

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

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 010-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas al aseguramiento del mercado local de combustibles.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Duodécima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 12 de junio de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Burgos Oliveros², Echaiz de Núñez Ízaga (con reservas), Marticorena Mendoza³, Tacuri Valdivia⁴, Valer Pinto⁵ y Ventura Ángel⁶.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 010-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas al aseguramiento del mercado local de combustibles, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de mayo de 2022.

Mediante Oficio 133 -2022 -PR, la presidenta de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto de Urgencia 010-2022 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 13 de mayo de 2022 y derivado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso el 13 de mayo de 2022, al amparo del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

Posteriormente a ello, mediante Oficio 1679-2022-2023/CCR-CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto de Urgencia 010-2022 a la Subcomisión de Control Político, a fin de que analice

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.

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

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

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 010-2022 tenía por objeto aprobar medidas extraordinarias en materia económica y financiera que permitiesen el aseguramiento de la comercialización de hidrocarburos a nivel nacional y mantener la continuidad de la cadena de pagos, a través del otorgamiento excepcional de un Apoyo Financiero Transitorio a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., así como a autorizar la emisión de Documentos Cancelatorios - Tesoro Público destinados al pago de derechos arancelarios e impuestos asociados a las compras de crudo y productos combustibles que realice PETROPERÚ S.A., así como cualquier otro impuesto a cargo de dicha Empresa por sus operaciones de comercialización de combustibles.

Para tal efecto, el artículo 2 de la norma, referido al **Apoyo Financiero Transitorio del Tesoro Público**, aprobaba una ayuda económica a la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., hasta por el monto en Soles equivalente a US\$ 750 000 000,00 (setecientos cincuenta millones y 00/100 dólares americanos), destinada a atender obligaciones de corto plazo durante el Año Fiscal 2022. Precisándose que el referido Apoyo Financiero Transitorio era otorgado con cargo a los recursos de la Cuenta Única del Tesoro Público.

El artículo 3, referido al **Reembolso del Apoyo Financiero Transitorio**, señala que la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A. reembolsaría al Ministerio de Economía y Finanzas, el monto total del Apoyo Financiero Transitorio aprobado en el Decreto de Urgencia, en un plazo que concluiría el 31 de diciembre de 2022⁷; y devengaría una tasa de interés equivalente a la tasa de referencia del Banco Central de Reserva del Perú vigente en la fecha de desembolso, en los términos y condiciones que se establezcan en el contrato a que se refería el artículo 5 del Decreto de Urgencia, a suscribirse entre el Ministerio de Economía y Finanzas y PETROPERÚ S.A.

El artículo 4, referido a la **Emisión y uso de Documentos Cancelatorios - Tesoro Público**, establecía en el numeral 4.1, la autorización al Ministerio de Economía y Finanzas para que, a través de la Dirección General del Tesoro

⁷ Posteriormente, de conformidad con el Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31640, publicada el 06 diciembre 2022, se amplió el plazo establecido en el artículo 3 del Decreto de Urgencia 010-2022, hasta el 31 de diciembre de 2024.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

Público, emitiese Documentos Cancelatorios - Tesoro Público a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., que serían destinados, exclusivamente, para el pago de derechos arancelarios e impuestos asociados a las compras de crudo y productos combustibles que realizase la referida Empresa, así como cualquier otro impuesto a cargo de la misma por sus operaciones de comercialización de combustibles.

El numeral 4.2 señalaba que dichos Documentos Cancelatorios serían emitidos, en forma mensual, durante el Año Fiscal 2022,⁸ a solicitud de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., estableciéndose que el saldo insoluto no podría exceder el importe de S/ 500 000 000,00 (quinientos millones y 00/100 Soles).

El numeral 4.3, establecía que el importe de los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público utilizados, serían reembolsados por la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A. y devengarían una tasa de interés equivalente a la tasa de referencia del Banco Central de Reserva del Perú, vigente a la fecha de entrega de los referidos documentos, conforme a los términos, plazos y condiciones que se establezcan en el contrato a suscribirse entre el Ministerio de Economía y Finanzas y PETROPERÚ S.A, a que se refería el artículo 5 del Decreto de Urgencia.

