

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
Ejecución de Inversiones Públicas a través de
Proyectos Especiales de Inversión Pública y dicta
Otras Disposiciones.**

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 021-2020, Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales de inversión pública y dicta otras disposiciones.

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 021-2020, Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales de inversión pública y dicta otras disposiciones, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2020.

El Presidente de la República, mediante Oficio 021-2020-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 021-2020; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 27 de enero de 2020 y derivado a la Comisión Permanente el 29 del mismo mes y año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 29 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Edgard Américo Ochoa Pezo como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 021-2020.

El coordinador del Grupo de Trabajo, mediante Oficio 044-2020-2021-DC-EAOP/CR, del 24 de febrero de 2020, pone en conocimiento del Presidente de

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 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
Ejecución DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE
PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA
OTRAS DISPOSICIONES.**

la Comisión Permanente el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 021-2020, cuyas conclusiones son las siguientes:

- El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimientos de control (político y jurídico) diferente. La indicada facultad legislativa extraordinaria del artículo 135 no debería entenderse como absoluta, sino circunscrita a los límites reconocidos en el informe.
- El decreto de urgencia cumple con los requisitos formales, tanto previos como posteriores a su promulgación, esto es, cuenta con el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123 de la Constitución Política del Perú) y el Ejecutivo ha dado cuenta de éste a la Comisión Permanente al día siguiente de su publicación, para que lo examine y lo eleve al Congreso una vez que este se instale, de acuerdo a lo señalado en el artículo 135 de la Constitución y con lo dispuesto en el literal a) del artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República, referido al procedimiento de control sobre los decretos de urgencia.
- El decreto de urgencia cumpliría con los criterios de excepcionalidad, necesidad, generalidad y conexidad, y parcialmente con el criterio de transitoriedad, señalados por el Tribunal Constitucional en el fundamento 60 de la sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-AI/TC, y en consecuencia pasaría el control constitucional.
- Según el artículo 78 de la Constitución Política, el Poder Ejecutivo es titular de la iniciativa legislativa en materia presupuestal, y que según el artículo 76 del Reglamento del Congreso le corresponde de manera exclusiva al Presidente de la República la iniciativa en materia presupuestal y financiera.

La Constitución Política en su artículo 80 (tercer párrafo) y 101 numeral 3, establece que los créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto y que le corresponde tal atribución a la Comisión Permanente durante el receso parlamentario, esto es durante el funcionamiento normal del congreso.

Como la materia que regula el decreto de urgencia es financiera y presupuestal, está comprendida en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política por tratarse de materia económica financiera.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

- El Decreto Supremo 289-2019-EF aprueba disposiciones para la incorporación progresiva del Building Information Modeling (BIM) en la información pública, así como para la elaboración e implementación del Plan BIM Perú que debe definir la estrategia nacional para la implementación progresiva de la adopción y uso del BIM y el decreto supremo establece que cada proyecto especial de inversión pública utiliza la metodología colaborativa de modelamiento digital de información para la construcción (BIM) así como otros instrumentos y metodologías que se disponga en los Lineamientos para el modelo de ejecución de inversiones públicas, resulta necesario conocer el contenido del Plan BIM Perú para comprobar la concordancia entre estas dos normas.
- El numeral 5.2 del artículo 5 del Decreto de Urgencia autoriza por excepción a cada entidad pública titular de un proyecto especial de inversión pública que aplica el modelo de ejecución de inversiones, a suscribir convenios de administración de recursos y sus respectivas adendas con organismos internacionales bajo las disposiciones de la Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales y su Reglamento; sin embargo, el control que realiza la Contraloría General de la República solo alcanza a las entidades públicas nacionales sujetas a control, lo que significa que el uso y disposición de los recursos transferidos a estos organismos públicos internacionales no está sujeta al control gubernamental. Esto representa un vacío que debe ser cubierto incluyendo cláusulas colaborativas de los organismos internacionales con la Contraloría General de la República o caso contrario se requiere de coordinaciones con el Ministerio de Relaciones Exteriores para buscar una fórmula que permita controlar los recursos transferidos a estos organismos, pues se trata de dinero público para la ejecución de inversión pública, destinadas a cerrar brechas de infraestructura y de acceso a los servicios públicos.
- El decreto de urgencia incorpora una serie de disposiciones sobre modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, en el nivel funcional programático y transferencias financieras; sin embargo, no establece requisitos y condiciones para las entidades que reciben las transferencias. Puede haber entidades que tengan observaciones en los informes realizados por la Contraloría General de la República, justamente referidos al uso y disposición de los presupuestos asignados a las inversiones públicas, o simplemente existe corrupción, y no se fijan candados legales para asegurar la ejecución de las inversiones públicas en entidades que tienen pendiente levantar las observaciones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 3 de marzo de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 021-2020; el resultado de la votación fue 3 votos a favor, 12 en contra y 2 abstenciones. Se dejó establecido que, no habiendo acuerdo, el Informe será elevado en sus términos al Congreso para que proceda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú, una vez instalada el nuevo Congreso.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021 del Congreso Extraordinario, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor puso en conocimiento a la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 021-2020 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 003-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión. Además, se hizo la precisión³ 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. Estas comisiones no aprobaron dictamen alguno relacionado al Decreto de Urgencia 021-2020.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 13 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión

³ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE
PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA
OTRAS DISPOSICIONES.**

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 021-2020.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 021-2020 tiene por objeto dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios en beneficio de la población a través de un modelo que facilite la ejecución de inversiones públicas y dicta otras disposiciones.

En ese sentido, se establece el ámbito y marco de aplicación del decreto de urgencia en: (i) el modelo de ejecución de inversiones públicas recoge las mejores prácticas y altos estándares internacionales en materia de inversión pública establecidos por las organizaciones multilaterales de las que el Perú es parte, así como por los acuerdos comerciales y ambientales suscritos por el Estado peruano; (ii) el modelo comprende funciones de gestión de proyectos, asistencia técnica para la gestión y ejecución de las inversiones, uso de la metodología colaborativa de modelamiento digital de información para la construcción (BIM) y de modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional, facilidades para la obtención de licencias de habilitación urbana o de edificación y para liberación de interferencias, así como condiciones especiales para la contratación de funcionarios y servidores, y demás aspectos; y (iii) corresponde al Sistema Nacional de Control, en el marco de sus competencias, efectuar el control preventivo y concurrente de las contrataciones realizadas por las entidades públicas al amparo del Decreto de Urgencia, desde la convocatoria hasta su culminación.

Además, se establecen las funciones de gestión de proyectos, asistencia técnica para la gestión y ejecución de proyectos de las inversiones, y uso de la metodología colaborativa de modelamiento de información para construcción (Building Information Modeling - BIM), así como de modelos de modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional. En esa línea, se introducen disposiciones orientadas a brindar facilidades para la tramitación y obtención de licencias de habilitación urbana o de edificaciones para la liberación de interferencias; y otras disposiciones especiales para facilitar la contratación de funcionarios y servidores.

El proyecto especial, en el marco del modelo de ejecución de inversiones públicas, debe contener una cartera de inversiones sectoriales o multisectoriales,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
Ejecución de Inversiones Públicas a través de
Proyectos Especiales de Inversión Pública y dicta
otras disposiciones.**

a fin de ejecutar inversiones viables, sostenibles y presupuestadas, las cuales deberán estar orientadas al cierre de brechas de infraestructura y acceso a los servicios públicos. En ese sentido, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá los criterios mínimos que deben cumplir las inversiones o cartera de inversiones, para ser incorporados en un proyecto especial de inversión pública.

Dichos proyectos de especiales deberán contar con un director ejecutivo designado mediante Resolución Ministerial, debiendo el MEF aprobar el perfil mínimo y los requisitos. Asimismo, cada proyecto especial contará con una Unidad Ejecutora, la que se creará en cada pliego responsable del proyecto de inversión pública, exceptuándose para tal fin, de lo dispuesto en el artículo 68 del Decreto Legislativo 1440.

Cada entidad pública titular de un proyecto especial, excepcionalmente, está autorizada a suscribir Convenios de Administración de Recursos y sus respectivas adendas con organismos internacionales, bajo los alcances de la Ley 30356, Ley que Fortalece la Transparencia y el Control de los Convenios de Administración con Organizaciones Internacionales; y se faculta al titular del pliego a realizar transferencias a favor de organismos internacionales en el marco de los convenios.

