

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, 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 031-2019, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, 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 031-2019, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y Dicta otras Disposiciones, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 296-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 031-2019; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 23 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 27 de diciembre de 2019, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente, celebrada el 6 de enero de 2020, se dio cuenta del referido decreto de urgencia y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Marco Arana Zegarra como

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 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 031-2019.

El Grupo de Trabajo, en la Tercera sesión, realizada el 3 de febrero de 2020, aprobó por mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 031-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 12 de febrero de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 031-2019; el resultado de la votación fue 11 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio N°001-2020-2021-ADP-CD/CR del 15 de junio del 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 031-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, a través de Oficio N°014-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho Decreto de Urgencia fue derivado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estrado 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.

Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 031-2019.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que se encontraban pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

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 031-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 031-2019 tenía por objeto establecer medidas urgentes de naturaleza fiscal orientadas a modificar la definición de Saldo de Pasivos establecida en el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Precisándose que, la exclusión de conceptos de la citada definición, dispuesta por dicho Decreto de Urgencia, no afectaba el alcance de las obligaciones y su cumplimiento.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 031-2019 contemplaba entre sus disposiciones la modificación del literal a) del numeral 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, el cual quedaba redactado de la siguiente manera:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

TEXTO NUEVO (Decreto de Urgencia 031-2019)	TEXTO ORIGINAL (Decreto Legislativo 1275)
"Artículo 3. Definiciones Para efectos de lo dispuesto en la presente norma, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: 1. Saldo de Deuda Total del Gobierno Regional o Gobierno Local: comprende el Saldo de Pasivos de los Estados de Situación Financiera; la Deuda Exigible con entidades del Estado; y la Deuda Real con las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). a) El Saldo de Pasivos. Comprende todos los pasivos reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, excluyendo los ingresos diferidos, obligaciones previsionales, beneficios sociales, provisiones y pasivos derivados de la ejecución de cartas fianza, multas no consentidas y similares. El Saldo de Pasivos comprende también los que proceden de operaciones diversas garantizadas con flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional, como los Fideicomisos, Titulización de activos y similares. Se excluyen también los pasivos derivados de la ejecución de las sentencias judiciales en materia laboral correspondientes a la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud. (...)"	Artículo 3. Definiciones Para efectos de lo dispuesto en la presente norma, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: 1. Saldo de Deuda Total del Gobierno Regional o Gobierno Local: comprende el Saldo de Pasivos de los Estados de Situación Financiera; la Deuda Exigible con entidades del Estado; y la Deuda Real con las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). a) El Saldo de Pasivos. Comprende todos los pasivos <i>de corto, mediano y largo plazo, externos e internos, cuyos desembolsos han sido</i> reconocidos y formalizados en los Estados de Situación Financiera de los Gobiernos Regionales o Gobiernos Locales, excluyendo los ingresos diferidos y obligaciones previsionales. El Saldo de Pasivos comprende también los que proceden de operaciones diversas garantizadas con flujos de ingresos futuros, con y sin aval del Gobierno Nacional, como los Fideicomisos, Titulización de activos y similares.

Como se puede apreciar del cuadro adjunto, mediante la modificación dispuesta se agregaron exclusiones a la definición de saldo de pasivos, tales como: Beneficios sociales, Provisiones y pasivos derivados de la ejecución de cartas fianza, Multas no consentidas y similares, Pasivos derivados de la ejecución de las sentencias judiciales en materia laboral correspondientes a la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud.

Mediante una disposición complementaria final se faculta a la Dirección General de Política Macroeconómica y Descentralización Fiscal y la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, para emitir las normas complementarias necesarias, en materia de su competencia, para la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

adecuada implementación de lo dispuesto en el decreto de urgencia materia de análisis.