El numeral 4.4 señalaba que los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público tenían carácter de No Negociable y su caducidad se produciría al 31 de diciembre de 2022⁹. Los referidos documentos, caducados y no utilizados no originarían derechos a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.

⁸ Posteriormente, de conformidad con el Numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31640, publicada el 06 diciembre 2022 y entrada en vigencia desde el 1 de enero de 2023, se amplió el plazo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto de Urgencia 010-2022 hasta el 30 de noviembre de 2023. El plazo para el reembolso total de los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público utilizados, se ampliaba hasta el 31 de diciembre de 2023.

⁹ De conformidad con el Numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31640, publicada el 06 diciembre 2022 y entrada en vigencia desde el 1 de enero de 2023, se amplió el plazo establecido en el numeral 4.4 el Decreto de Urgencia 010-2022, hasta el 30 de noviembre de 2023. El plazo para el reembolso total de los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público utilizados, es hasta el 31 de diciembre de 2023.

Posteriormente, de conformidad con el Numeral 4.1 del Artículo 4 del Decreto de Urgencia 004-2024, publicado el 27 febrero 2024, se dispuso hasta el 31 de diciembre de 2024 como plazo para el reembolso total de los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público utilizados, a los que hace referencia el Artículo 4 del Decreto de Urgencia 010-2022. El Decreto de Urgencia 004-2024 tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

El artículo 5, referido a la **Suscripción del contrato**, autorizaba al Director General de la Dirección General del Tesoro Público del Ministerio de Economía y Finanzas a suscribir el contrato correspondiente al otorgamiento del Apoyo Financiero Transitorio y a la emisión de Documentos Cancelatorios - Tesoro Público, contemplados en los artículos 2 y 4 del Decreto de Urgencia, respectivamente, así como todos los documentos que fueran necesarios para implementar lo dispuesto en dicho Decreto de Urgencia.

Finalmente, el artículo 6, referido a la **vigencia** de la norma, la establecía hasta el 31 de diciembre de 2022. No obstante, como se ha reseñado líneas arriba, la vigencia de la norma ha sido extendida, para efectos del reembolso del Apoyo Financiero Transitorio recibido por la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., hasta el 31 de diciembre de 2024

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señalaba que, según lo reportado por la Organización Latinoamericana de Energía – OLADE, la dependencia de los hidrocarburos como fuente de energía primaria en el Perú sigue siendo importante en la matriz energética con una participación de 67%.

Respecto a la producción de Combustibles en las Refinerías de petróleo para la generación de energía y su participación en la matriz energética nacional, la exposición de motivos señalaba que se contaba con 4 refinerías de petróleo que buscaban abastecer la demanda interna. Dentro de estas Refinerías, las más importantes eran RELAPASA y Talara que tenían una capacidad máxima de procesamiento de petróleo crudo (refinación) de 110 MBPD (47%) y 95 MBPD (41%) considerando la puesta en operación del Proyecto Modernización de la Refinería Talara – PMRT que venía poniéndose en marcha por etapas desde abril del 2022.

En el sentido antes expuesto, la capacidad máxima de refinación alcanzaba los 233 MBPD, tal como se muestra en la siguiente Tabla:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE COMBUSTIBLES.

Tabla N° 1. Listado de Refinerías

Nº	REGISTRO DE HIDROCARBUROS	REFINERÍA	DEPARTAMENTO	CAPACIDAD DE PROCESAMIENTO	
				CANTIDAD	UNIDAD
1	14344-030-111215	IQUITOS	LORETO	12	MBPD
2	14346-030-200418	CONCHAN	LIMA	15.5	MBPD
3	14343-031-061020	TALARA	PIURA	95(*)	MBPD
4	14347-031-111218	RELAPASA	LIMA	110	MBPD

(*) Petroperú estima contar con la puesta en marcha del PMRT en el año 2022.

Fuente: OSINERGMIN, DGH MINEM.

