

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**

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 032-2019, Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero y modifica el Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel².

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 032-2019, Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero y modifica el Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 26 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 297-2019-PR, dieron cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 032-2019. Así pues, dicho documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 30 de diciembre de 2019, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión del Pleno de la Comisión Permanente, celebrada el 06 de enero de 2020, se dio cuenta del referido Decreto de Urgencia 032-2019 y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Pedro

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**

Olaechea Álvarez Calderón como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe correspondiente.

El Grupo de Trabajo, en la séptima sesión, realizada el 17 de febrero de 2020, aprobó por mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 032-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente. El citado informe fue posteriormente aprobado, por mayoría también, en la sesión de la Comisión Permanente del Congreso de fecha 25 de febrero de 2020.

Superado el periodo de 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 032-2019 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 032-2019.

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 encontraban 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 precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**

Finalmente, mediante Oficio 876-2022-2023/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, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 032-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 032-2019 tenía por objeto regular, excepcionalmente, para los años fiscales 2021, 2022 y 2023, un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero establecida en el literal b) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, modulando la trayectoria prevista en la Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero, y dictar las medidas necesarias para facultar a la Dirección General del Tesoro Público a utilizar los recursos de la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT) para gestionar la liquidez y minimizar el gasto financiero por el servicio de la deuda.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 032-2019 contempla entre sus disposiciones lo siguiente:

- La regulación del marco de excepciones a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero (SPNFI), dictando medidas necesarias y facultando a la Dirección General del Tesoro Público a utilizar los recursos de la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT) para gestionar la liquidez y minimizar el gasto financiero por el servicio de la deuda.
- El establecimiento de una nueva regla del resultado económico en el Sector Público No Financiero (SPNF) para los años fiscales 2021, 2022, y 2023. En tal sentido, el aludido sector durante el tiempo señalado se sujeta a lo siguiente:

Respecto a la regla de resultado económico, se establece que el déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero, para los años fiscales 2021, 2022 y 2023, no debe ser mayor a 1,8; 1,6 y 1,3 por ciento del Producto

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

Bruto Interno (PBI), respectivamente, lo cual se destinará principalmente al financiamiento de proyectos de infraestructura.

Las leyes anuales de presupuesto, endeudamiento y de equilibrio financiero. los créditos suplementarios y la ejecución presupuestal del Sector Público No Financiero se sujetan, además de la regla de resultado económico antes mencionada, a las demás reglas fiscales dispuestas en el Decreto Legislativo 1276. Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, y en la Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero, según corresponda.

- La incorporación de 3 párrafos al numeral 16.2 del artículo 16 del Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería conforme al siguiente texto:

“Adicionalmente, en el marco de la Estrategia de la Gestión Integral de Activos y Pasivos, la Dirección General del Tesoro Público está autorizada a utilizar los fondos conformantes de la Cuenta Única de Tesoro - CUT, incluso en supuestos distintos de descalce temporal, para solventar gastos previstos con la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito mediante Bonos Soberanos, minimizando los costos financieros del endeudamiento del Gobierno Nacional.

Los fondos que sean aplicados mediante este mecanismo de gestión de liquidez, se mantienen y continúan a disposición inmediata de su titular, en el momento que se requiera, para lo cual la Dirección General del Tesoro Público está facultada a efectuar la colocación de bonos soberanos, con cargo a los saldos pendientes de colocación de las emisiones de bonos soberanos aprobadas en las Leyes de Endeudamiento del Sector Público de los años fiscales correspondientes.

Mediante resolución ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas se establecen los lineamientos, políticas y mecanismos que resulten necesarios para la mejor aplicación y control del mencionado mecanismo de gestión de liquidez. La Dirección General de Contabilidad Pública establecerá los lineamientos del tratamiento contable que correspondan.”

- El establecimiento, mediante una disposición complementaria final única, de un plazo para publicar el informe sobre la actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales del Marco Macroeconómico Multianual 2020 (MMM).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

Dicho informe actualiza la información respecto de los literales b), c) y e)³ del artículo 12 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, que sirve de base para la elaboración del presupuesto del sector público.

Además, se establece que el informe se haga de conocimiento del Consejo de ministros y reemplace, excepcional y únicamente para el año fiscal 2020, al regulado en el numeral 11.2 del artículo 11⁴ del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

³ **Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero**

Artículo 12. Contenido del Marco Macroeconómico Multianual

El Marco Macroeconómico Multianual comprende, como mínimo, la información de al menos los próximos cuatro (4) años correspondiente a:

(...)

b) Las previsiones de los ingresos fiscales totales como del resultado fiscal, diferenciando el componente cíclico y estructural, para el Sector Público No Financiero, los gastos no financieros y de intereses, desagregando la composición económica de los gastos, así como el estimado del resultado primario de las empresas públicas, consistentes con las reglas macrofiscales previstas en la presente norma.

c) Las principales variables macroeconómicas, entre las cuales se incluyen obligatoriamente las siguientes: PBI nominal, crecimiento real del PBI, inflación promedio y acumulada anual, tipo de cambio, exportaciones, importaciones de bienes y términos de intercambio.

