

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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 011-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la ejecución de inversiones a través del gasto público.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Novena Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 30 de abril de 2024, con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Gonzales Delgado¹, Aguinaga Recuenco², Aragón Carreño, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Valer Pinto.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 011-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la ejecución de inversiones a través del gasto público, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de noviembre de 2019.

El Presidente de la República mediante Oficio 276-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 011-2019; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 14 de noviembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 19 de noviembre de 2019, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 20 de noviembre de 2019, se dio cuenta el referido decreto de urgencia y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar a la entonces congresista Gladys Andrade Salguero de Álvarez como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 011-2019.

El Grupo de Trabajo, en la tercera sesión, realizada el 7 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 011-2019, del que se desprende que el citado dispositivo cumpliría con lo dispuesto en la

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 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

Dentro de las conclusiones y recomendaciones del informe, el Grupo de Trabajo señaló algunos aspectos de forma como el hecho que la referencia a la reserva de contingencia consignada en el artículo 2 del Decreto de Urgencia 011-2019 haya sido formulada mencionando una ley general, la del Sistema Nacional de Presupuesto (Decreto Legislativo 1440) en la que el artículo 53 define su existencia, cuando lo adecuado era referirse a la reserva de contingencia de la ley específica, es decir la Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2020, Sin embargo, el mismo informe reconoce que ello no era posible porque esta aun no existía³.

La misma observación fue efectuada con relación a los anexos del Decreto de Urgencia 011-2019, en el sentido que esta hacía referencia a un proyecto de Ley (el Proyecto de Ley 0471/2019-PE, proyecto de ley de presupuesto), pues este no constituía una norma, por más que este se concretizara después mediante la dación del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

Finalmente, el informe del grupo de trabajo expresó su preocupación por el hecho que pudiera estarse utilizando la reserva de contingencia para distintos objetivos que pudieran no condecirse con reales situaciones coyunturales que requieran una acción inmediata del gobierno.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el periodo anual de sesiones 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 011-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 03-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio 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 011-2019.

³ El Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 fue publicado el 22 de noviembre de 2019

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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 011-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 011-2019 tenía por objeto establecer medidas extraordinarias que contribuyesen a la mejora de la ejecución de inversiones a través del gasto público.

En ese sentido contempla entre sus disposiciones lo siguiente:

- La autorización, durante el año fiscal 2020, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático hasta por un monto de 200 millones de soles a fin de implementar un incentivo, orientado a promover el incremento de la capacidad de inversión en gobiernos regionales y municipalidades. (Artículo 2).
- La autorización a los gobiernos regionales y gobiernos locales, durante el año fiscal 2019 a realizar modificaciones en el nivel funcional programático con cargo a los recursos ya transferidos mediante Decreto Supremo y destinadas a inversiones cuyos recursos pueden ser anulados,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

los cuales pueden ser trasladados a otros, (artículo 3). El Decreto de Urgencia 011-2019 señala, además, los criterios para determinar que inversiones pueden ser anuladas (anexo 1) y los criterios para determinar las inversiones a ser habilitadas (anexo 2).

- Se encarga a la Contraloría General de la República verificar el cumplimiento de lo establecido (artículo 4), siendo los titulares de los pliegos responsables de su adecuada implementación, así como del uso y destino de los recursos (artículo 6).
- Las disposiciones establecidas en el Decreto de Urgencia 011-2019 se financian con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas y con los recursos a los que se refiere el artículo 53 del Decreto Legislativo 1440 Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (artículo 7).
- Salvo el artículo 2 (Incentivo presupuestario para incrementar la ejecución de inversiones), que tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020, el Decreto de Urgencia 011-2019, tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 2019.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señalaba que, el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), en su último Reporte de Inflación (RI) de setiembre 2019, ajustó su proyección de crecimiento global de 3,3% en el RI de junio a 3,1% para ese año. Así, en 2019, la economía mundial registraría su menor nivel de crecimiento desde la crisis financiera subprime y se reportarían riesgos latentes para el crecimiento en los próximos años.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2019 señalaba que un factor importante que había limitado el crecimiento de la actividad económica era el bajo desempeño de la inversión pública. El documento señalaba que, entre enero y setiembre de 2019, la ejecución del presupuesto había sido de solo 38,9%. Como consecuencia, la inversión pública se contrajo 1 ,0%, lo que significaba un retroceso respecto del avance registrado en todo el 2018 (6.8%). De hecho, el documento señala que de no considerarse la ejecución de las obras para los juegos Panamericanos y la reconstrucción y el proyecto de Talara, la inversión pública se hubiese contraído 13.6%