En adición a lo expuesto, el documento señalaba que la cobertura de PETROPERÚ S.A., se extendía en todas las regiones del país, desde Lima y Callao, hasta las regiones de la costa, sierra y selva, así como al mercado local de Combustibles para embarcaciones en Bahía Callao, permitiendo el normal desarrollo de las actividades de suministro de combustibles para la generación de energía para el transporte, electricidad, uso doméstico e industrial a nivel nacional, y contribuye al desarrollo de la seguridad energética y beneficio del país. Así pues, las ventas de productos derivados de la empresa PETROPERÚ S.A. representaban un gran porcentaje en la oferta total de Combustibles en el país (100% en Diesel B5, 87% en Gasolinas, 48% de Gasoholes, 39% en Diesel B5 S-50, entre otros).

Señala la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 010-2023 que, en el escenario antes descrito, se presentaron importantes aspectos coyunturales de contexto local e internacional que afectaron el normal desarrollo de las actividades del subsector de hidrocarburos.

El 22 de enero de 2022 se había declarado en emergencia ambiental el área geográfica que comprende la zona marina costera y aprobado el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo para la atención de la emergencia ambiental, por un plazo de 90 días hábiles, en atención a la emergencia ocurrida el 15 de enero de 2022, relacionada con el derrame de petróleo crudo durante las actividades de descarga de petróleo desde el buque Mare Dorium.

Debido a ello se había dispuesto la paralización de las actividades operativas de carga y/o descarga de hidrocarburos u otros productos en los Terminales Multiboyas N° 1, 2 y 3, así como el Terminal Monoboya T-4, existentes en la RELAPASA, hasta que está presentase un Plan de Gestión ante Derrames de Hidrocarburos en Mar; así como, las certificaciones actualizadas de las autoridades competentes que aprueban la integridad de dichas instalaciones, donde se garantizase la operatividad de los terminales, a fin de evitar daños a los componentes ambientales.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

Como consecuencia de ello, RELAPASA no podía realizar operaciones de carga/descarga de Combustibles desde el 26 de febrero de 2022 debido a la medida impuesta por el OEFA, situación que afectaba el normal abastecimiento de combustibles al mercado nacional. En tal sentido, a la fecha de dación del Decreto de Urgencia 010-2023 solo se encontraba operativo el Terminal de carga N° 2 de RELAPASA.

Por otro lado, la Refinería Talara desde el 2020 había suspendido su operación para enfocarse íntegramente en el desarrollo del Proyecto Modernización Refinería Talara - PMRT, motivo por el cual su mercado era atendido principalmente a través de importaciones a diversos proveedores.

Además, los inventarios de Combustibles disponibles en las Plantas de Abastecimiento y Terminales se encontraban bajos. Al 04 de mayo de 2022 contaban con una autonomía menor a 5 días.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 010-2022 daba cuenta que, el 8 de marzo de 2022, Fitch Ratings rebajó la calificación crediticia Issuer Default Ratings (IDR) de largo plazo en moneda local y extranjera y las notas senior sin garantías de PETROPERÚ S.A de 'BBB' a 'BBB-' y colocó ambas en condición de vigilancia negativa (Negative Watch). Posteriormente, el 15 de marzo de 2022, Standard & Poor 's Global Ratings rebajó la calificación en moneda extranjera en escala global de PETROPERÚ S.A de 'BBB-' a 'BB+' (pérdida del grado de inversión) y la colocó en Revisión Especial Negativa (Negative CreditWatch).

En adición a lo expuesto, Standard & Poors, el 27 de abril 2022, había rebajado la calificación a 'BB' de 'BB+', manteniéndola en CreditWatch negativo. Este downgrade se sustentaba en el debilitamiento de la liquidez y la flexibilidad financiera de PETROPERÚ S.A., la que consideraban permanecería bajo presión en el corto plazo a medida que se materializase el plan para abordar la auditoría pendiente de los Estados Financieros al 31 de diciembre de 2021 y el Gobierno implementase iniciativas para respaldar la liquidez de la compañía.

