

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

Periodo Anual de sesiones 2023-2024

Señor presidente:

Ha ingresado para dictamen el **Decreto de Urgencia 031-2023**, norma 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 pliego inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 2023-2024.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la Decimotercera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 12 de diciembre de 2023, con el voto a favor de los congresistas: Moyano Delgado, Martha Lupe; Tudela Gutiérrez, Adriana Josefina; Marticorena Mendoza, Jorge Alfonso; Aguinaga Recuenco, Alejandro Aurelio; Castillo Rivas, Eduardo Enrique; Ventura Ángel, Héctor José; Juárez Gallegos, Carmen Patricia; Cerrón Rojas, Waldemar José; Palacios Huamán, Margot; Taipe Coronado, María Elizabeth; Camones Soriano, Lady Mercedes; Salhuana Cavides, Eduardo; Alva Prieto, María del Carmen; Reymundo Mercado, Edgard Cornelio; Paredes Gonzales, Alex Antonio; Tacuri Valdivia, Germán Adolfo; Echaíz de Núñez Ízaga, Gladys Margot; Muñante Barrios, Alejandro; Gonzales Delgado, Diana Carolina; Elías Ávalos, José Luis (con reserva); Espinoza Vargas, Jhaec Darwin; Aragón Carreño, Luis Ángel; Valer Pinto, Héctor; Burgos Oliveros, Juan Bartolomé; ningún voto en contra; y ningún voto en abstención.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Periodo parlamentario 2021-2023

El Decreto de Urgencia 031-2023, norma que aprueba medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera para atender o mitigar la reducción de

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

riesgos, vulnerabilidades o impactos y para la preparación por pliego inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 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 al Congreso de la República de la promulgación del Decreto de Urgencia 031-2023. 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 la misma fecha, para los fines establecidos en el inciso b) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.

De acuerdo con la Disposición Complementaria Final de la Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR¹, de fecha 16 de noviembre de 2022, se estableció que la Subcomisión de Control Político es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, por lo que debe emitir un informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción, la referida Subcomisión presenta el Informe ante la Comisión de Constitución y Reglamento para que continúe con el trámite.

Es en ese sentido que, con fecha 11 de septiembre de 2023, la Presidenta de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, envió mediante oficio N° 0089-2023-2024/CCR-CR el presente Decreto de Urgencia a la Sub Comisión de Control Político, para control constitucional.

¹ Resolución Legislativa del Congreso N° 004-2022-2023-CR, de fecha 16 de noviembre de 2022

Disposición Complementaria Final Única. Subcomisión de Control Político La Subcomisión de Control Político es el 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. El número de integrantes y su conformación responden al principio de proporcionalidad. Sus miembros, entre ellos su presidente, son designados por la Comisión de Constitución y Reglamento. Informada la Comisión, esta continúa conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

En virtud de ello, en la Segunda Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 4 de octubre de 2023, se aprobó por **UNANIMIDAD** el Informe de evaluación del 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 pliego inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 2023-2024, concluyendo que, **CUMPLE** con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, así como los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional.

En tal sentido, corresponde ahora a esta Comisión Ordinaria del Congreso de la República, continuar con el trámite de control político, de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política, como en el Reglamento del Congreso y en los criterios normativos y jurisprudenciales relacionados con la emisión de los decretos de urgencia.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Constitución Política del Perú

“Artículo 74:

[...]

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación.”

“Artículo 118: Corresponde al Presidente de la República:

[...]

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

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.”

“Artículo 123°. Al Presidente del Consejo de Ministros, quien puede ser ministro sin cartera, le corresponde:

[...]

3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley.”

“Artículo 125°. Son atribuciones del Consejo de Ministros:

[...]

2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley.

[...].”

2.2. Reglamento del Congreso de la República

Función del Control Político

“Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos [...]”