Por otro lado, se autoriza a los proyectos especiales a aplicar modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional; en estos casos, quedan exceptuados de la aplicación de las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Adicionalmente, se les exceptúa de las licencias de habilitación urbana o de edificaciones a las que hace referencia la Ley 29090, Ley de regulación de habilitaciones y de edificaciones, para la ejecución de las inversiones de los proyectos especiales de inversión pública.

En el caso de que las inversiones del proyecto especial involucren bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de la Nación, el Ministerio de Cultura deberá emitir la autorización correspondiente y precisar ante qué autoridad se deberán regularizar las obras ejecutadas para lo cual deberá habilitar un procedimiento excepcional con un plazo no mayor a sesenta (60) días calendario, que será aplicable siempre y cuando las obras ejecutadas no hayan ocasionado daño o alteración irreversible al Patrimonio Cultural de la Nación.

Se prevén, además, medidas de carácter especial que permitan la liberación y el registro de interferencias, para garantizar la eficacia y predictibilidad a los procesos en materia ambiental, y para las transferencias de recursos. Asimismo, se autoriza a los pliegos presupuestarios que cuentan con el financiamiento de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

las inversiones, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, a favor del pliego al que corresponde el proyecto especial de inversión pública, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional por la fuente de financiamiento de Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito. Para tal efecto, quedan exceptuados de lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

De otro lado, se autoriza a los pliegos presupuestarios que cuentan con el financiamiento para los proyectos especiales, a realizar transferencias financieras con cargo a los recursos de su presupuesto institucional por fuentes de financiamiento distintas a la de Recursos Ordinarios y/o Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito, excepto los Recursos Determinados correspondientes al rubro canon y sobre canon, regalías, rentas de aduanas y participaciones a favor del pliego que esté a cargo del proyecto especial de inversión pública.

En cuanto a las disposiciones complementarias finales, se estipulan las definiciones de las figuras y modalidades referidas en el decreto de urgencia, la necesidad de elaborar disposiciones reglamentarias generales y lineamientos para el modelo de ejecución de inversiones públicas, así como las condiciones especiales para la contratación de servidores aplicando las siguientes reglas: (i) se podrá contratar servidores civiles sujetos al Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios; (ii) los puestos del proyecto especial deben ser incluidos en el aplicativo informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público— AIRHSP; (iii) se exceptúa a los proyectos de lo establecido en el párrafo 9.4 del artículo 9 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020; (iv) en posiciones de confianza y de libre designación no es aplicable la exigencia de plaza orgánica del CAP a la que se refiere la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley 29849, Ley que establece la eliminación progresiva del régimen especial del Decreto Legislativo 1057 y otorga derechos laborales; ni los límites establecidos en el artículo 77 de la Ley 30057, Ley del Servicio Servir.

Además, quedan delimitadas las responsabilidades sobre el uso de los recursos; se autoriza expresamente a replicar los modelos de ejecución de inversiones públicas; y se faculta a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno a suscribir convenios con los proyectos especiales de inversión pública. Asimismo, se dispone la implementación de un inventario de obras públicas paralizadas cuyo plazo para ser actualizado queda extendido hasta el 28 de febrero de 2020,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

debiendo quedar registrado en el Banco de Inversiones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

En esa misma línea, se estipula que PROINVERSION sea proveída de una estructura orgánica más adecuada para el cumplimiento de sus funciones, debiendo presentar en treinta (30) días ante la Secretaría de Gestión Pública-SGP de la PCM, una solicitud de Declaratoria de Fortalecimiento Organizacional; pudiendo darse el caso que la PCM disponga transferir las funciones de PROINVERSION a otra entidad pública. En el marco de las medidas que PROINVERSION implemente para mejorar la eficiencia de sus procesos internos, se exceptúa de la prohibición establecida en el párrafo 8.1 del artículo 8 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

Adicionalmente, se otorgan facilidades financieras a gobiernos regionales y gobiernos locales de tal forma que se autoriza al MEF a otorgar una facilidad financiera hasta por la suma de S/ 500 000 000,00 (QUINIENTOS MILLONES Y 00/100 SOLES) a favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales, en el marco de la Ley 27506, Ley de Canon. El monto que se asigna a cada una de las entidades citadas con cargo a esta facilidad financiera equivale a un porcentaje de la proyección de sus ingresos futuros por concepto de canon minero del periodo 2023- 2027. Los recursos provenientes de la facilidad financiera otorgados a favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales deben ser incorporados en el presupuesto institucional de los pliegos correspondientes, en la fuente de financiamiento Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito.

