Fenómeno El Niño, por el plazo de sesenta (60) días calendario, para la ejecución de medidas y acciones de excepción, inmediatas y necesarias de reducción del Muy Alto Riesgo existente.

Esta última declaratoria de Estado de Emergencia (Decreto Supremo 072-2023-PCM) se sustentó en el Informe N.º 34-2023/SENAMHI-DMA-SPC, de fecha 2 junio de 2023, denominado "Informe Técnico Escenarios de Lluvias Asociados al Fenómeno El Niño", elaborado por el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (en adelante SENAMHI), en donde se señala que el desarrollo del actual evento El Niño, que incluso tendrá un alcance global, configura una situación de peligro inminente respecto a la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos como lluvias intensas en la costa norte y central, así como también un probable escenario de deficiencia de lluvias en la región andina, principalmente en la sierra sur. El Niño y su diversidad históricamente han condicionado patrones de afectación diferenciados, entre lluvias intensas en la costa a déficit severo en los Andes; por lo que, recomienda la determinación de los posibles impactos en los sectores sensibles al clima como agricultura, agua, transporte, vivienda, salud, entre otros, toda vez que gran parte de los ámbitos críticos identificados estuvieron expuestos a El Niño Costero 2023, con el fin de desarrollar las acciones de urgencia correspondientes.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

Asimismo, el SENAMHI agrega que las intensas precipitaciones pluviales ocurridas en los meses de marzo y abril del presente año originaron un aumento de los caudales de los ríos, por encima de los volúmenes usuales, ocasionando desbordes e inundaciones y la activación de diversas quebradas, con consiguiente daño a la población, viviendas y unidades de producción, siendo necesario intervenir de manera inmediata en aquellos tramos de ribera de ríos, y quebradas con elementos expuestos y vulnerables a sufrir daños por peligro de inundación, flujo de detritos (huaico) y/o erosión fluvial. El comportamiento hidrológico de ríos y quebradas y la magnitud de sus caudales máximos puede variar dependiendo de las condiciones hidrometeorológicas, cuya intensidad oscila entre moderados, fuertes y extraordinarios, como resultado del Fenómeno El Niño. En este último caso, los impactos negativos son significativos y afectan todos los sectores con destrucción de producción e infraestructura de transporte, educación, salud, riego y saneamiento, entre otros, además de impactar en el desarrollo económico del país con la consecuente pérdida de vidas.

En esa misma línea, el SENAMHI, basado en información de la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA) de los Estados Unidos, ha hecho pública su estimación sobre la llegada de un fenómeno climático que afectaría al Perú y Ecuador, advirtiendo que existe una probabilidad de ocurrencia de El Niño global con magnitud moderada en el orden del 90% durante los meses de julio a diciembre, sobre todo en la zona costera del Perú; razón por la cual es necesario adoptar medidas extraordinarias para reducir vulnerabilidades, riesgo o impacto de daños o desastre para mantener la conectividad entre las poblaciones que pueda verse afectada.

En ese sentido, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, como ente rector en materia de transportes, encargado de planificar, diseñar, normar y ejecutar las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno, en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional, ha identificado frente el peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023-2024) y la inminente ocurrencia del Fenómeno El Niño 2023-2024, la necesidad de intervenir en varios departamentos (que coinciden con los declarados en Estado de Emergencia por prevención del FEN a través del Decreto Supremo 072-2023-PCM) para mitigar los riesgos, reducir vulnerabilidades o impactos y estar preparados con infraestructura vial que mantenga comunicación y transitabilidad mediante vías (a través de puentes y accesos en los departamentos de Áncash, Arequipa, Huancavelica, Lima, Piura y Tumbes).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

Es así que ante esta situación imprevisible de la naturaleza, se requiere ejecutar en las vías (a través de puentes y accesos de carreteras a cada lado de los puentes), medidas de preparación tales como acciones e intervenciones para la reducción de riesgos, vulnerabilidades y preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales período 2023-2024 e inminente ocurrencia del Fenómeno El Niño (FEN), para lograr una ininterrumpida conectividad vial, con la finalidad de estar preparados para los embates de la naturaleza ante el inminente FEN en el período 2023 y hasta marzo del 2024.