“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”

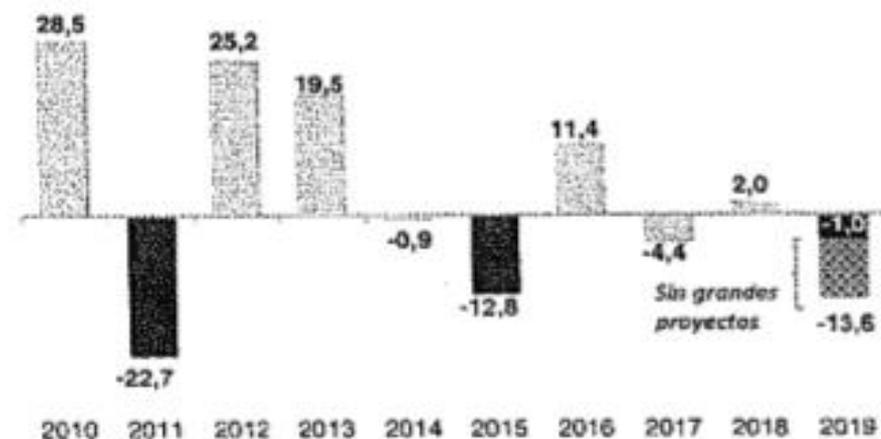
INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.

Ejecución del presupuesto, acumulado enero-setiembre (% del PIM)



Fuente: MEF

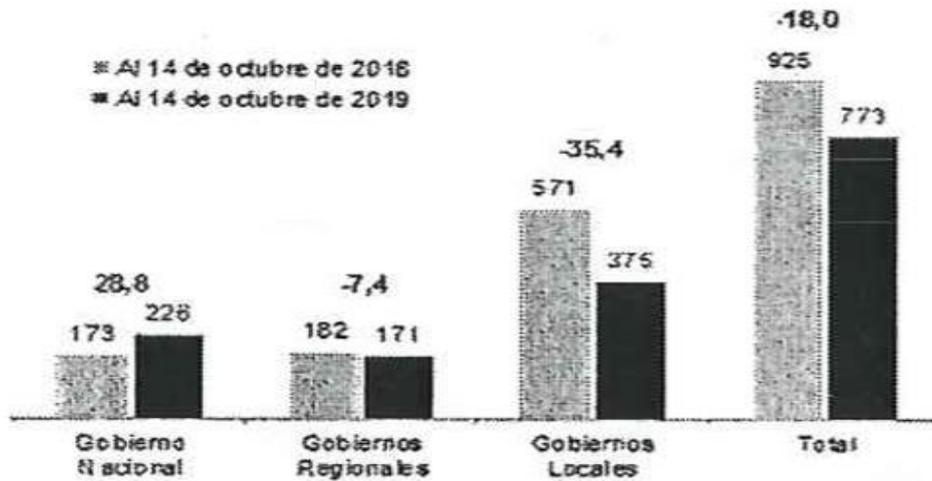
Inversión pública: enero-setiembre, 2010-2019 (Var. % real anual)



Además, entre el 1 y 14 de octubre, la ejecución de la inversión en formato Gobierno General había caído un 18,0% real (GN: +28,8%; GR: -7,4%; GL: -35,4%), respecto del mismo periodo de 2018.

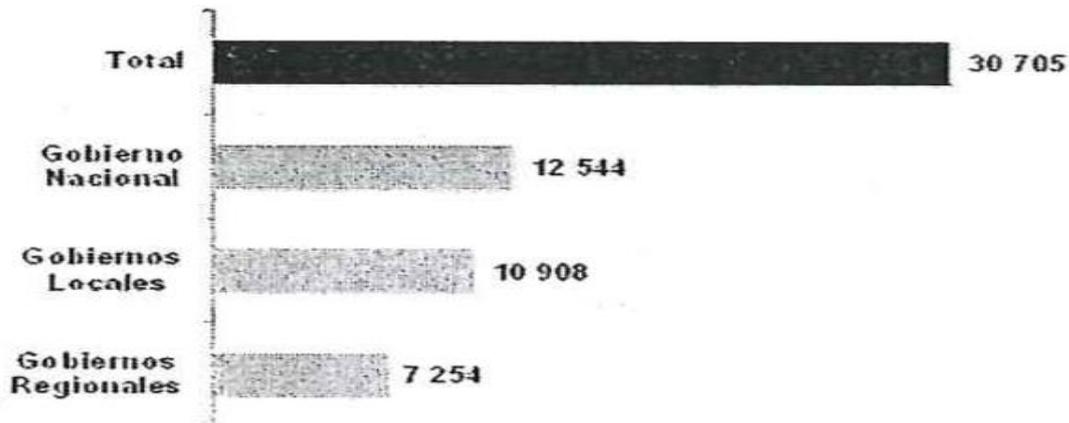
**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