De otro lado, se autoriza a la emisión de bonos soberanos hasta por la suma de S/ 500 000 000,00 (QUINIENTOS MILLONES Y 00/100 SOLES), durante el periodo 2020-2022. Adicionalmente, se autoriza al Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático durante el Año Fiscal 2020; para tal fin se le exceptúa de lo establecido en los párrafos 13.2 y 13.3 del artículo 13 del Decreto de Urgencia 014-2019, y del inciso 4 del párrafo 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Asimismo, se autoriza al Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI a financiar proyectos de irrigación del sector agricultura y riego y a celebrar convenios con los gobiernos regionales, titulares de los proyectos de irrigación comprendidos en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC), pudiendo inclusive negociar la subrogación de la titularidad de los referidos proyectos. Consecuentemente, se autoriza al MEF, en mérito de los convenios que se suscriban, a la adecuación de documentos contractuales de las operaciones de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
Ejecución de Inversiones Públicas a través de
Proyectos Especiales de Inversión Pública y dicta
otras disposiciones.**

endeudamiento externo asociadas a los proyectos del PNIC. Para tal fin se autoriza a los gobiernos regionales a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor del MINAGRI para el caso de los recursos correspondientes a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios; del mismo modo se autoriza a los Gobiernos Regionales a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático quedando exoneradas de lo establecido en el inciso 4 del párrafo 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440.

Por su parte, se dispone el financiamiento del componente Fortalecimiento de Capacidades del Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios - PIRCC y en ese sentido se autoriza a la PCM mediante la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor de las entidades del Gobierno Nacional, hasta por la suma de S/ 25 000 000,00 (VEINTICINCO MILLONES Y 00/100 SOLES), con cargo a los recursos del «Fondo para la continuidad de la Reconstrucción con Cambios».

Asimismo, se declara de interés nacional y necesidad pública la adquisición de terrenos que garanticen el funcionamiento del Radio Observatorio de Jicamarca del Instituto Geofísico del Perú, para lo cual se autoriza al Ministerio del Ambiente, el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, a efectuar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, a favor del Instituto Geofísico del Perú, hasta por la suma de S/ 18 600 000,00 (DIECIOCHO MILLONES SEISCIENTOS MIL Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional y sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público, quedando exceptuados de lo previsto en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440.

De otro lado, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA queda autorizado, durante el Año Fiscal 2020, a realizar transferencias financieras a favor del Instituto Geofísico del Perú, con cargo a los recursos de su presupuesto institucional por la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados que no provengan del aporte por regulación, para completar el financiamiento de la adquisición de los terrenos o inmuebles necesarios para la construcción del cerco de protección del Radio Observatorio de Jicamarca que garanticen su continuidad y funcionamiento.

Se contempla la autorización de transferencia de partidas del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo-MINCETUR a favor del Ministerio de Cultura durante el Año Fiscal 2020, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
Ejecución DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE
PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA
OTRAS DISPOSICIONES.**

institucional, excepcionalmente, a favor del Ministerio de Cultura, hasta por la suma de S/ 8 500 000,00 (OCHO MILLONES QUINIENTOS MIL Y 00/100 SOLES), por la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, para financiar la ejecución del proyecto de inversión con Código Único de Inversiones N° 2151618: «Creación de los servicios turísticos públicos en los sitios arqueológicos de Yalape, Karajía, Laguna De Los Cóndores, Makcro, Tella, Kuélap, Revash, Olan, La Congona y Corredor Turístico del Alto Utcubamba, en las provincias de Chachapoyas y Luya-Región Amazonas», componentes Recuperación de los Recursos Turísticos de Kuélap y Karajía, referente a la Recuperación de Recursos Turísticos - Restauración Kuélap. Lo dispuesto se financia con cargo al presupuesto institucional del MINCETUR, quedando exceptuado de lo dispuesto por el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440.