(...)

e) El nivel de endeudamiento público y una proyección del perfil de pago de la deuda de largo plazo.

(...)

⁴ **Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero**

Artículo 11. Marco Macroeconómico Multianual y actualización de proyecciones macrofiscales

(...)

11.2 El Ministerio de Economía y Finanzas publica, en abril de cada año en su portal institucional, un informe con la actualización de las principales variables macroeconómicas y fiscales del Marco Macroeconómico Multianual, que se encuentre vigente a la fecha de elaboración del informe. Se actualiza la información respecto de los literales b), c) y e) del artículo 12, que sirve de base para la elaboración del presupuesto del sector público. El informe se hace de conocimiento del Consejo de Ministros.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

La Exposición de Motivos señalaba que, en el primer trimestre de 2017, la economía peruana fue afectada por un choque adverso y transitorio ocasionado por la ocurrencia del Fenómeno El Niño Costero, el mismo que afectó negativamente el crecimiento de la economía peruana de 2017 en alrededor 1.2 puntos porcentuales con respecto al año 2016.

El choque antes mencionado, en comparación a otros sufridos en años anteriores, fue de una mayor envergadura y tuvo altos efectos destructivos sobre el stock de infraestructura, dado que se focalizó en el ámbito urbano más que en el rural. Así pues, se registraron daños significativos en carreteras, caminos rurales, puentes, viviendas, instituciones educativas, entre otros, sectores de la economía.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 032-2019 señalaba que, en el contexto antes descrito, el Poder Ejecutivo consideraba que resultaba impostergable la necesidad de impulsar el crecimiento potencial del país mediante el cierre de brechas de infraestructura que conllevaran a superar las carencia y deficiencias de los servicios públicos básicos que el Estado está obligado a brindar; precisando que las referidas brechas se concentraban principalmente en los sectores de transportes, saneamientos, salud y agua, entre otros, requiriéndose ser atendidos dentro de los plazos previstos.

Agregaba la exposición de motivos a manera de antecedentes, que en setiembre de 2017, se había aprobado el Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios (PIRC) mediante Decreto Supremo 091-2017-PCM, cuyo periodo de ejecución estaba programado hasta 2020, acorde con la ampliación del déficit fiscal determinada por la Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero. Para tal fin, la cartera de inversiones había ascendido a S/ 25,655 millones, 4.0% del PBI nacional; sin embargo, la ejecución del proceso de reconstrucción no había marchado al ritmo planeado.

Esta desaceleración del crecimiento potencial se explicaba, principalmente, por una menor contribución de la productividad total de factores, la cual estaba vinculada a temas de competitividad, productividad, infraestructura, calidad en la educación, sofisticación empresarial e institucionalidad, entre otros.

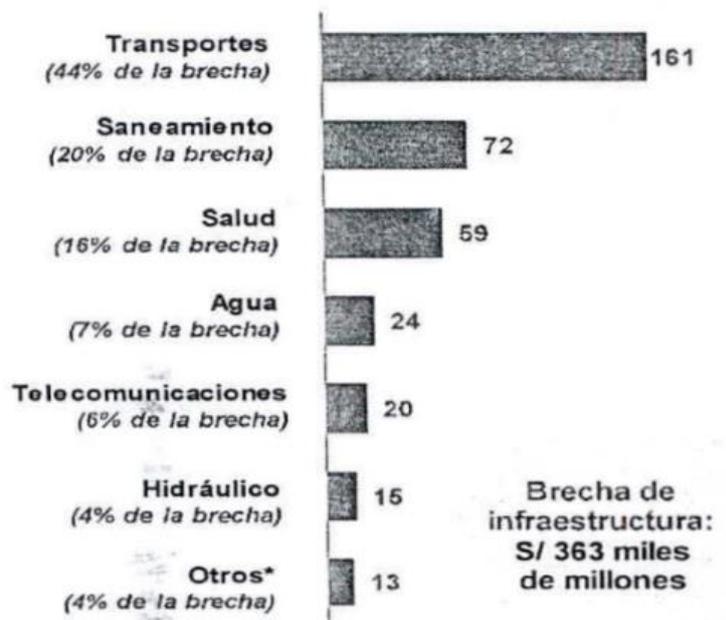
En el contexto antes señalado, uno de los principales factores que limitaba el crecimiento potencial del Perú estaba dado por el limitado acceso a la infraestructura pública, aspecto que afectaba la productividad y competitividad del país. Así, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), publicado en julio de 2019, identificaba brechas de infraestructura por un monto

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

de S/ 363 mil millones en el largo plazo. Por ello, la implementación del PNIC conllevaría a superar dichas deficiencias y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al impulsar la inversión en infraestructura que cubra las necesidades básicas.

Este Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad contaba con 52 proyectos priorizados de gran envergadura y orientados al servicio público, por un monto de S/ 99 mil millones en diferentes modalidades de ejecución, cuya culminación permitiría cerrar alrededor del 30% de la brecha de largo plazo en los próximos diez años, además de impulsar el desarrollo económico del país.