Inversión Pública – Gobierno General
(Millones de Soles; Var. % real)



Todo ello a pesar de la existencia de un espacio fiscal de S/ 30 705 millones de recursos de inversión pendientes de ejecutar (GN: S/ 12 544 millones, GR: S/ 7 254 millones y GL: S/ 10 908 millones).

Saldos de Inversión por nivel de gobierno, al 13 de octubre
(Millones de Soles)



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

En este contexto de menor crecimiento económico esperado y moderación de las expectativas de las familias y empresas, resultaba imprescindible asegurar la ejecución de los recursos asignados en el presupuesto público para dicho año, en favor del cumplimiento de reglas fiscales y de la sostenibilidad de las cuentas públicas

Por tal motivo era necesario dictar medidas extraordinarias que contribuyesen a estimular la economía a través del gasto público, dado el efecto multiplicador tanto del gasto de capital como del gasto corriente sobre la economía, como instrumentos de ejecución dentro del espacio otorgado por las reglas fiscales, y asegurar una convergencia más rápida al nivel de crecimiento potencial.

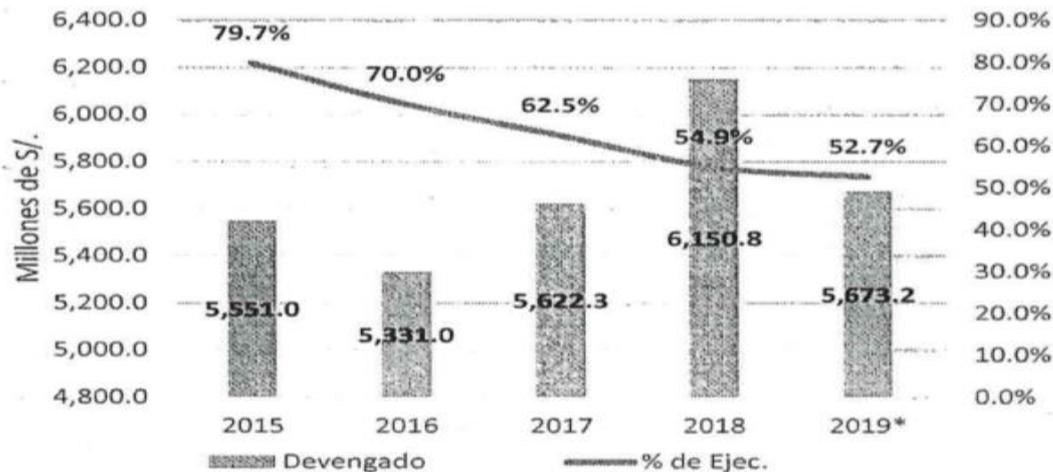
La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2019 advertía que, de no implementarse medidas en el breve plazo que contribuyesen a estimular la economía a través del gasto público, se pondría en riesgo el dinamismo de la actividad económica, lo que implicaría menor inversión, bajos niveles de empleo, menores ingresos y consumo de las familias, con el consiguiente deterioro de la competitividad y productividad del país.

A mayor abundamiento, la exposición de motivos señalaba que, al cierre del mes de octubre de 2019, los gobiernos regionales y gobiernos locales solo habían devengado el 39% y 46% de los recursos que conformaban el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) de inversiones, respectivamente.

En el caso de los gobiernos regionales el presupuesto disponible para inversiones había tenido un crecimiento de 61 %, pasando de S/ 6 957 millones en el 2015 a S/ 10 777 millones en el 2018. Sin embargo, el monto devengado solo crecido en 11% en el mismo periodo, pasando de S/ 5 551 en el 2015 a S/ 6 150 millones en el 2018. Ello implicaba que el porcentaje de ejecución tuviese una notoria tendencia decreciente, dado que en el 2015 se ejecutaba el 79.7% y para el 2018 solo se ejecutó el 54,9%. La exposición de motivos hacía hincapié en el hecho que los gobiernos regionales no habían logrado ejecutar más de los S/ 6 000 millones con excepción del año 2018 (último año de gestión de los gobiernos subnacionales).