Procedimiento de control sobre los decretos de urgencia

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

Artículo 91. El Congreso ejerce control sobre los Decretos de Urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) 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.
- b) 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, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles. La Comisión da cuenta al Consejo Directivo del cumplimiento de esta atribución en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen. El Presidente informa obligatoriamente al Pleno y ordena su publicación en el Portal del Congreso o en la Gaceta del Congreso o en el Diario Oficial El Peruano.
- c) 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. En todo caso, presenta dictamen y recomienda su derogatoria 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. En caso contrario, emite dictamen haciendo constar el hecho para los efectos a que se contrae la parte final del inciso b) de este artículo.
- d) Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley.

III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO DE URGENCIA

3.1. Parámetros de control de los decretos de urgencia

A efectos de tomar un criterio de control válido, esta Comisión considera necesario diferenciar los parámetros formales y los materiales que deben ser

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

cumplidos por los decretos de urgencia para confirmar que fueron emitidos de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

3.1.1. Parámetros formales

Conforme lo establece la Constitución Política del Perú, el presidente de la República tiene la facultad de dictar decretos de urgencia con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República. Estos decretos deben ser refrendados por el presidente del Consejo de Ministros.

El Reglamento del Congreso establece los plazos para la dación de cuenta y señala que el presidente de la República tiene veinticuatro (24) horas para dar cuenta por escrito al Congreso de la República, de la publicación del decreto de urgencia. En su escrito debe adjuntar el referido decreto.

En consecuencia, los requisitos formales que deben cumplir los decretos de urgencia que emita el presidente de la República son: 1) Refrendo de estos por parte del presidente del Consejo de Ministros y 2) Dación de cuenta en el plazo de 24 horas como máximo de emitido el decreto, adjuntándose la norma.

El Tribunal Constitucional² ha señalado que los requisitos formales de los decretos de urgencia son tanto previos como posteriores a su promulgación.

“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

² En su sentencia signada con el expediente 0008-2003-AI/TC, fundamento 58. Ver la sentencia completa en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

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

3.1.2. Parámetros materiales

Con relación a las características sustanciales que debe tener un decreto de urgencia para su validez, la Constitución Política a partir del artículo 118 inciso 19 ha señalado que esta debe ser una medida extraordinaria, en materia económica y financiera, requerido por el interés nacional, y no pueden contener normas sobre materia tributaria.

Al respecto, el Tribunal Constitucional³, ha señalado que la legitimidad de este tipo de normas es determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, deben abarcan tanto el análisis del contenido de la norma como las circunstancias que llevaron a su emisión.

Asimismo, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 0008-2003-AI/TC, en su fundamento 59, ha indicado que el contenido de los Decretos de Urgencia debe recaer sobre *“materia económica y financiera”, mencionando que “pocas son las cuestiones que, en última instancia no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando proscrita (...) la materia tributaria”*⁴ Además, ha precisado que no corresponde 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”*⁵.

Asimismo, ha señalado que deben evaluarse las circunstancias fácticas que justificaron la emisión de la norma y que un decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

³ En su sentencia ya citada.

⁴ Fundamento 59.

⁵ Fundamento 59.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

- a) 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 cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma” (STC N.º 29/1982, F.J. N.º 3).
- b) 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.
- c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por aplicada un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Lima (Exps. Acums. Nros. 0001-2003-AI/TC y 0003-2003-AI/TC, F.J. N.º 6 y ss.), puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118º de la Constitución, 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.
- e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida 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

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

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.”⁶

3.2. Análisis del caso Concreto

3.2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

- El Decreto de Urgencia 031-2023, publicado en el Diario Oficial El Peruano, el 28 de julio de 2023, tiene por objeto aprobar medidas extraordinarias y urgentes en materia económica y financiera, para atender o mitigar la reducción de riesgos, vulnerabilidad o impacto y para la preparación por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 2023 – 2024.
- Mediante el artículo 2 del presente decreto, se autoriza de manera excepcional al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a efectuar modificaciones presupuestarias hasta por la suma de S/ 20,619,910.00 durante el año 2023. Estas modificaciones se realizarán entre intervenciones de reconstrucción mediante inversiones (IRI) del PIRCC, utilizando saldos disponibles a consecuencia de la proyección al cierre del año fiscal 2023.