Brecha de infraestructura por sector
(Miles de millones de S/)



(*) Otros sectores incluyen educación y electricidad.
Fuente: MEF, *Survey of Infrastructure Governance* (2016).

A mayor detalle, el documento daba cuenta que, a diciembre de 2019, de los 52 proyectos priorizados, 24 estaban en ejecución: 25 se encontraban en proceso de formulación, estructuración o transacción; y 3 se encontraban en etapa de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

planeamiento. En tal sentido, el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad contribuiría a elevar el crecimiento potencial de la economía mediante el cierre de las brechas de infraestructura,

En tal sentido, el referido Decreto de Urgencia, regulaba excepcionalmente, para los años fiscales 2021, 2022 y 2023, un retomo gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero establecida en el literal b) del numeral 6,1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, modulando la trayectoria prevista en la Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macro fiscales del Sector Público No Financiero.

Por ello, a través de las disposiciones del Decreto de Urgencia materia de análisis se buscaba mejorar la calidad de vida de los ciudadanos al impulsar la inversión en infraestructura básica, dado que el escaso capital físico afectaba la conectividad con los mercados domésticos e internacionales y por ende limitaba el desarrollo de un capital humano idóneo necesario para la nación.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
- Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero.
- Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.
- Decreto Supremo 091-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Plan de la Reconstrucción al que se refiere la ley N° 30556, ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

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 legíslable, 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 de los principios 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 032-2019, Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero y modifica el Decreto Legislativo N° 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, 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 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 al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, 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 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

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 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 Constitución⁵ 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 establecidos en la Constitución como el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecidos en el numeral 3

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política), 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.

Así pues, con relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando el criterio expresado por esta en informes anteriores, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, establecido para el control de los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú. Esto porque en el caso de los decretos de urgencia en materia económica y financiera nos encontramos ante casos de legislación de urgencia que, además, tienen una vocación transitoria, a diferencia de los decretos de urgencia del interregno que, si bien son necesarios y por ello se toma la decisión de emitirlos durante dicho periodo, cuentan con vocación de permanencia.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que, a diferencia de los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno, los emitidos durante los periodos de normalidad constitucional, de manera similar a los casos de los procedimientos de control sobre la legislación delegada, los tratados internacionales ejecutivos y los decretos supremos que declaran estados de excepción, son objeto de remisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y/o a la que señale la ley autoritativa⁶, para su estudio y dictamen.

En cambio, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son objeto de dación de cuenta a la Comisión Permanente para que esta los examine y los eleve al Congreso una vez que este se reinstale para ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes. Por tanto, el Presidente de la República debe cumplir con dar cuenta a la Comisión Permanente del interregno que objetivamente funcionará por lo menos cuatro meses (tiempo previsto para realizar las elecciones del Congreso Extraordinario que completa el mandato). En tal sentido, el elemento

⁶ Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humano, así como a las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**

formal a valorar es que se informe de su publicación a dicho órgano parlamentario en dicho periodo.

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, 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 Constitución⁷, 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)⁸ o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios

⁷ No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

⁸ **Constitución Política del Perú**

Artículo 56.- Aprobación de tratados

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

especiales⁹, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁰.

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 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

⁹ Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

¹⁰ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

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 032-2019

El Decreto de Urgencia 032-2019 fue publicado el 26 de diciembre de 2019 y, el 27 de diciembre de 2019, 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 norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 032-2019, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

En lo que respecta al control sustancial pasaremos 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE TESORERÍA.

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 032-2019, se advierte que tiene por objeto, regular, excepcionalmente, para los años fiscales 2021, 2022 y 2023, un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero establecida en el literal b) del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero, modulando la trayectoria prevista en la Ley 30637, Ley que dispone la aplicación de la cláusula de excepción a las reglas macrofiscales del Sector Público No Financiero, y dictar las medidas necesarias para facultar a la Dirección General del Tesoro Público a utilizar los recursos de la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT) para gestionar la liquidez y minimizar el gasto financiero por el servicio de la deuda; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, 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 del Decreto de Urgencia 032-2019 justificaba su emisión en el hecho que, en los últimos años el país se encontraba atravesando una situación económica preocupante; situación que requería tomar medidas excepcionales a fin de contrarrestar la desaceleración del crecimiento potencial del país, así como cumplir con la exigencia de cerrar brechas de infraestructura y promover las inversiones debido a la carencia de insuficientes servicios públicos básicos que brinda el Estado a la sociedad.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 032-2019 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona o interés particular. Por el contrario, la norma es de interés nacional, pues a través de sus disposiciones se busca el objetivo general de revertir el limitado acceso a la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**

infraestructura pública, que afecta la competitividad y productividad y, por ende, al crecimiento potencial del país.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 032-2019, Decreto de Urgencia que regula un retorno gradual a la regla de resultado económico del Sector Público No Financiero y modifica el Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de marzo de 2024.



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 032-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE REGULA UN RETORNO GRADUAL
A LA REGLA DE RESULTADO ECONÓMICO DEL SECTOR
PÚBLICO NO FINANCIERO Y MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO 1441, DECRETO LEGISLATIVO DEL SISTEMA
NACIONAL DE TESORERÍA.**