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.

**Ejecución de Inversiones de gobiernos regionales, 2015-2019
(Millones de soles)**



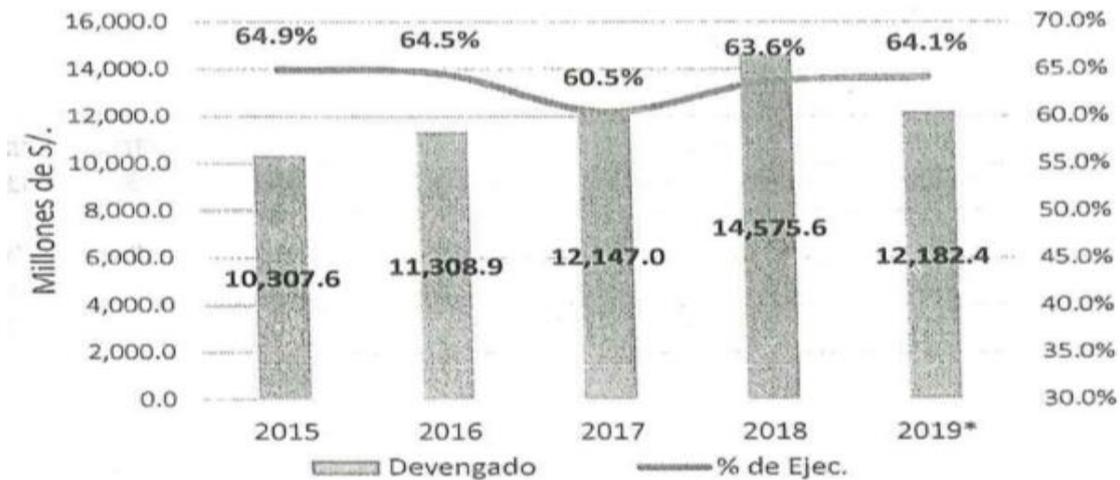
Fuente: Informe N° 066-2019-EF/63.03

*Proyección de ejecución de inversiones a 31 de diciembre de 2019, a partir de lo ejecutado realmente en inversiones hasta la última semana de octubre de 2019 y del conocimiento que en los últimos dos meses del año se ejecuta aproximadamente el 45% de lo que se ha ejecutado en los 10 primeros meses.

En el caso de los gobiernos locales el presupuesto disponible para inversiones había tenido un crecimiento de 42%, pasando de S/ 15 857 millones en el 2015 a S/ 22 459 millones en el 2018. Pero a diferencia de los gobiernos regionales, el monto devengado había tenido un crecimiento de 41% en el mismo periodo, pasando de S/ 10 308 en el 2015 a S/ 14 576 millones en el 2018. Sin embargo, aunque la ejecución de los gobiernos locales no presentaba una tendencia decreciente en el periodo evaluado, al comparar el monto devengado al mes de octubre entre el 2019 y 2018, se observaba una caída de S/ 1 508 . millones. Teniendo en cuenta la tendencia de crecimiento del presupuesto disponible para inversiones, esta disminución de los montos devengados por los gobiernos locales podría afectar negativamente la ejecución en el año 2019 respecto a años anteriores.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.

**Ejecución de Inversiones de gobiernos locales, 2015-2019
(Millones de soles)**



Fuente: Informe N° 066-2019-EF/63.03

*Proyección de ejecución de inversiones a 31 de diciembre de 2019, a partir de lo ejecutado realmente en inversiones hasta la última semana de octubre de 2019 y del conocimiento que en los últimos dos meses del año se ejecuta aproximadamente el 45% de lo que se ha ejecutado en los 10 primeros meses.

En el contexto antes descrito, era necesario aprobar medidas orientadas a promover el incremento de la capacidad de ejecución de inversiones de los gobiernos regionales y gobiernos locales con cargo a los recursos que tenían asignados en su presupuesto institucional correspondiente al Año Fiscal 2019, estableciéndose metas en materia de inversión pública dirigidas a los gobiernos subnacionales, en el marco del incentivo presupuestario, las cuales serán evaluadas en función a los montos devengados en inversiones públicas del citado año fiscal, según los registros disponibles en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) al 31 de diciembre del 2019.