El documento señalaba que, las rebajas antes señaladas, asociadas a la incertidumbre respecto a la posibilidad de la Empresa para proporcionar información financiera antes del 30 de mayo de 2022, afectaría determinados compromisos que tiene PETROPERÚ S.A con sus bonistas y acreedores.

Esta situación motivó a PETROPERÚ S.A. a cubrir sus obligaciones limitándose a la disposición de recursos provenientes de entidades financieras y recursos propios generados por la cobranza a clientes por la venta de combustibles en el

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

mercado interno y externo. No obstante, las obligaciones que mantenía PETROPERÚ S.A. derivadas de la adquisición de crudo y productos para abastecer gran parte del mercado nacional se habían incrementado de manera sustancial debido a los fuertes aumentos registrados en los precios y fletes internacionales, así como las mayores compras realizadas en 1 millón de barriles adicionales de petróleo crudo para el arranque progresivo y secuencial de la operación de la Nueva Refinería Talara, que se inició con las pruebas el 12 de abril de 2022. De esta manera el precio promedio de compra se había incrementado en 37% (110.5 USD/BI promedio enero-marzo 2022 vs 80.53 USD/BI en 2021) y el volumen de compras aumentó en 17% respecto al año 2021 (148.8 MBDC de enero-marzo 2022 vs. 126.7 MBDC en el 2021).

La exposición de motivos señalaba que, al no contarse con el soporte financiero habitual, debido a la reducción drástica de la disponibilidad de líneas de crédito que permitiese estructurar los pagos de acuerdo a los ingresos corrientes de la empresa, originó que a la fecha de la dación del Decreto de Urgencia se mantuviesen obligaciones de pago de importación de petróleo crudo y productos con deuda vencida de USD 584 millones, a los que se le sumaba USD 156 millones por vencer al 05 de mayo de 2022, totalizando un monto de USD 740 millones que superaban la capacidad de PITROPERU S.A. para atender dichos compromisos únicamente con recursos propios, con el riesgo adicional de que los proveedores condicionasen la entrega de nuevos cargamentos al previo honramiento del pago.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 010-2022, abordando el contexto internacional, daba cuenta que, el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania venía generando un incremento de los precios de adquisición de crudo y productos refinados en el mercado internacional de hidrocarburos, así como de los fletes marítimos; hechos que venían afectando las perspectivas de crecimiento de la economía global, y en particular, de la economía peruana. Así pues, el precio internacional del petróleo crudo WTI había sufrido un incremento de 45% respecto al año 2021, periodo en el que se cotizó a un precio promedio de 67.02 US\$/BI versus el promedio de lo que iba del año 2022 de 96.90 US\$/BI.

Por otro lado, se había producido una reducción de la oferta de derivados del petróleo hacia el Perú por el incremento de la demanda de productos refinados en Europa proveniente de EEUU, principal suministrador de la Costa Oeste de Sudamérica, ante las sanciones impuestas a los productos de origen ruso, lo que había incrementado sustancialmente los costos de importación.

Los factores internacionales mencionados anteriormente habían originado que, en el año 2022, el Diesel, que es el combustible de mayor consumo en el mercado peruano, sufra un incremento promedio de alrededor de 50% llegando

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

a tener un pico de precio de importación de 153.04 USD/BI frente al precio promedio del año 2021 de 81.93 USD/BI. En el caso de las gasolinas, el incremento promedio había sido de alrededor de 30% con un precio promedio para el 2022 de 113.12 USD/BI, en comparación con un precio promedio para el 2021 de 86.37 USD/BI.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 010-2022 mencionaba además que, los incrementos en los precios de adquisición de crudo y productos refinados tendría impacto en la adquisición y comercialización de los productores y comercializadores de dichos productos en el mercado nacional, pudiendo dificultar el cumplimiento de sus obligaciones con sus trabajadores y proveedores y configurar el riesgo de interrupción en la cadena de pagos de la economía, así como riesgo en el suministro de dichos productos a nivel local ante la presentación de otros eventos negativos.