⁶ Fundamento 60.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

- El financiamiento se realizará 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 del Fenómeno El Niño 2023-2024.
- El presente decreto se justifica en base a la necesidad de tomar medidas extraordinarias y urgentes ante la situación de riesgo inminente generada por el desarrollo del fenómeno El Niño y las intensas precipitaciones pluviales, que, de no implementar estas medidas, se podría generar una alta probabilidad de incomunicación de la población y del comercio de mercancías en los distritos y provincias afectados.
- Esta situación, podría resultar en daños irreparables e irreversibles a la vida, condiciones de vida de la población, cadena logística y economía peruana.
- Además, se enfatiza que la falta de ejecución de obras de infraestructura, especialmente puentes y accesos, podría llevar a un mayor gasto público en rehabilitación y reconstrucción en el futuro, así como a una afectación grave a la economía nacional.
- Por ese motivo, existe la necesidad de tomar medidas preventivas de manera inmediata, tanto en términos de infraestructura como de asignación de recursos financieros, para hacer frente al riesgo inminente del Fenómeno El Niño y sus posibles consecuencias devastadoras. La premisa es que actuar ahora es crucial para evitar impactos más graves y costosos en el futuro.
- Aunado a ello, en el presente decreto se señala que el SINAGERD tiene como finalidad identificar y reducir riesgos asociados a peligros, así como prepararse y responder ante situaciones de desastre.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

- Se hace referencia a la Gestión Reactiva, que aborda las acciones y medidas para enfrentar desastres inminentes. Además, se señalan los procesos de preparación, respuesta y rehabilitación. Todo ello en referencia a los componentes de la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres.
- El "Informe Técnico Escenarios de Lluvias Asociados al Fenómeno El Niño" del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) número 34-2023/SENAMHI-DMA-SPC, fechado el 2 de junio de 2023, establece que el desarrollo del evento El Niño, con alcance global, configura una situación de peligro inminente, señalando que este evento “El Niño” puede dar lugar a fenómenos hidrometeorológicos extremos, como lluvias intensas en la costa norte y central, así como a un probable escenario de deficiencia de lluvias en la región andina, principalmente en la sierra sur, los eventos pasados de El Niño han condicionado patrones de afectación diferenciados, desde lluvias intensas en la costa hasta déficits severos en los Andes.
- El SENAMHI recomienda, en base a este informe, determinar los posibles impactos en sectores sensibles al clima, como agricultura, agua, transporte, vivienda, salud, entre otros. Además, resalta la necesidad de desarrollar acciones de urgencia correspondientes.
- El informe del SENAMHI advierte sobre la presencia de un peligro inminente relacionado con el desarrollo del fenómeno El Niño, destacando la importancia de anticiparse y prepararse para mitigar los posibles impactos en diversos sectores.
- Asimismo, se menciona que, mediante el Decreto Supremo N° 072-2023-PCM, se declaró el Estado de Emergencia en varios distritos de diferentes

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

departamentos por peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales y el posible Fenómeno El Niño.

- Se hace referencia a los comunicados del ENFEN que mantienen el estado de "Alerta de El Niño Costero" y brindan información sobre la probable magnitud y duración del fenómeno.
- Ante la inminencia del Fenómeno El Niño, se destaca la necesidad de intervenir en infraestructura vial, especialmente puentes y accesos, para mitigar riesgos, reducir vulnerabilidades y mantener la conectividad.
- Se menciona que la identificación de las Intervenciones de Reconstrucción mediante Inversión (IRI) se basó en criterios como contrato vigente, plazo de ejecución, expediente técnico de saldo aprobado y saldos de libre disposición.
- Se argumenta la necesidad de financiamiento para iniciar la ejecución de intervenciones en el marco del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC). Se destaca la importancia de implementar medidas de preparación para evitar la incomunicación de zonas afectadas.

