

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 30970.

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 033-2019, Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970.

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 033-2019, Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 298-2019-PR, dieron cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 033-2019. 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 033-2019 y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Luis Ibérico Núñez como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe correspondiente.

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 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

El Grupo de Trabajo, en la sesión realizada el 12 de febrero de 2020, aprobó por mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 033-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

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 033-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 006-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción 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, la Comisión de Vivienda y Construcción aprobó un dictamen sobre el Decreto de Urgencia 033-2019, señalando que este cumplió con lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

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.

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 033-2019.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 033-2019 tenía por objeto autorizar el financiamiento de planes urbanos, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas; así como, autorizar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar transferencias de partidas a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, según corresponda, de acuerdo al Convenio a suscribirse.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 033-2019 contempla entre sus disposiciones lo siguiente:

- La autorización al Ministerio de Economía y Finanzas para aprobar un Crédito Suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, hasta por el monto de S/ 12 000 000,00 (DOCE MILLONES Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento recursos ordinarios, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A, a los recursos a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970³, para financiar planes urbanos.
- La modificación presupuestaria en el nivel institucional antes mencionada se aprobaría mediante decreto supremo refrendado por el ministro de

³ Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas

Artículo 13. Financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos autorizados por los decretos de urgencia 004 y 010-2017

13.1 Autorízase, durante el año fiscal 2019, al Fondo MIVIVIENDA S.A. para depositar en la cuenta del tesoro público los saldos de los recursos autorizados en los decretos de urgencia 004 y 010-2017, que fueron transferidos a dicho fondo mediante la Resolución Ministerial 373-2017-VIVIENDA.

(...)

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

Economía y Finanzas y el ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a propuesta de este último, hasta el 30 de enero de 2020.

- La autorización al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento para que en el Año Fiscal 2020 efectúe modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, con cargo a los recursos de presupuesto institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, incorporados previamente conforme lo señalado en la misma ley, para la ejecución de los planes urbanos, según corresponda, de acuerdo al convenio a suscribirse.
- Las modificaciones presupuestarias del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, se efectúan progresivamente y en etapas, en base al cumplimiento de los compromisos, lineamientos y requisitos definidos en los Convenios antes mencionados. Para tal efecto, las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional autorizadas se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a propuesta de este último.
- Se encarga a la Contraloría General de la República verificar el cumplimiento de lo establecido en el Decreto de Urgencia materia del presente informe.
- Se establece que los titulares de los pliegos bajo los alcances del Decreto de Urgencia son responsables de su adecuada implementación, así como del uso y destino de los recursos comprendidos en la aplicación de dicha norma, conforme a la normatividad vigente.
- Se establece que los recursos que se transfirieran en el marco del Decreto de Urgencia no podían ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales son transferidos.
- Se precisa que lo establecido en el Decreto de Urgencia se financiaba con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A. a los que hacía referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970.
- Finalmente se precisaba que el Decreto de Urgencia tenía vigencia desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2020.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

La Exposición de Motivos partía de señalar el hecho que la costa peruana, zona geográfica con exposición permanente al peligro de sismos y tsunamis, albergaba a más del 58% (17,3 millones de personas) de la población del país, población ubicada en ciudades costeras. Asimismo, del 100% de la población nacional, el 79.34% era urbana y Lima concentraba el 31.7% con un total de 9 324 796 habitantes y la Provincia Constitucional del Callao el 3.4% con una población de 994 494 habitantes; sumando entre ambas el 35.1% de la población nacional.

Además, Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao concentraban Infraestructuras Económicas Productivas Relevantes para el desarrollo nacional, tales como: el Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, el Terminal Portuario del Callao, así como centros empresariales, industriales, comerciales y administrativos que impulsan la economía a nivel nacional, promoviendo el crecimiento del nivel de Competitividad del País. Así pues, según datos del INEI, al 2019 la Provincia de Lima aportaba el 41.1% del producto bruto interno (PBI) del Perú y la Provincia Constitucional del Callao aportaba el 5.1 %.

La exposición de motivos añadía que, la existencia de condiciones geográficas y climáticas diversas, su ubicación en el cinturón de fuego del pacifico, la presencia de la Cordillera de los Andes y el Anticiclón del Pacífico, entre otros, hacían que el territorio peruano sea muy complejo y se generasen condiciones de riesgo de desastre, ante la ocurrencia de sismos, tsunamis, actividad volcánica, así como su exposición a los cambios climáticos, tales como: el Fenómeno del Niño, lluvias intensas, inundaciones, movimientos de masa, derrumbes, sequías, heladas, granizadas y vientos fuertes.