Por tanto, de prolongarse una situación en la que no se pudiesen realizar las descargas de petróleo crudo y productos por el pago con los proveedores de PETROPERÚ S.A. o la pérdida de garantía nominal para pago de derechos aduaneros, no se contaría con los inventarios necesarios para abastecer la demanda interna de Combustible, lo cual pondría en riesgo la seguridad energética del país.

La situación expuesta en los párrafos precedentes, a tenor de lo consignado en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 010-2022, generaría un alto riesgo de desabastecimiento de Combustibles; toda vez que los Distribuidores Mayoristas que mantienen la relación de compra - venta de Combustible podrían verse afectados, trayendo consigo la paralización de los servicios públicos y con ello la desatención de necesidades básicas a nivel nacional.

Adicionalmente, esto significaría un impacto negativo no sólo en el normal desarrollo continuo y confiable en el suministro de Combustibles, sino también en los efectos que como externalidad podía generar en otras actividades, como lo son las de electrificación, transporte, agricultura, manufactura, entre otros, debido a la dependencia que tienen estos sectores en los combustibles para su desarrollo. Asimismo, al no tener la posibilidad de procesar crudo por falta de disponibilidad derivado de las restricciones en la descarga, no se podría abastecer la demanda de residuales utilizados en la industria pesquera, asfaltos para la construcción y solventes para la industria química.

Todas estas razones motivaron la expedición de un dispositivo legal urgente que, ante la situación crítica descrita, facilitase la asignación, en el corto plazo, de recursos financieros a la empresa PETROPERÚ S.A. a fin de asegurar su operatividad y eliminar el riesgo de llegar una situación de desabastecimiento de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

combustibles a nivel nacional, por lo que resultaba necesario brindar de manera excepcional y prioritaria a la empresa petrolera estatal las facilidades financieras para tal efecto.

2.3. Sobre la vigencia del Decreto de Urgencia 010-2022

El Decreto de Urgencia 010-2022 tenía por objeto aprobar medidas extraordinarias en materia económica y financiera que permitiesen el aseguramiento de la comercialización de hidrocarburos a nivel nacional y mantener la continuidad de la cadena de pagos, a través del otorgamiento excepcional de un Apoyo Financiero Transitorio a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., así como a autorizar la emisión de Documentos Cancelatorios - Tesoro Público destinados al pago de derechos arancelarios e impuestos asociados a las compras de crudo y productos combustibles que realizase PETROPERÚ S.A., así como cualquier otro impuesto a cargo de dicha Empresa por sus operaciones de comercialización de combustibles.

Para tal efecto, el Decreto de Urgencia antes mencionado estableció en su artículo 3 que, el Apoyo Financiero Transitorio hasta por el monto en Soles equivalente a US\$ 750 000 000,00 (setecientos cincuenta millones y 00/100 Dólares Americanos) que otorgaría el Ministerio de Economía y Finanzas a través de la Dirección General del Tesoro Público, a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., debía ser reembolsada por esta última en un plazo que concluía el 31 de diciembre de 2022; fecha establecida, asimismo, como de termino de vigencia del citado Decreto de Urgencia conforme al artículo 6 de dicho dispositivo legal.

No obstante, de conformidad con el Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31640, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2023, publicada el 06 diciembre 2022 y entrada en vigencia el 1 de enero de 2023, se amplió el plazo establecido para dicho reembolso hasta el 31 de diciembre de 2024.

De manera similar, el Decreto de Urgencia 010-2022, estableció en el numeral 4.2 de su artículo 4 que, los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público a emitir por parte de la Dirección General del Tesoro Público, a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., para el pago de derechos arancelarios e impuestos asociados a las compras de crudo y productos combustibles que realice la referida Empresa, así como cualquier otro impuesto a cargo de la misma por sus operaciones de comercialización de combustibles, serían emitidos, en forma mensual, durante el Año Fiscal 2022, a solicitud de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

El numeral 4.4 del artículo 4 antes citado establecía además que, dichos Documentos Cancelatorios - Tesoro Público tenían carácter de no negociable y su caducidad se produciría al 31 de diciembre de 2022. Los referidos documentos, caducados y no utilizados no originan derechos a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.