En las disposiciones complementarias transitorias, se prevé efectuar modificaciones presupuestarias en gastos de inversiones autorizando al Poder Ejecutivo a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional entre los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En esa misma línea, se autoriza al Gobierno Regional de Loreto, durante el Año Fiscal 2020, a utilizar los recursos referidos en el artículo 6 de la Ley 30897, para el financiamiento de proyectos de inversión relacionados con infraestructura de agua y saneamiento urbano que sean priorizados por dicho Gobierno Regional.

Del mismo modo, se autoriza al Poder Ejecutivo, durante el Año Fiscal 2020, a realizar modificaciones presupuestales en el nivel institucional, a favor del Ministerio de Cultura, a fin de financiar las inversiones para los parques culturales bicentenario, en el marco de la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia del Perú. Asimismo, a celebrar convenios de administración de recursos y a efectuar transferencias financieras a favor de organismos internacionales, para las contrataciones que resulten necesarias.

Se exceptúa a los tres niveles de gobierno de lo establecido en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440; y se autoriza a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas-DEVIDA a celebrar un convenio de cooperación técnica con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC, para la asistencia técnica al Estado peruano en la implementación del sistema de monitoreo de control de la producción y comercio de cocaína, para lo cual queda autorizada a transferir financieramente, a favor del organismo internacional y con cargo a su presupuesto institucional, los recursos correspondientes.

En lo que respecta a las disposiciones complementarias modificatorias se incorporan artículos al Decreto de Urgencia 016-2019, Decreto de Urgencia para el Endeudamiento del Sector Público para el Año Fiscal 2020, autorizando al MEF a implementar fondos bursátiles (Exchange-Traded Fund - ETFs) con cargo

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE
PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA
OTRAS DISPOSICIONES.**

a los recursos del Fondo de Deuda Soberana. Asimismo, se incorpora el artículo 18 al Decreto de Urgencia 016-2019, de tal forma que se autoriza el financiamiento de Intervenciones mediante Inversiones e Inversiones de Optimización, Ampliación Marginal, Reposición y Rehabilitación que se encuentren en el marco del Plan Integral de la Reconstrucción con Cambios aprobado por Decreto Supremo 091- 2017-PCM. En esa línea, se modifica el párrafo 13.1 del artículo 13 del Decreto de Urgencia 018-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la promoción e implementación de los proyectos priorizados en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, para garantizar la predictibilidad a los procesos en materia ambiental, lo que será financiado con cargo al presupuesto institucional del pliego correspondiente a cada entidad.

Se prevé, además, la modificación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, a fin de autorizar el adelanto de canon minero a favor de los gobiernos regionales y gobiernos locales beneficiarios; no siendo aplicable en los casos que dichos gobiernos mantengan saldos acumulados pendientes por deducir por adelantos previamente otorgados. Asimismo, se modifica el artículo 6 de la Ley 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), en cuanto a la conformación de su consejo directivo los que serán designados por resolución ministerial.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra del Ambiente, la Ministra de Salud, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, la Ministra de Cultura y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que de acuerdo con las últimas proyecciones del Banco Central de Reserva del Perú y del Ministerio de Economía y Finanzas, se prevé un crecimiento de alrededor de 2.2% del PBI de Perú para 2019, en un contexto de incertidumbre en el ámbito internacional, que llevaría a un moderado crecimiento de la economía global de 3.0 en 2019, según la última proyección del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, para el año 2020 se proyecta una recuperación del gasto público, explicado por la mejora de la inversión pública (+9.0%) y el consumo público (+3.8%), lo que permitiría una provisión eficiente de servicios públicos de calidad y continuar con el cierre de brechas de infraestructura.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

Para lograr ello, es necesario implementar un conjunto de medidas que dinamicen la inversión pública, a través, por ejemplo, de una mejora de la capacidad de gasto de los tres niveles de gobierno, así como de la implementación de herramientas de gestión de proyectos, consistentes con el nivel de riesgo y complejidad de los proyectos. Es importante indicar que se requiere implementar acciones para mejorar la ejecución de la inversión, debido a que la baja capacidad de gestión que se ha visto en la última década es un problema que limita el multiplicador de la política fiscal. En el periodo 2009-2018, en promedio, solo se ha ejecutado el 70% de los recursos asignados en el presupuesto para inversión. Así, dejar recursos sin ejecutar disminuye los efectos de implementar un impulso fiscal efectivo para la economía, ante la ocurrencia de un evento adverso.