En el caso de Lima, ubicada en la costa centro del Perú, se encuentra influenciada por la presencia de la zona de convergencia y subducción de la placa de Nazca (Oceánica) por debajo de la sudamericana (continental) lo que evidencia una grave amenaza no solo para Lima si no para otras ciudades del país. Así pues, el Instituto Nacional de Defensa Civil, señalaba que existían al menos tres áreas con importante acumulación de energía sísmica que darían lugar a terremotos de gran magnitud y uno de ellos se ubicaba frente a la costa central del Perú abarcando la región de Lima y parte de regiones de Ancash e Ica.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 033-2019 señalaba, asimismo, que el proceso de crecimiento de las Ciudades en el País, ha llevado a una ocupación desordenada del territorio, ocasionando que la población se asiente en lugares de riesgo no mitigable, en zonas sin servicios, equipamiento o accesibilidad que le permitan integrarse a la ciudad; sin una planificación del

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 30970.

territorio que permita a los gobiernos locales una mejor gestión sobre sus circunscripciones.

En el caso de Lima, la falta de planificación y el crecimiento desordenado, así como la ocupación informal de suelo en zonas no adecuadas exponían a más del 30% de la población peruana, así como alrededor del 50% del PBI del país, quedando en un estado de vulnerabilidad frente a cualquier eventualidad, generando un impacto negativo para el País.

La exposición de motivos añadía que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento — MVCS había venido apoyando a los Gobiernos Locales brindándoles asistencia técnica en la formulación de sus instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, con el fin de que contasen con un instrumento técnico normativo que les permitiese una mejor gestión sobre su territorio; sin embargo el número de solicitudes de asistencia técnica por parte de los Gobiernos Locales y el costo que implicaba el desarrollo de los instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, rebasaba la capacidad presupuestal tanto del MVCS como de los Gobiernos Locales.

En atención a ello, el Decreto de Urgencia 033-2019 proponía autorizar el financiamiento de planes urbanos, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970, así como, autorizar al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar transferencias de partidas a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, de acuerdo a los Convenios a suscribirse para ello.

Los planes urbanos son instrumentos técnicos normativos que orientan el desarrollo de los centros poblados urbano y rurales, con el fin de lograr una ocupación racional y sostenible de los mismos, reducir la vulnerabilidad ante desastres, la armonía en el ejercicio de la propiedad predial y la eficiente dotación de servicios.

La Ley 30970, autorizaba al MVCS a financiar planes urbanos vía un Crédito Suplementario durante el Año Fiscal 2019, mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que aprueba la modificación presupuestaria institucional a favor de este último.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 033-2019 señalaba también que la Municipalidad Provincial del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima no contaban con los recursos económicos suficientes que les permitiesen elaborar sus planes urbanos, motivo por el cual se encontraban gestionando la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

suscripción de Convenios Específicos que permitiesen al MVCS brindarles asistencia técnica y financiamiento para la formulación de los mismos.

Dado que el MVCS no contaba con la competencia respecto a la formulación y aprobación de planes urbanos propia de los gobiernos locales, se venían realizando las gestiones necesarias para la suscripción de Convenios de Cooperación Interinstitucional tanto con la Municipalidad Metropolitana de Lima como con la Municipalidad Provincial del Callao, con el fin de brindarles asistencia técnica y financiamiento en la elaboración de sus planes urbanos en el marco de lo establecido en el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible - RATDUS⁴, aprobado mediante Decreto Supremo 022-2019-VIVIENDA, que establece que el Plan de Desarrollo Metropolitano - PDM es el instrumento técnico - normativo que orienta y regula la gestión territorial y el desarrollo urbano sostenible de las áreas metropolitanas, conformadas por jurisdicciones distritales, cuyas circunscripciones son parte de una continuidad física, social y económica.

Sin embargo, al vencerse el plazo a que refiere el numeral 13.2⁵ del artículo 13 de la Ley 30970, que autorizaba al MVCS a financiar planes urbanos durante el Año Fiscal 2019, los recursos destinados para tal fin solo podrían ser utilizados en el referido año fiscal, motivo por el cual al culminar el 2019 no sería factible la utilización del referido monto en el año 2020, lo que imposibilitaría el financiamiento para la elaboración de los Planes Urbanos de Lima Metropolitana y de la Provincia Constitucional del Callao necesarios para el ordenamiento de la ciudad y una adecuada prevención respecto a los riesgos a los que se encontraba expuesta, considerando, además, que se estaba por suscribir los Convenios Marco con los referidos Gobiernos Locales.