Sin embargo, de conformidad con el Numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 31640 antes mencionada, se amplió el plazo establecido en dicho numeral hasta el 30 de noviembre de 2023; añadiéndose que, el plazo para el reembolso total de los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público utilizados, sería hasta el 31 de diciembre de 2023.

Posteriormente, el Decreto de Urgencia 004-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles y el desarrollo de las actividades económicas a nivel nacional y hacer más eficiente la gobernanza de la empresa Petróleos del Perú S.A., publicado el 27 febrero 2024 y entrado en vigencia el 31 de diciembre de 2024, estableció en su Numeral 4.1 del Artículo 4 que, el plazo para el reembolso total de los Documentos Cancelatorios - Tesoro Público utilizados se extendía hasta el 31 de diciembre de 2024.

En el sentido antes expuesto, a la fecha de elaboración del presente informe, se encuentran vigentes las disposiciones del Decreto de Urgencia 010-2022.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 43, Ley de la Empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A.
- Ley 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú - Petroperú S.A.
- Decreto Supremo 042-2005-EM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos.
- Decreto Supremo 012-2013-EM, que aprueba el Reglamento de la Ley 28840, Ley de Fortalecimiento y Modernización de la Empresa Petróleos del Perú - Petroperú S.A.
- Decreto Supremo 064-2010-EM, que aprueba la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040.
- Ley 31640, Ley de Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2023.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

- Decreto de Urgencia 004-2024, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles y el desarrollo de las actividades económicas a nivel nacional y hacer más eficiente la gobernanza de la empresa Petróleos del Perú S.A.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DEL DECRETO DE URGENCIA 025-2023

4.1. Facultad legislativa extraordinaria del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República:

- Los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional, y
- Los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso.

Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia, 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 de separación de poderes, establecido esencialmente en el artículo 43 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el primer supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 010-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas al aseguramiento del mercado local de combustibles, ha sido emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú y bajo un escenario de alto riesgo de una severa limitación para el suministro y la comercialización de los Combustibles y derivados de los Hidrocarburos al mercado interno, que se dificultaría el cumplimiento de las

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

obligaciones de PETROPERU S.A. con sus proveedores, con el grave riesgo de interrupción en la cadena de pagos de la economía, y por ende una grave afectación al suministro de dichos productos a nivel local.

4.2. Parámetros de control parlamentario sobre los Decretos de Urgencia

De acuerdo a lo establecido en el numeral 4 del artículo 200 de Constitución Política del Perú, los Decretos de Urgencia son actos normativos, con fuerza y rango de ley, emitidos por el Presidente de la República en el marco de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118, el mismo que a la letra dispone lo siguiente:

"Atribuciones del Presidente de la República

Artículo 118.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

(...)"

4.2.1. Requisitos formales para la validez del decreto de urgencia

De la lectura de la Constitución Política de 1993 y el Reglamento del Congreso de la República se aprecia la existencia de dos requisitos formales para la validez de un Decreto de Urgencia emitido al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Carta Magna antes mencionada:

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

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

Al respecto, el supremo interprete de la Constitución¹⁰ indica que *"en el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."*

De la revisión del Decreto de Urgencia 010-2022, se aprecia que el mismo ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y, además, por el Ministro de Economía y Finanzas. Por otro lado, el 13 de mayo de 2022, el Poder Ejecutivo dio cuenta al Congreso de la República sobre la promulgación del decreto de urgencia, es decir, al día siguiente de su promulgación. Esto permite concluir que se ha cumplido con los requisitos formales.

