

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 013-2020, Decreto de Urgencia que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de diciembre de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Aragón Carreño, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 013-2020, Decreto de Urgencia que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 23 de enero de 2020.

El Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 013-2020-PR, dan cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 013-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 24 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 27 de enero del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 29 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Ángel Neyra Olaychea como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 013-2020.

El Grupo de Trabajo, en su segunda sesión, realizada el 5 de marzo de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 013-2020, cuya conclusión es que no existe causal de inconstitucionalidad que establece los artículos 74 y 106 de la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

Durante el Periodo Legislativo 2019-2020, la Comisión Permanente, en la sesión del 10 de marzo de 2020, sometió a debate el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 013-2020, que establece medidas que promueven el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas - MIPYME, el

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

desarrollo de emprendimientos dinámicos y de alto impacto en estadios iniciales de desarrollo y en etapas de consolidación, el impulso de iniciativas Clúster a nivel nacional, el fortalecimiento e incentivo a su proceso de internacionalización, la ampliación y fortalecimiento de los servicios tecnológicos que brinda el Estado a las MIPYME, y el impulso del desarrollo productivo y empresarial a través de instrumentos de servicios no financieros.

El Informe del Decreto de Urgencia 013-2020, que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups, fue aprobado por la Comisión Permanente con el voto a favor de 14 congresistas, cero en contra y 8 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 013-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 003-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 013-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que se están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, y no fueron debatidos por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 013-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 013-2020, que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups, tiene por objeto:

- Promover el acceso al financiamiento de las MIPYME mediante la factura, así como mejorar las condiciones operativas que faciliten el uso de la Factura Negociable.
 - Inyectar liquidez a las MIPYME a través del acceso al financiamiento mediante el uso de órdenes de compra y/o servicios emitidos por entidades del Estado.
 - Promover el acceso al financiamiento de las MIPYME a través de una mayor oferta de arrendamiento financiero con costos más competitivos.
 - Promover e impulsar la actividad de financiamiento participativo financiero como instrumento que permita un mayor acceso al financiamiento.
 - Impulsar el desarrollo del mercado de financiamiento de capital de emprendimientos innovadores y de alto impacto (startups) en etapa de consolidación, vía la creación de un Fondo orientado a dichas actividades.
 - Fortalecer la prestación de servicios tecnológicos en la forma de capacitación, asistencia técnica, asesoría especializada para la adopción de nuevas tecnologías, soporte productivo, investigación, desarrollo e innovación productiva y transferencia tecnológica que brinda el Estado.
 - Impulsar el desarrollo productivo y empresarial a través de instrumentos de servicios no financieros, tales como iniciativas Clúster a nivel nacional, fortalecimiento e incentivo de los procesos de internacionalización de la MIPYME, así como de empresas exportadoras a que se refiere el Decreto Legislativo N° 1403, Decreto Legislativo que impulsa el fortalecimiento de las empresas exportadoras en el fondo MIPYME, la promoción del acceso al financiamiento de emprendimientos dinámicos y de alto impacto, y la ampliación de los servicios tecnológicos que brinda el Estado.
- **Normas de promoción para el acceso al financiamiento a través de la factura y recibo por honorarios.**

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

El artículo 4 establece que las disposiciones tienen por propósito establecer medidas de promoción para el acceso al financiamiento a través de comprobantes de pago electrónico denominados factura y recibo por honorarios. Es así que (según el artículo 5) las facturas comerciales y recibos por honorarios que se originan en las transacciones al crédito son pagados por el adquirente del bien o usuario del servicio en el plazo acordado con el proveedor de los bienes o servicios.

Los contribuyentes (conforme al artículo 6) que emitan comprobantes de pago electrónicos denominados factura y recibo por honorarios que se originan en las transacciones al crédito deben consignar en dichos comprobantes (i) el plazo de pago acordado y (ii) monto neto pendiente de pago. La emisión de la factura y del recibo por honorarios es puesta a disposición del adquirente del bien o usuario del servicio y de la SUNAT en un plazo máximo de hasta dos (2) días calendario a través de los sistemas utilizados para su emisión (numeral 6.3 del artículo 6).