Por lo expuesto, resultaba urgente y necesario autorizar el financiamiento de planes urbanos, con cargo a los recursos a los que hacía referencia el numeral

⁴ En el caso de Lima, según el numeral 25.1 del artículo 25 del RATDUS, el ámbito de aplicación del PDM es la Metrópoli Nacional, la cual comprende Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao

⁵ **Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas**

Artículo 13. Financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos autorizados por los decretos de urgencia 004 y 010-2017

(...)

13.2 Autorízase al Poder Ejecutivo, durante el año fiscal 2019, para aprobar un crédito suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento hasta por la suma depositada en la cuenta del tesoro público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., conforme al numeral 13.1, para financiar planes urbanos.

(...)

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 30970.

13.1 del artículo 13 de la Ley 30970, autorizándose al Ministerio de Economía y Finanzas a aprobar un Crédito Suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, hasta por el monto de S/ 12 000 000,00 (DOCE MILLONES Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., a los recursos a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970 antes mencionada, para financiar planes urbanos.

En concordancia con la medida antes señalada, el Decreto de Urgencia 033-2019 también autorizaba, durante el Año Fiscal 2020, al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, con cargo a los recursos de presupuesto institucional incorporados, para la ejecución de los planes urbanos, según corresponda, de acuerdo a los convenios a suscribirse.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas.
- Decreto de Urgencia 004-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas para estimular la economía, así como para la atención de intervenciones ante la ocurrencia de lluvias y peligros asociados.
- Decreto de Urgencia 010-2017, Decreto de Urgencia que aprueba medidas extraordinarias para el otorgamiento de subsidios destinados a la reconstrucción en las zonas declaradas en emergencia por la ocurrencia de lluvias y peligros asociados del 2017.
- Decreto Supremo 022-2019-VIVIENDA, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas en materia ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
- Decreto Supremo 010-2014-VIVIENDA, Aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

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 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 033-2019, Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, 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 Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

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 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

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 Constitución⁶ 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 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.

⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

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 autoritativa⁷, 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 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

⁷ 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 033-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 30970.

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 Constitución⁸, 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)⁹ o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales¹⁰, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹¹.

⁸ 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.

⁹ **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.

¹⁰ 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.

¹¹ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 30970.

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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

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 033-2019

El Decreto de Urgencia 033-2019 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 033-2019, 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 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 30970.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 033-2019, se advierte que tiene por objeto, autorizar el financiamiento de planes urbanos, con cargo a los recursos a los que hacía referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas; a fin de que se garanticen los recursos necesarios para financiar la elaboración de los planes urbanos en el ámbito de la Metrópoli Nacional. 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 justificaba la misma en el hecho que, ante la falta de planificación y el crecimiento desordenado, así como la ocupación informal de suelo en zonas no adecuadas de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao que dejaba a su población en estado de vulnerabilidad frente a cualquier eventualidad; así como que las municipalidades provinciales de ambas jurisdicciones no contaban con los recursos económicos suficientes que les permitiesen elaborar sus planes urbanos, resultaba necesario que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento — MVCS los apoyase en la formulación de sus instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, con el fin de que contasen con un instrumento técnico normativo que les permitiese una mejor gestión sobre su territorio.

En tal sentido, estando por vencerse el plazo a que refiere el numeral 13.2 del artículo 13 de la Ley 30970, que autorizaba al MVCS a financiar planes urbanos durante el Año Fiscal 2019, resultaba urgente y necesario autorizar el financiamiento de los mencionados planes urbanos, con cargo a los recursos a los que hacía referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de dicha ley.

En tal circunstancia, el Decreto de Urgencia 033-2019 autorizaba al Ministerio de Economía y Finanzas a aprobar un Crédito Suplementario a favor del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo a los recursos depositados en la cuenta del Tesoro Público por el Fondo MIVIVIENDA S.A., a los recursos a los que hace referencia el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley 30970 antes mencionada, para financiar planes urbanos.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 033-2019 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, sino en base a criterios objetivos como la necesidad de los gobiernos locales de formular y contar con instrumentos de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 033-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE AUTORIZA EL FINANCIAMIENTO
DE PLANES URBANOS CON CARGO A LOS RECURSOS
SEÑALADOS EN EL NUMERAL 13.1 DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY
30970.**

Urbano, como instrumentos técnicos normativos que les permitiesen una mejor gestión sobre su territorio.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 033-2019, Decreto de Urgencia que autoriza el financiamiento de planes urbanos con cargo a los recursos señalados en el numeral 13.1 del artículo 13 de la Ley N° 30970, **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.