4.2.2. Requisitos materiales para la expedición de decretos de urgencia

- Versar sobre materia económica y financiera (requisito endógeno)

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

El análisis conjunto de las disposiciones del Decreto de Urgencia 010-2022 permite concluir que éste versa sobre materia financiera, puesto que adopta medidas excepcionales como el apoyo financiero transitorio y la emisión de Documentos Cancelatorios - Tesoro Público a favor de la empresa Petróleos del Perú - PETROPERÚ S.A., para el pago de derechos arancelarios e impuestos asociados a las compras de crudo y productos combustibles que realice la referida Empresa, así como cualquier otro impuesto a cargo de la misma por sus operaciones de comercialización de combustibles; con el objeto de permitir el aseguramiento de la comercialización de hidrocarburos a nivel nacional y mantener la continuidad de la cadena de pagos de la empresa antes mencionada.

¹⁰ En el fundamento 58 de la sentencia recaída en el Expediente 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

- Circunstancias fácticas (requisito exógeno)

Las circunstancias fácticas, que son ajenas al contenido de la norma, justifican la promulgación de una norma extraordinaria. A partir del contenido del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución y el literal c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, se pueden extraer determinados criterios de validez del acto legislativo del Poder Ejecutivo¹¹.

La labor legislativa del Poder Ejecutivo, a través de decretos de urgencia, se realiza tomando en cuenta lo siguiente:

- a. **Excepcionalidad**, la norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, sustentadas por datos previos y objetivamente identificables;
- b. **Necesidad**, las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devenguen en irreparables;
- c. **Transitoriedad**, las medidas extraordinarias no deben mantenerse vigentes más allá del tiempo estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa;
- d. **Generalidad**, los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad; y
- e. **Conexidad**, debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

Al respecto, en cuanto a la excepcionalidad del Decreto de Urgencia materia de análisis, debemos tener en cuenta que de manera previa a la promulgación del Decreto de Urgencia 010-2022, el contexto internacional generado por el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania había generado una escalada de precios en el mercado internacional de los hidrocarburos, así como una reducción de la oferta de derivados del petróleo hacia el Perú por incremento de la demanda de productos refinados en Europa proveniente de EEUU, principal suministrador de la Costa Oeste de Sudamérica, ante las sanciones impuestas a los productos de origen ruso.

¹¹ Estos criterios han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60 de la sentencia recaído en el Expediente 0008-2003-AIT/C,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

Al contexto antes mencionado se sumaban las rebajas de la calificación crediticia a las operaciones de PETROPERÚ S.A. por parte de las empresas Calificadoras de Riesgo Fitch Ratings y Standard & Poor's Global Ratings. Ambos hechos, eran de naturaleza excepcional e imprevisible y habían colocado a PETROPERÚ S.A. en una delicada situación económica.

En cuanto a la necesidad, es preciso considerar que la difícil situación económica por la que atravesaba PETROPERÚ S.A., con el consiguiente peligro de desabastecimiento del mercado local de combustibles y su correlato de afectación general de la economía nacional, hacían necesaria la intervención del Estado mediante un mecanismo legal que permitiese dotar de presupuesto a PETROPERÚ S.A. para garantizar el suministro de combustible a nivel nacional.

Sobre la transitoriedad, se establece en el mismo Decreto de Urgencia 010-2022 que la norma estaría vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.

Al respecto, cabe indicar que las medidas extraordinarias propuestas en la norma se agotaban en el mismo acto de las transferencias financieras, las cuáles incluso tenían un plazo límite de repago expresamente señalado en el citado decreto de urgencia.

En tal sentido, no obstante haberse extendido la vigencia del Decreto de Urgencia 010-2022, mediante las disposiciones de la Ley 31640 y el Decreto de Urgencia 004-2024, puede concluirse que la norma materia de análisis no es una norma con vocación de permanencia

En cuanto a la generalidad, debemos advertir del análisis del Decreto de Urgencia 010-2022 que, este no tenía como finalidad única y primordial atender las necesidades de una persona jurídica determinada, sino, fundamentalmente, beneficiar a la población en general garantizando el abastecimiento de combustibles a nivel nacional, lo cual permitirá también garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos como los de la generación de electricidad, el transporte público, así como el desarrollo de las actividades laborales y económicas que impulsan la economía nacional.