La intervención requiere financiamiento para iniciar la ejecución del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC) en materia de transportes a cargo del Ministerio de Transportes y Comunicaciones con intervenciones de reconstrucción en vías (puentes y accesos) con las habilitaciones legales para su realización ante intensas precipitaciones pluviales período 2023-2024 e inminente ocurrencia del Fenómeno El Niño (FEN), que puedan generar la probable incomunicación de las zonas que se afecten para los fines de uso como son tránsito, comunicación, cadena logística y transporte de personas y mercancías, entre otros, que incluyen acciones de ayuda humanitaria ante el alto riesgo e impacto del FEN; por lo que resulta necesario implementar medidas de habilitación de créditos presupuestarios con cargo a los recursos del Fondo para intervenciones ante la ocurrencia de desastres naturales - FONDES que tiene el mencionado Ministerio para la ejecución de las IRI que se encuentran en las zonas declaradas en emergencia por peligro inminente ante la ocurrencia del FEN según el Decreto Supremo 072-2023-PCM por corresponder a infraestructura orientada a la mitigación de riesgos o reducción de vulnerabilidades o impactos potenciales ante el peligro inminente del FEN e intensas precipitaciones pluviales.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Ley 31638, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023.
- Ley 30458, Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública en apoyo de Gobiernos Regionales y

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales.

- Ley 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD).
- Decreto Supremo 0048-2014-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29664.
- Decreto Supremo 035-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lima, Moquegua, Puno y Tacna; y, de la Provincia Constitucional del Callao, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales.
- Decreto Supremo 072-2023-PCM, Decreto Supremo que declara el Estado de Emergencia en varios distritos de algunas provincias de los departamentos de Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023-2024) y posible Fenómeno El Niño.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO DE URGENCIA 025-2023

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 Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, 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 lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario 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 procedimientos de control diferentes.

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 031-2023, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes, en materia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

económica y financiera para atender o mitigar la reducción de riesgos, vulnerabilidades o impactos y para la preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del Fenómeno El Niño en el período 2023 – 2024, ha sido emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y bajo la vigencia de un Estado de Emergencia ante las intensas precipitaciones pluviales y posible Fenómeno El Niño

4.2. Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

De acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 200 de Constitución Política del Perú, 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 numeral 19 del artículo 118, el mismo que a la letra dispone lo siguiente:

"Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al 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 y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

(...)"

El Tribunal Constitucional, en el Expediente 008-2003-AI/TC, ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre los requisitos formales y materiales para la expedición de los decretos de urgencia al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

4.2.1. Requisitos formales para la validez del decreto de urgencia

- Refrendo por parte del Presidente del Consejo de Ministros.
- Dación en cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma. Exigencia desarrollada en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Al respecto, el supremo interprete de la Constitución¹ indica que *"en el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como*

¹ En el fundamento 58 de la sentencia recaída en el Expediente 008-2003-AI/TC.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

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."

De la revisión del Decreto de Urgencia 031-2023, se aprecia que el mismo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y, además, por los ministros de las carteras involucradas, es decir, el Ministro de Economía y Finanzas y la Ministra de Transportes y Comunicaciones. Por otro lado, el 31 de julio de 2023, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República sobre la promulgación del decreto de urgencia, es decir, al día hábil siguiente de su promulgación. Esto permite concluir que se ha cumplido con los requisitos formales.

4.2.2. Requisitos materiales para la expedición de decretos de urgencia

- Versar sobre materia económica y financiera (requisito endógeno)

El propio numeral 19 del artículo 118 de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera", quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución).