Se establecen tres disposiciones complementarias transitorias a fin de actualizar, excepcionalmente y "de corresponder", determinados informes y conceptos, y adecuarlos a las modificaciones realizadas al literal a) del numeral 1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1275; las cuales son:

- Actualización excepcional del Informe Anual de Evaluación de Cumplimiento de Reglas Fiscales de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales al 2018, publicado en el mes de mayo de 2019, en un plazo no mayor de 30 días calendario contados a partir del día siguiente de la entrada en vigencia del Decreto de Urgencia 031-2019.
- Actualización excepcional del listado de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales sujetos a medidas correctivas establecidas en los numerales 7.1 y 7.2 del artículo 7 del Decreto Legislativo 1275.
- Actualización excepcional de los topes máximos de capacidad anual para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de motivos del Decreto de Urgencia 031-2019, señalaba que, mediante Decreto Legislativo 1275, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, se aprobó un marco fiscal prudente, responsable y transparente, que facilite el seguimiento y rendición de cuentas de la gestión de las finanzas públicas, permita una adecuada gestión de activos y pasivos bajo un enfoque de riesgos fiscales, y considere reglas fiscales acordes con sus capacidades y alineadas con el principio general y objetivos macrofiscales.

El artículo 6 del citado Decreto Legislativo estableció dos reglas fiscales a fin de promover la responsabilidad subnacional:

- La Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total, para controlar el endeudamiento Subnacional en límites razonables.
- La Regla Fiscal de Ahorro en Cuenta Corriente, para controlar el crecimiento del gasto corriente.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

Las reglas fiscales son importantes en la medida que imponen restricciones a la política fiscal para fortalecer la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, asegurando el financiamiento de la provisión permanente de servicios públicos a la población. Estas se constituyen en instrumentos que permiten la toma de medidas contracíclicas y, para ello, requieren una rendición de cuentas completa y transparente de parte de las entidades que se sujetan a su cumplimiento.

En el sentido antes expuesto, la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total mide el nivel de deuda de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales en relación a sus ingresos corrientes promedio, permitiendo identificar a las entidades subnacionales con problemas de sobreendeudamiento a fin de establecer medidas correctivas.

La exposición de motivos añadía que, en la evaluación realizada al marco fiscal subnacional, se encontró que la definición actualmente vigente referida al Saldo de Pasivos, mostraba la existencia de variables que distorsionaban la misma, tales como: los pasivos derivados de beneficios sociales, provisiones y de la ejecución de cartas fianza, multas no consentidas y similares y las deudas vinculadas a sentencias judiciales, especialmente las relacionadas a la denominada "deuda social" de naturaleza laboral.

Así pues, respecto a los beneficios sociales, la exposición de motivos señalaba que, desde el 2014 los Estados de Situación Financiera tenían una cuenta contable denominada "Beneficios Sociales y Obligaciones Previsionales", la misma que luego se desdobló en dos subcuentas: i) Beneficios Sociales y ii) Obligaciones Previsionales. Sin embargo, en la definición del Saldo de Pasivos del Decreto Legislativo 1275, se excluyó únicamente las obligaciones previsionales quedando pendiente excluir también los beneficios sociales.

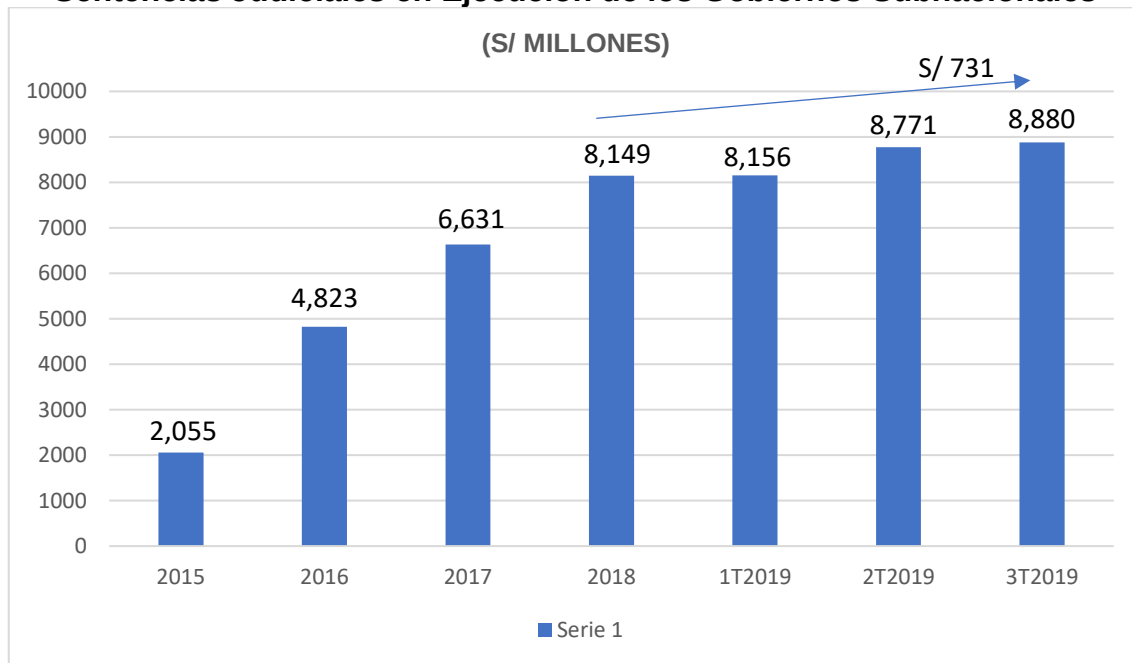
En cuanto a los pasivos derivados de provisiones, caracterizados por la incertidumbre acerca de su cuantía o vencimiento, la exposición de motivos señalaba que podría estarse distorsionando la definición de Saldo de Pasivos al incorporar obligaciones que aún no constituían deudas firmes propiamente dichas o que sean exigibles para el período de referencia.