Finalmente, sobre la conexidad, debemos indicar que el contexto internacional, que había originado una importante escalada en el precio de los combustibles, así como la rebaja de la calificación crediticia de PETROPERÚ S.A. y su efecto en las líneas de crédito, habían traído como consecuencia una crisis de liquidez financiera de la empresa con riesgo para la operatividad de la misma, con el consiguiente impacto en el abastecimiento del mercado local de combustibles.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

En tal sentido, las medidas económicas financieras dispuestas por el Decreto de Urgencia 010-2022, tenían una relación directa con los hechos extraordinarios e imprevisibles señalados en el párrafo precedente; pues su adopción contribuiría a mantener la cadena de pagos en el sector hidrocarburos, garantizaba la operatividad de PETROPERU S-A., así como el abastecimiento de combustibles a nivel nacional; concluyéndose por tanto que si se cumplía con el criterio de conexidad.

4.2.3. Decretos de urgencia y transferencias de partidas presupuestarias

Un aspecto medular en el tema de las posibilidades de intervención en el manejo presupuestario está constituido por las transferencias de partidas; las cuales vienen a ser una de las dos modalidades de modificación a nivel institucional del presupuesto público¹².

Las transferencias de partidas constituyen un mecanismo de movilización de los recursos de un pliego a otro cuyo tratamiento se encuentra normado en el artículo 80 de la Constitución Política del Perú y el artículo 46 de del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, los cuales establecen que las transferencias de partidas son aprobadas mediante ley.

Una interpretación literal de estos dispositivos podría llevarnos a la conclusión inicial que las transferencias de partidas no podrían efectuarse mediante decretos de urgencia al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, en tanto que los antes mencionados artículos 80 de la carta magna y el artículo 46 del Decreto Legislativo 1440 consignan expresamente que las mismas se deben realizar mediante una ley. A mayor abundamiento podría señalarse también que, si bien los decretos de urgencia tienen fuerza y rango de ley, no son propiamente una ley porque no son emitidos por el Congreso de la República.

Sin embargo, esta línea de interpretación vaciaría de contenido a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 del texto constitucional, dado que el Poder Ejecutivo no tendría capacidades efectivas de reacción ante situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan en el tiempo constituyen un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas.

¹² La otra modalidad es el crédito suplementario. A nivel funcional programático las modalidades son las habilitaciones o anulaciones.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

Para tal efecto, es importante tener en cuenta que la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente. 008-2003-AI/TC, del 11 de noviembre de 2003, estableció que uno de los requisitos endógenos, para la dación de un decreto de urgencia, es la necesidad de la intervención; es decir, que las circunstancias deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (incluyendo, entre otras, las referidas a transferencias de partidas) mediante un procedimiento regular pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

Entonces, ante supuestos o hechos que pongan en serio peligro la economía o las finanzas públicas es perfectamente admisible la necesidad de una intervención inmediata y, en ese sentido, la manera más célere de intervención es mediante los decretos de urgencia al amparo del numeral 19, del artículo 118 de la Constitución.

En el sentido antes expuesto y como quiera que no estamos ante supuestos de normalidad, sino de excepcionalidad y necesidad, una interpretación acorde a los principios de corrección funcional y concordancia práctica permite concluir que los decretos de urgencia pueden autorizar transferencias de partidas de pliegos presupuestales; tanto más si estos decretos de urgencia, a la luz de la propia Constitución Política y el Reglamento del Congreso, pueden ser derogados o modificados por el Congreso de la República.

En virtud de lo señalado en los párrafos precedentes, esta Sub Comisión considera que la transferencia de partidas dispuesta mediante el Decreto de Urgencia 010-2022 se ajusta a los criterios de interpretación antes mencionados y no vician de nulidad el contenido del citado dispositivo.

En ese sentido, del análisis del Decreto de Urgencia 010-2022. se observa que el mismo si cumple los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 010-2022, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas al aseguramiento del mercado local de combustibles, **CUMPLE** con lo dispuesto el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 010-2022,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA
DESTINADAS AL ASEGURAMIENTO DEL MERCADO LOCAL DE
COMBUSTIBLES.**

así como los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional; y, por tanto remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 12 de junio de 2024.