Asimismo, con el objeto de dinamizar la ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales y los gobiernos locales con cargo a los recursos asignados en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, se consideraba necesario implementar medidas en dicho año que permitiesen a dichas entidades reorientar sus recursos hacia inversiones que contasen con alta probabilidad de ejecución en el 2019 y que requirieran de dichos recursos para incrementar su ejecución.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

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

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 011-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la ejecución de inversiones a través del gasto público, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁴ 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.

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 autoritativa⁵, para su estudio y dictamen.

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁵ 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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 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 Constitución⁶, 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)⁷ o a procedimientos con mayorías especiales como

declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humanos, 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

⁶ 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.

⁷ **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:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁸, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁹.

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 anormalidad 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

-
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.

⁸ 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.

⁹ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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

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

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

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

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 011-2019

El Decreto de Urgencia 011-2019 fue publicado el 14 de noviembre de 2019 y, en la misma fecha, el Presidente de la República dio 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, por lo que se advierte que la norma cumple con los requisitos formales.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

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.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 011-2019, se advierte que tiene por objeto, establecer medidas extraordinarias que contribuyesen a la mejora de la ejecución de inversiones a través del gasto público, contribuyendo a dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, verificado el contenido y 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 ampliamente la problemática existente referida al limitado el crecimiento de la actividad económica debido al bajo desempeño de la inversión pública.

En efecto, la información consignada en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 011-2019 daba cuenta de un estado de ejecución del presupuesto que no llegaba ni al 50%, no obstante estar llegando al último trimestre del 2019. De hecho, en comparación con las cifras al mismo periodo del 2018, la ejecución de las inversiones de los gobiernos regionales había caído -7.4%, mientras que la de los gobiernos locales había decrecido -35.4%.

La situación antes descrita era particularmente grave porque la inejecución presupuestal estaba vinculada a materias que son competencia del Estado que revisten suma importancia en la medida que se encuentran orientadas a brindar un servicio público y a satisfacer las necesidades de la población cerrando las brechas existentes. En tal sentido, las aludidas inversiones requieren ser ejecutadas oportunamente.

En el sentido antes expuesto, mediante las disposiciones contenidas en el Decreto de Urgencia 011-2019, se aprueban medidas orientadas a promover el incremento de la capacidad de ejecución de inversiones de los gobiernos regionales y gobiernos locales con cargo a los recursos que tenían asignados en su presupuesto institucional correspondiente al Año Fiscal 2019.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 011-2019 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 falta de ejecución de las inversiones de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en general y la necesidad de financiar la implementación de un incentivo presupuestario orientado a promover el incremento de la capacidad de ejecución de las aludidas inversiones de los Gobiernos sub nacionales.

El informe del Grupo de Trabajo designado en el Congreso Complementario para examinar el Decreto de Urgencia 011-2019, observó que la referencia a la reserva de contingencia consignada en el artículo 2 de dicho dispositivo fue formulada mencionando una ley general, el Decreto Legislativo 1440, del Sistema Nacional de Presupuesto, cuando lo adecuado era referirse a la reserva de contingencia de la ley específica, es decir la Ley del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2020. Esta Subcomisión hace notar, sin embargo, que habida cuenta que a la fecha de la expedición del Decreto de Urgencia no se contaba con la Ley de presupuesto para el 2020, la exigencia devenía en imposible de aplicar; situación que el grupo de trabajo encargado de la revisión del Decreto de Urgencia materia de análisis también reconoció en su informe.

En el mismo sentido, la Subcomisión coincide con la observación presentada en el informe del grupo de trabajo respecto a los anexos del Decreto de Urgencia 011-2019, en el sentido que estos se remitían a un proyecto de ley para efectos de establecer los criterios para la determinación de las inversiones cuyos recursos podían ser anulados¹⁰

En efecto, en los anexos del Decreto de Urgencia 011-2019 se hacía referencia al Proyecto de Ley 0471/2019-PE, proyecto de ley de presupuesto, para efectos de establecer los criterios para la determinación de las inversiones cuyos recursos podían ser anulados para efectos de la reorientación de los recursos

¹⁰ A manera de ejemplo, El Decreto de Urgencia 011-2019 consignaba en sus anexos el siguiente texto:

“ANEXO 1

CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS INVERSIONES CUYOS RECURSOS PUEDEN SER ANULADOS

Anulación de recursos de los Decretos Supremos N° 043, 055, 063, 088 y/o 110-2019-EF

Las inversiones deben cumplir con alguno de los siguientes criterios:

- Encontrarse con estado cerrado en el Banco de Inversiones.
- Inversiones cuyos recursos en el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) del año 2019 exceden el monto requerido para la culminación de la ejecución programada para el presente año fiscal, de acuerdo a su cronograma de ejecución vigente y contar con recursos para asegurar su sostenibilidad de ejecución en el 2020 consignado en el Proyecto de Ley N° 04712/2019-PE, en caso esta no culmine en el 2019.