El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia 031-2023 permite concluir que éste versa sobre materia económica presupuestal, puesto que adopta medidas extraordinarias y urgentes que permitirán al Ministerio de Transportes y Comunicaciones mitigar riesgos, reducir vulnerabilidades o impactos y realizar acciones de preparación ante el peligro inminente por intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del Fenómeno El Niño en el período 2023 – 2024, con cargo a recursos del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales. El propósito de las medidas, como se puede apreciar, es garantizar la comunicación de la población y del comercio mercancías, y, de ese modo, evitar el desabastecimiento de las zonas declaradas en Estado de Emergencia. Además, se busca que dicha situación (la incomunicación) constituya un peligro para la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

economía nacional o las finanzas públicas, tal como lo señala el tercer párrafo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

- Circunstancias fácticas (requisito exógeno)

Las circunstancias fácticas, que son ajenas al contenido de la norma, justifican la promulgación de una norma extraordinaria. A partir del contenido del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución y el literal c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden extraer determinados criterios de validez del acto legislativo del Poder Ejecutivo².

La labor legislativa del Poder Ejecutivo, a través de decretos de urgencia, se realiza tomando en cuenta lo siguiente: **(i) excepcionalidad**, la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, sustentadas por datos previos y objetivamente identificables; **(ii) necesidad**, las circunstancias 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; **(iii) transitoriedad**, las medidas extraordinarias no deben mantenerse vigentes más allá del tiempo estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa; **(iv) generalidad**, 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; y **(v) conexidad**, debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Al respecto, debemos tener en cuenta que previo a la promulgación del Decreto de Urgencia 031-2023, ya se había declarado el Estado de Emergencia³ en los departamentos Amazonas, Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Moquegua, Pasco, Piura, San Martín, Tacna y Tumbes, por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales (período 2023-2024) y posible Fenómeno El Niño. Este dato nos permite afirmar que, en el mes de julio de 2023, fecha de publicación del decreto de urgencia materia de análisis, la Nación atravesaba por

² Estos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60 de la sentencia recaído en el Expediente 0008-2003-AIT/C,

³ Ver los Decretos Supremos 035-2023-PCM, del 12 de marzo de 2023, y 072-2023-PCM, del 8 de junio de 2023.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

circunstancias extraordinarias, especialmente en cuanto a la infraestructura de transporte.

En cuanto a la necesidad, debemos evaluar los potenciales daños que se evitarán con el actuar inmediato, como el colapso de infraestructura de transporte con el consiguiente desabastecimiento de las zonas declaradas en Estado de Emergencia.

Sobre la transitoriedad, se establece en el mismo Decreto de Urgencia que la norma estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, es decir, no es una norma con vocación de permanencia.

En cuanto a la generalidad, debemos advertir que el Decreto de Urgencia está dirigido a atender toda la infraestructura de transporte en las zonas declaradas en Estado de Emergencia que hayan sido afectados o que se encuentren en peligro por las intensas precipitaciones pluviales y posible Fenómeno El Niño, con lo cual se verifica que la norma ha observado el criterio de generalidad, utilizando parámetros objetivos en la identificación de la infraestructura materia de intervención.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que recurrir al Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales – FONDES, creado por Ley 30458, Ley que regula diversas medidas para financiar la ejecución de Proyectos de Inversión Pública en apoyo de Gobiernos Regionales y Locales, los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos y la ocurrencia de desastres naturales, es una medida que tiene relación por las circunstancias que atraviesa la Nación, puesto que el artículo 4 de su ley de creación establece que el fondo será "(...) destinado a financiar proyectos de inversión pública para la mitigación, capacidad de respuesta, rehabilitación y reconstrucción ante la ocurrencia de fenómenos naturales (...)"; de ello se desprende que la medida guarda relación directa con el objetivo de la intervención legislativa.

En ese sentido, se aprecia que el Decreto de Urgencia observa los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 031-2023, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias y urgentes, en materia

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.

económica y financiera para atender o mitigar la reducción de riesgos, vulnerabilidades o impactos y para la preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del Fenómeno El Niño en el período 2023 – 2024, **CUMPLE** con lo dispuesto el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, así como los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional; y, **ACUERDA** remitir el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 4 de octubre de 2023

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2023, QUE APRUEBA MEDIDAS EXTRAORDINARIAS Y URGENTES, EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA PARA ATENDER O MITIGAR LA REDUCCIÓN DE RIESGOS, VULNERABILIDADES O IMPACTOS Y PARA LA PREPARACIÓN POR PELIGRO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERÍODO 2023 - 2024.