A continuación, esta Comisión procederá a realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto de Urgencia 031-2023, conforme a los parámetros formales y materiales enunciados.

3.2.2. Análisis de los parámetros formales

En el extremo de los requisitos formales que debe cumplir un decreto de urgencia; esta Comisión examina en el siguiente cuadro si la norma en estudio ha cumplido con dicho parámetro de control:

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

Cuadro 1

Check list de cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 031-2023

Requisitos formales de un decreto de urgencia	Cumplimiento de requisitos formales del Decreto de Urgencia 031-2023
Refrendo del presidente del Consejo de Ministros	✓ Sí, fue refrendado por el presidente del Consejo de Ministros.
Dación de cuenta al Congreso por escrito, en el plazo de ley, adjuntando copia de la norma.	<p>✓ Sí, se dio cuenta por escrito mediante Oficio 251-2023-PR, al presidente del Congreso, de la emisión del decreto de urgencia.</p> <p>X No se dio cuenta dentro de las 24 horas de publicada la norma en estudio.</p> <p>✓ Si, se adjuntó copia del referido decreto de urgencia.</p>

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento

En consecuencia; y luego del análisis y verificación realizados, esta Comisión encuentra que el Decreto de Urgencia 031-2023 **cumple parcialmente con los requisitos formales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso**, debido a que no se cumplió con el plazo de presentación.

3.2.3. Análisis de parámetros materiales

El presente Decreto de Urgencia 031-2023, cuenta con un informe de la Sub Comisión de Control Político, aprobado por unanimidad en su segunda sesión ordinaria de fecha 4 de octubre de 2023, informe con el cual esta comisión ordinaria se encuentra de acuerdo.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

Cuadro 2

Check list de cumplimiento de requisitos materiales del Decreto de Urgencia 031-2023

Requisitos materiales del decreto de urgencia		Cumplimiento de requisitos materiales del Decreto de Urgencia 031-2023
Sobre el contenido de la norma	Materia económica y financiera, no tributaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El Decreto de Urgencia N° 031-2023, como su propio nombre refiere, está destinado a aprobar 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 pliego inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 2023-2024. Asimismo, establece medidas financieras y presupuestarias específicas para permitir al Ministerio de Transportes y Comunicaciones mitigar riesgos, reducir vulnerabilidades e implementar acciones de preparación ante eventos climáticos inminentes ✓ El artículo 2 del presente Decreto, autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a realizar modificaciones presupuestarias para financiar intervenciones del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (PIRCC) con cargo a recursos del Fondo Para

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

		<p>Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES). Esto implica una acción directa en términos de presupuesto y financiamiento.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El artículo 4 del decreto, hace hincapié en la responsabilidad del titular del pliego (Ministerio de Transportes y Comunicaciones) en la implementación y uso adecuado de los recursos, así como en la limitación de que estos no puedan destinarse a fines distintos para los cuales son habilitados. ✓ Por tales precisiones, cabe señalar que el Decreto de Urgencia 031-2023, cumple con ser de materia económica y financiera, ya que su objetivo principal es establecer medidas extraordinarias y urgentes en estas áreas. El Decreto de Urgencia busca autorizar modificaciones presupuestarias, especifica el financiamiento de intervenciones, aborda el control y supervisión de recursos, y establece responsabilidades y limitaciones en el uso de los mismos. Además, se refiere a la proyección presupuestaria y a la transferencia de recursos, elementos que están directamente relacionados con aspectos económicos y financieros.
--	--	--