(...)”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

para el financiamiento de inversiones de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Sobre el particular debe precisarse que, en estricto, la referencia utilizada en el Decreto de Urgencia podría considerarse como inexistente, en tanto el Proyecto de Ley aludido no tenía poder vinculante al no formar parte del ordenamiento legal. Cabe agregar, sin embargo, que sus enunciados se concretarían después mediante la dación del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020 antes mencionado.

Para esta Subcomisión, lo correcto, desde el punto de vista de la técnica legislativa hubiese sido, a falta de norma concreta y real de referencia, detallar los criterios antes mencionados en el mismo Decreto de Urgencia 011-2019. No obstante, considera que la falla de técnica legislativa aludida es un defecto de forma y no de fondo de la norma.

Respecto a la preocupación expresada en el informe del grupo de trabajo en el sentido que mediante el Decreto de Urgencia 011-2019 se habilitaría la utilización de la reserva de contingencia para distintos objetivos que pudieran no condecirse con reales situaciones coyunturales que requieran una acción inmediata del gobierno; esta Subcomisión reconoce que, a nivel normativo, no se ha definido con claridad que se debe entender por financiar situaciones que por su "naturaleza y coyuntura" no pueden ser previstas en los pliegos y que determinaría la utilización de los fondos de reserva.

En efecto, el artículo 53 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público¹¹ no precisa ni contiene una lista, bajo una técnica legislativa de numerus clausus, de los supuestos que por su naturaleza y coyuntura podrían ser materia de atención mediante la reserva de contingencia. Sobre el particular, si bien es comprensible la inexistencia de una cláusula cerrada de esta norma, pues, las situaciones en la realidad son diversas y variadas, la Subcomisión entiende que podría considerarse la mejora de la normativa del Sistema Nacional de Presupuesto Público consignada en el Decreto Legislativo 1440, en el sentido de incluir una relación de situaciones bajo

¹¹ **Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público
Artículo 53. Reserva de Contingencia**

Las Leyes de Presupuesto del Sector Público consideran una Reserva de Contingencia que constituye un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas, destinada a financiar los gastos que por su naturaleza y coyuntura no pueden ser previstos en los Presupuestos de los Pliegos. El importe del crédito presupuestario global no es menor al uno por ciento (1%) de los ingresos correspondientes a la Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios que financia la Ley de Presupuesto del Sector Público.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**

la técnica legislativa del numerus apertus, a manera de contener una guía mínima de supuestos que permitan evitar la arbitrariedad y el abuso presupuestal en el empleo de estos fondos.

No obstante lo expuesto, dado el marco normativo dentro del cual se emitió el Decreto de Urgencia 011-2019, la disposición de los fondos de contingencia para los incentivos presupuestales consignados en el mismo, reguladas sobre la base del artículo 53 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, no reviste inconstitucionalidad, pues los parámetros de la misma admiten interpretación.

En el sentido antes expuesto, la eventual modificación del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, de considerarse necesaria, es una tarea que no corresponde desarrollarse en el presente informe

Sin perjuicio de lo expuesto, cabe hacer notar que, conforme al artículo 8 del Decreto de Urgencia 011-2019, el periodo de vigencia de la norma era hasta el 31 de diciembre de 2019, salvo el artículo 2 cuya vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 2020.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 011-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias que contribuyan a la ejecución de inversiones a través del gasto público, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; sin embargo, habiéndose vencido el periodo de vigencia del decreto de urgencia en análisis, **SE RECOMIENDA** que la Comisión de Constitución y Reglamento emita el instrumento procesal parlamentario que disponga su archivamiento por sustracción de la materia, dando por concluido el presente proceso de control político.

Lima, 30 de abril 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 011-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS QUE CONTRIBUYAN A LA EJECUCIÓN DE
INVERSIONES A TRAVÉS DEL GASTO PÚBLICO.**