Los contribuyentes, de acuerdo al artículo 10, que emitan los comprobantes de pago electrónico denominados factura o recibo por honorarios, con o sin la conformidad o presunción de conformidad, pueden anotar en cuenta en la Institución de Compensación y Liquidación de Valores (ICLV) y realizar operaciones necesarias para su transferencia a terceros, cobro y ejecución en caso de incumplimiento.

- **Normas de promoción para el acceso al financiamiento a través de las órdenes de compra y/o servicio emitidas por entidades del Estado.**

El artículo 11 indica que las disposiciones tienen como objeto la promoción del acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) a través del uso de las órdenes de compra y/o servicio emitidas por entidades del Estado. Las órdenes de compra y/o servicio (conforme al artículo 12) pueden ser transferidas por la MIPYME, en su condición de titular de la orden de compra y/o servicio, hacia un tercero, en cuyo caso la entidad del Sector Público debe realizar el pago de las facturas o comprobantes de pago que se deriven de la orden de compra y/o servicio transferido al tercero.

- **Normas que regulan y supervisan la actividad del financiamiento participativo financiero.**

El financiamiento participativo financiero (de acuerdo al artículo 18) es la actividad en la que a través de una plataforma se pone en contacto a personas naturales domiciliadas en el país o personas jurídicas constituidas en el país, que solicitan financiamiento a nombre propio, denominados receptores, con una

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

pluralidad de personas naturales, jurídicas o entes colectivos, denominados inversionistas, que buscan obtener un retorno financiero.

Conforme al artículo 19, las modalidades de financiamiento participativo financiero que pueden realizarse a través de las plataformas son las siguientes: (1) financiamiento participativo a través de valores representativos de capital y/o de deuda, en cuyo caso se entiende como receptores a los emisores de estos; (2) financiamiento participativo a través de préstamos, en cuyo caso se entiende como receptores a personas naturales o jurídicas prestatarias; y (3) otras que establezca la Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) mediante normas de carácter general.

La administración de las plataformas (de acuerdo al artículo 20) solo pueden llevarse a cabo por sociedades anónimas constituidas en el Perú, debidamente autorizadas por la SMV, cuyo objeto social sea la administración de dichas plataformas.

- **Impulso al desarrollo del mercado de financiamiento de capital de los emprendimientos dinámicos y de alto impacto (startups)**

El artículo 38 establece que las disposiciones normativas tienen como objetivo impulsar el desarrollo del mercado de financiamiento de capital de los emprendimientos dinámicos y de alto impacto (*startups*) en etapa de consolidación en el mercado. Para dicho fin se crea el Fondo de Capital para Emprendimientos Innovadores y el Reglamento establecerá las características y criterios que determinan el nivel y las condiciones para la participación del Fondo.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que, mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso, publicado el 30 de septiembre de 2019, se revocó el mandato parlamentario de los congresistas, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente. En dicho escenario, de conformidad con el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, durante el interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo legisla mediante Decretos de Urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso de la República, una vez que éste se instale.

El sustento de la norma señala que la economía mundial proyectada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), para el 2019 se prevé un crecimiento mundial de 3,0%, que representa el nivel más bajo desde 2008-2009 (Crisis Sub Prime) y 3.4% para el 2020. Las menores expectativas de crecimiento se explican por la incertidumbre asociada a las tensiones comerciales entre Estados Unidos y

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

China. Estas tensiones han provocado una desaceleración moderada de China y un bajo crecimiento de las economías de América Latina.

En este escenario internacional, el crecimiento de la economía peruana se ubicaría en alrededor de 2.7% en 2019 y retornando a una tasa de crecimiento de 3.8% en 2020, según proyecciones del Banco Central de Reserva (BCRP).