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

		<p>✓ Es preciso señalar que el Decreto de urgencia no versa sobre alguna disposición en materia tributaria.</p>
<p>Sobre las causas que llevaron a su emisión</p>	<p>Situación extraordinaria: Excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad, y conexidad.</p>	<p>✓ Teniendo en cuenta que la excepcionalidad forma parte de uno de los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional para analizar los Decretos de Urgencia, debe considerarse que, el Decreto de Urgencia 031-2023 parte de una situación extraordinaria e imprevisible, evidenciada por la inminente presencia del Fenómeno del Niño, respaldada por comunicados oficiales y pronósticos de entidades climáticas como el SENAMHI y la Oficina Nacional de Administración Oceánica y Atmosférica (NOAA). Las condiciones climáticas proyectadas para el período 2023-2024, con lluvias intensas y cambios en la temperatura del aire, representan un escenario excepcional y fuera de lo común. La imposibilidad de anticipar con certeza los daños en las vías terrestres, sumada al déficit presupuestal en intervenciones en curso, crea una urgencia sin precedentes, <u>por ello,</u> es de vital importancia aplicar medidas extraordinarias, específicamente en el ámbito económico y financiero, para asegurar la culminación de proyectos vitales y la</p>

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

		<p>preservación de la conectividad frente a los riesgos inminentes asociados al Fenómeno del Niño y las precipitaciones pluviales intensas. En este contexto, la excepcionalidad se sustenta en la convergencia de factores climáticos extraordinarios y la imprevisibilidad de los daños.</p> <p>✓ Respecto al criterio de necesidad de la emisión del Decreto de Urgencia en mención, cabe señalar que la necesidad imperante del Decreto de Urgencia 031-2023 se fundamenta en la premura y gravedad de la situación descrita, caracterizada por el peligro inminente ante intensas precipitaciones pluviales y la posible ocurrencia del Fenómeno El Niño en diversas regiones del país. La condición de necesidad se refuerza con el reconocimiento oficial del Estado Peruano, que mediante el Decreto Supremo N° 072-2023-PCM, declaró el Estado de Emergencia en varios distritos de diferentes departamentos, reconociendo la magnitud del riesgo y la urgencia de ejecutar medidas inmediatas y necesarias para reducir el muy alto riesgo existente.</p> <p>La situación crítica se respalda con informes del INDECI, SENAMHI, entre</p>
--	--	---

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

		<p>otras, identificando zonas expuestas a peligros inminentes que podrían resultar en irreparables daños a la vida, salud y medios de vida de la población, así como pérdidas significativas en la infraestructura. Además, se subraya la necesidad de garantizar la culminación de intervenciones en curso, especialmente puentes, para prevenir el colapso total ante el impacto continuo de las precipitaciones.</p> <p>La justificación de la necesidad radica en la imposibilidad de esperar el proceso parlamentario regular, dada la urgencia de la situación y ello podría aumentar la vulnerabilidad de la población. La adopción de medidas de carácter económico y financiero a través de un Decreto de Urgencia se presenta como la única alternativa eficaz y expedita para asegurar la pronta ejecución de las acciones de preparación y reducción del riesgo, evitando daños irreparables a la población y la infraestructura.</p> <p>✓ El artículo 5 del Decreto de Urgencia 031-2023, decreta la vigencia del presente dispositivo hasta el 31 de diciembre de 2023.</p>
--	--	---

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

		<p>✓ El decreto de urgencia demuestra su carácter de generalidad al alinearse con el principio constitucional de que las leyes, aunque admitan excepciones, deben favorecer el "interés nacional". En este contexto, se destaca que las medidas propuestas se enmarcan en una serie de declaratorias de Estado de Emergencia Nacional previas, evidenciando que la situación extraordinaria de emergencia por intensas precipitaciones pluviales y la probable ocurrencia del Fenómeno El Niño ha afectado múltiples regiones del país.</p> <p>Las medidas contenidas en el decreto de urgencia abarcan a nivel departamental, regional, vecinal o rural, evidenciando así su alcance general en la intervención del Ministerio de Transportes y Comunicaciones para reducir los riesgos asociados a estas condiciones climáticas adversas. Se argumenta que las intervenciones propuestas benefician a toda la comunidad al mejorar la infraestructura vial, garantizando el acceso, la comunicación y la prestación de servicios públicos</p> <p>En conclusión, su generalidad se ampara en responder a un interés nacional amplio, abordando una situación de</p>
--	--	--