Se enfatiza que, en los últimos años, el Gobierno ha implementado acciones para fortalecer la capacidad de gestión de las inversiones, pero es necesario seguir aunando esfuerzos para que este tipo de gasto sea más estable y eficiente. En tal sentido, el gobierno busca acelerar el cierre de brechas prioritarias, que a su vez dinamice la actividad económica en el corto plazo y garantice un crecimiento económico sostenido y mayor bienestar para la población.

Por su parte, existen diversos instrumentos de aplicación usual en el sector privado, que el sector público ha venido incorporando exitosamente bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública (procesos, modelos de administración y criterios para la dirección de proyectos). Estos instrumentos incluyen la aplicación de procesos generales (planificación, ejecución, control y cierre de los proyectos) y sistemas estandarizados que permiten reducir los riesgos.

Por lo tanto, desde la óptica de las buenas prácticas y experiencias exitosas, el decreto de urgencia incorpora al ordenamiento jurídico un modelo de ejecución de inversiones que recoge, aplica y evalúa las prácticas, procesos y herramientas de mayor éxito para agilizar la ejecución de proyectos.

Dicho modelo sería aplicable los proyectos especiales de inversión pública que se crearían debido a la complejidad o dimensión de sus inversiones, siendo el Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el sector correspondiente, responsable por determinar las inversiones que integrarían los proyectos especiales.

Asimismo, el Ministerio de Economía y Finanzas establecerá el perfil mínimo y los requisitos para el cargo de Director Ejecutivo de cada uno de estos proyectos. Con referencia al perfil mínimo, se referirá a la formación y experiencia requerida, la misma se espera esté acorde a los más altos estándares internacionales en la

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

gestión de inversiones de complejidad y gran envergadura. De manera similar, los requisitos establecerán condiciones que, pudiendo estar reguladas de manera genérica en otras normas, buscan evitar conflictos de intereses con instituciones u organizaciones relacionadas; asegurar autonomía e independencia, así como una conducta sin tachas ante autoridades policiales, judiciales y penales, etc. Dichos proyectos especiales contarán con una Unidad Ejecutora que permitirá la ejecución de los proyectos conjuntamente con la asistencia técnica necesaria.

Las facilidades que contiene el modelo pueden tener un mayor impacto si se aplican a proyectos con altos montos de inversión, de alta complejidad y que requieren grandes coordinaciones a nivel multisectorial. Es por ello que el decreto de urgencia, se presenta como una oportunidad de contar con una estructura que permita utilizar los sistemas administrativos del Estado (inversiones, presupuesto, abastecimiento, entre otros) como efectivos instrumentos de gestión.

De esa manera, la ejecución de las inversiones, cuyo fin es proveer bienestar social, no sólo genera la rentabilidad social esperada y afectan positivamente los problemas identificados, sino que inciden en la generación de empleo, tributación, generación de mayor consumo u otras inversiones, entre otros beneficios.

En ese sentido, la gestión de proyectos de alto impacto y urgencia económica y social puede ser mejorada a través de la dotación de recursos con alta especialización y una estructura funcional especial para conducirlos en condiciones que aseguren un adecuado procedimiento en sus actividades y que agilicen los plazos de su ejecución de modo eficiente, para el cumplimiento de los fines del proyecto.

Lo anterior, debe apoyarse en normas que brinden el marco jurídico y que desarrollen definiciones claras sobre la estructura de gobernanza para su implementación, así como de instrumentos desde el Estado que promuevan y articulen una estructura de gestión funcional, eficaz para llevar a cabo los controles en la gestión de dichos proyectos en todas sus etapas.

Por ello se establece el seguimiento a la ejecución de las inversiones por parte de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de la Inversión Pública de la Dirección General de Programación Multianual de Inversión Pública (DGPMI) del Ministerio de Economía y Finanzas. Dicha función se encarga debido al rol que ejerce la DGPMI como órgano rector del Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones y porque, según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF, la DGPMI es la responsable de efectuar el

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

seguimiento al desempeño de la gestión de inversiones en el marco del Invierte.pe.