Para contrarrestar la situación antes descrita y teniendo en cuenta que el motor de la economía peruana son las micro, pequeñas y medianas empresas, resulta fundamental implementar medidas que permitan inyectar liquidez a las MIPYME, a través de: i) la promoción al acceso al financiamiento mediante la factura, así como mejorar las condiciones operativas que faciliten el uso de la Factura Negociable; ii) el otorgar la calidad de título valor a la orden de compra y/o servicio emitidas por las entidades del Estado, cuyo principal proveedor, en número de adjudicaciones, son justamente las MIPYME, y de esta manera éstos puedan acceder a otros medios de financiamiento como el descuento de esas órdenes de compra y/o servicios; iii) ampliar la cantidad de empresas que pueden otorgar bienes en arrendamiento financiero para generar una oferta accesible para las MIPYME con costos operativos más competitivos; iv) la regulación de la actividad de financiamiento participativo financiero; v) el impulso al desarrollo del mercado de financiamiento de capital de los emprendimientos innovadores y de alto impacto (startups) a través de la creación del Fondo de Capital para Emprendimientos Innovadores; vi) la ampliación y fortalecimiento de los servicios tecnológicos que brinda el Estado; y, vii) el impulso del desarrollo productivo y empresarial a través de instrumentos de servicios no financieros.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley 29623, Ley que promueve el financiamiento a través de la factura comercial.
- Ley 27287, Ley de Títulos Valores.
- Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros.
- Decreto Supremo 165-2019-PCM, Decreto Supremo que disuelve el Congreso de la República y convoca a elecciones para un nuevo Congreso.
- Ley 29571, Código de protección y defensa del consumidor.
- Decreto Legislativo 861, Ley del Mercado de Valores.
- Decreto Legislativo 862, Ley de fondos de inversión y sus sociedades administradoras.
- Ley 30050, Ley de Promoción del Mercado de Valores.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa 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 legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley de efectos inmediatos respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 013-2020, Decreto de Urgencia que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *"en ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale"*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que "*algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala*", mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las "normas de urgencia" y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

Cáceres Velásquez, entre otros. El texto en dicha Comisión quedó aprobado, efectivamente, como "decretos de urgencia".

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del refrendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución¹ son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo,

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos².

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante

² Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas"; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 013-2020

El Decreto de Urgencia 013-2020 fue publicado el 23 de enero de 2020 y, al día siguiente, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros dieron cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norme fue refrendada por el Presidente

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, la Ministra de la Producción, el Ministro de Transportes y Comunicaciones y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativa del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 013-2020, se advierte que tiene por objeto establecer medidas que promueven el acceso al financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas - MIPYME, el desarrollo de emprendimientos dinámicos y de alto impacto en estadios iniciales de desarrollo y en etapas de consolidación, el impulso de iniciativas Clúster a nivel nacional, el fortalecimiento e incentivo a su proceso de internacionalización, la ampliación y fortalecimiento de los servicios tecnológicos que brinda el Estado a las MIPYME, y el impulso del desarrollo productivo y empresarial a través de instrumentos de servicios no financieros; y el contenido de los dispositivos se adecuan al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente en la economía nacional, dado que según el Fondo Monetario Internacional (FIM) y Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) la proyección de crecimiento del Perú durante el año 2019 sería de 2,7%, la más baja desde la crisis del 2008-2009; y para el año 2020 se proyectaba un crecimiento 3,4%. Las menores expectativas de crecimiento se explicarían por las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China. En este este escenario, y teniendo en cuenta que el motor de la economía peruana son las micro, pequeñas y medianas empresas, se buscan incrementar la capacidad competitiva de las MIPYME que son el motor de la economía peruana, lo que indefectiblemente repercutirá en el beneficio de la nación. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**

critérios objetivos como la falta de financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 013-2020, Decreto de Urgencia que promueve el financiamiento de la MIPYME, emprendimientos y Startups, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de noviembre de 2023.



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 013-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE EL FINANCIAMIENTO
DE LA MIPYME, EMPRENDIMIENTOS Y STARTUPS.**