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

		<p>emergencia que afecta a diversas regiones y a la población en general. La medida propuesta se ajusta a los principios constitucionales que buscan garantizar la seguridad, el bienestar y el desarrollo integral de la sociedad peruana en el contexto de eventos climáticos extremos.</p> <p>✓ El decreto de urgencia demuestra su conexidad al establecer una vinculación inmediata y reconocible entre las medidas propuestas y las circunstancias extraordinarias existentes, existiendo relación directa entre la medida a ser aplicada y las circunstancias extraordinarias que lo justifican.</p> <p>La conexidad se refuerza al señalar que las disposiciones contenidas en el Decreto de Urgencia 031-2023 están orientadas específicamente a la preparación y adopción de medidas de mitigación de riesgos frente a situaciones de emergencia climática.</p>
--	--	---

Fuente y elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

En consecuencia, y luego del análisis realizado, esta Comisión encuentra que el Decreto de Urgencia 031-2023 cumple con los requisitos materiales señalados en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

IV. SOBRE EL INFORME DE LA SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

Esta Comisión observa que el Informe aprobado por la Subcomisión de Control Político, se sustenta en similares parámetros a los que esta Comisión ha desarrollado en los párrafos anteriores; por lo que se confirma parcialmente la conclusión contenida en el Informe del 4 de octubre de 2023, emitido por la Subcomisión de Control Político, aprobado por **UNANIMIDAD**, que concluye que 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 pliego inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 2023-2024, **CUMPLE** con los parámetros establecidos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso; cabe señalar que esta comisión confirma en parte dicho informe de la Sub Comisión de Control Político, debido a que, no concordamos en relacionado al cumplimiento del plazo de presentación del Decreto de Urgencia 031-2023 ante el Congreso de la República, al haberse presentado 72 horas después de su publicación, en ese sentido no se estaría cumpliendo con lo previsto en el literal a) del artículo 91 del Reglamento del Congreso⁷.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, esta comisión, recogiendo parcialmente el contenido del informe aprobado con fecha 4 de octubre de 2023 por la Subcomisión de Control Político en el Periodo Anual de Sesiones 2023-2024, ha procedido a realizar el control del 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 pliego inminente ante intensas precipitaciones pluviales o peligros asociados e inminente impacto del fenómeno el niño en el periodo 2023-2024, **CONCLUYE**

⁷ Reglamento del Congreso, artículo 91, literal a) “[...] 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 [...]”.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

que este decreto de urgencia supera los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad, establecidos en la jurisprudencia constitucional; y, **CUMPLE PARCIALMENTE** con lo dispuesto por el artículo 91 del Reglamento del Congreso, en virtud de que ha sido presentado 72 horas después de su publicación; y la norma señala que la presentación debe ser dentro de las 24 horas de su publicación, por lo que, se recomienda al Poder Ejecutivo observar con mayor cautela los requisitos previstos en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, para informar sobre la legislación derivada en materia de decretos de urgencia.

Se **EXHORTA** al Poder Ejecutivo observar con mayor cautela los plazos establecidos en el artículo 91 de la Constitución Política del Perú.

Dese cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 12 de diciembre de 2023.

MARTHA LUPE MOYANO DELGADO
Presidenta
Comisión de Constitución y Reglamento

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.

DICTAMEN 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 PLIEGO INMINENTE ANTE INTENSAS PRECIPITACIONES PLUVIALES O PELIGROS ASOCIADOS E INMINENTE IMPACTO DEL FENÓMENO EL NIÑO EN EL PERIODO 2023-2024.