Adicionalmente, se señala que la dicha función permitirá mejorar y/o adaptar las metodologías y lineamientos para el seguimiento de la ejecución de proyectos especiales y brindar capacitaciones y asistencia técnica de seguimiento de inversiones públicas. Asimismo, al centralizar experiencias de los proyectos especiales la DGPMI podría transmitir lecciones aprendidas a las Entidades Ejecutoras de las inversiones a fin de advertir posibles riesgos y tomar acciones correctivas oportunamente contribuyendo de esta manera a una ejecución más eficiente de las inversiones.

Finalmente, las contrataciones realizadas por las entidades públicas al amparo del Decreto de Urgencia que permite la aplicación del modelo de ejecución de inversiones, deben contar con la participación preventiva y concurrente del Sistema Nacional del Control. El control gubernamental consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.
- Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales.
- Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Legislativo 1057, Decreto Legislativo que regula el régimen especial de contratación administrativa de servicios.
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil.
- Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

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 legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley, de efectos inmediatos, respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia 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 021-2020, Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales de inversión pública y dicta otras disposiciones, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

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

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

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.

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,

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

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 referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes.

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

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la 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 formales⁵ (referendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la

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

⁵ En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁶.

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:

de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

⁶ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

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

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

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

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto, no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio 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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

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 021-2020

El Decreto de Urgencia 021-2020 fue publicado el 24 de enero de 2020 y, el 27 del mismo mes y año, 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, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra del Ambiente, la Ministra de Salud, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, la Ministra de Cultura y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

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

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 021-2020, se advierte que tiene por objeto dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios en beneficio de la población a través de un modelo que facilite la ejecución de inversiones públicas y dicta otras disposiciones; su ámbito

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

y marco de aplicación comprende: (i) el modelo de ejecución de inversiones públicas recoge las mejores prácticas y altos estándares internacionales en materia de inversión pública establecidos por las organizaciones multilaterales de las que el Perú es parte, así como por los acuerdos comerciales y ambientales suscritos por el Estado peruano; (ii) el modelo comprende funciones de gestión de proyectos, asistencia técnica para la gestión y ejecución de las inversiones, uso de la metodología colaborativa de modelamiento digital de información para la construcción (BIM) y de modelos contractuales de ingeniería de uso estándar internacional, facilidades para la obtención de licencias de habilitación urbana o de edificación y para liberación de interferencias, así como condiciones especiales para la contratación de funcionarios y servidores, y demás aspectos; y (iii) corresponde al Sistema Nacional de Control, en el marco de sus competencias, efectuar el control preventivo y concurrente de las contrataciones realizadas por las entidades públicas al amparo del Decreto de Urgencia, desde la convocatoria hasta su culminación. El contenido de los dispositivos se adecúa al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos señala que de acuerdo con las proyecciones del Banco Central de Reserva del Perú y del Ministerio de Economía y Finanzas, se prevé un crecimiento de alrededor de 2.2% del PBI de Perú para 2019, en un contexto de incertidumbre en el ámbito internacional; para lograr un crecimiento económico para el 2020 se debe incrementar el gasto público, lo que a su vez permitirá el cierre de brechas de infraestructura; en el periodo 2009-2018, en promedio, solo se ha ejecutado el 70% de los recursos asignados en el presupuesto para inversión, por lo que es necesario recurrir a nuevos instrumentos de gestión para mejorar la eficiencia en el gasto público. En este escenario, y teniendo en cuenta la necesidad de contar con instrumentos de gestión modernos y la necesidad de dinamizar la economía, la intervención legislativa estaba totalmente justificada. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la existencia de brechas en infraestructura.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 021-2020, Decreto de Urgencia que establece el modelo de ejecución de inversiones públicas a través de proyectos especiales de inversión pública y dicta otras disposiciones, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE
PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA
OTRAS DISPOSICIONES.**

Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

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 021-2020,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE EL MODELO DE
EJECUCIÓN DE INVERSIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE
PROYECTOS ESPECIALES DE INVERSIÓN PÚBLICA Y DICTA
OTRAS DISPOSICIONES.**