Respecto a las cartas fianzas, multas no consentidas y similares registradas en el pasivo de los gobiernos subnacionales conforme a la Directiva N° 001-2018-EF/51.01 "Metodología para el registro contable y presentación de los ingresos dinerarios por la ejecución de Garantías, indemnización o liquidación de seguros y similares en Entidades Gubernamentales", sin embargo, tales registros, no constituían una deuda firme exigible para el período de referencia.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

Respecto a las deudas vinculadas con sentencias judiciales, durante el año 2018, los Gobiernos Subnacionales registraban un monto por sentencias judiciales que ascendían a S/ 8149 millones y, al tercer trimestre de 2019, a S/ 8 880 millones; es decir, en los últimos 9 meses del año esta deuda se había incrementado a S/ 731 millones. Tal es así que, entre el 2015 y el 2019 el registro de las sentencias judiciales se había cuadruplicado al pasar de S/ 2 055 millones a S/ 8 880 millones, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Sentencias Judiciales en Ejecución de los Gobiernos Subnacionales



Fuente: Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas

Conforme a lo señalado por la Dirección General de Contabilidad Pública del Ministerio de Economía y Finanzas, un componente importante de las deudas provenientes de las sentencias judiciales está constituido por la denominada "deuda social" que está referida principalmente a la deuda firme con el personal del magisterio y de salud; pasivos que desde el año 2016 venían siendo atendidos con aportes del Gobierno Nacional mediante transferencias de partidas.

Así pues, a setiembre de 2019, los Gobiernos Regionales destinaron para el pago de las sentencias judiciales un total de S/ 384 millones, del cual, el 94% corresponde a la deuda con el personal del magisterio y de salud, porcentaje que es íntegramente financiado con transferencias del Gobierno Nacional.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

Por otro lado, se señalaba que entre el año 2015 (diciembre) y el 2019 (setiembre) el Saldo de Pasivos se había incrementado de S/ 13 258 millones a S/ 19 722 (+S/ 6 464 millones), exacerbado principalmente por el crecimiento de las sentencias judiciales que, de acuerdo al Gráfico consignado líneas arriba, en el mismo período se incrementó en S/ 6 825 millones.

En el sentido antes expuesto, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 031-2019 consignaba que, si se considera que las sentencias firmes en materia laboral de la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud venían siendo atendidas por el Gobierno Nacional mediante transferencia de partidas, se estaría sobredimensionando el Saldo de Pasivos en la evaluación del cumplimiento de la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total, lo cual era agravado por la inclusión de los pasivos derivados de beneficios sociales, provisiones de cartas fianza, multas no consentidas y similares que, siendo pasivos de las entidades, no constituían deuda firme exigible a la entidad en el período de evaluación.

En ese contexto, el sobredimensionamiento del Saldo de Pasivos, producto del crecimiento de las sentencias firmes en materia laboral de la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la salud, estaba generando un sesgo hacia un mayor nivel de incumplimiento de la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total, reduciéndose la capacidad de endeudamiento y surgiendo restricciones de inversión a un mayor número de entidades al someterlas a un régimen de medidas correctivas, en razón a que una parte identificada del Saldo de Pasivos no debería ser considerada en la evaluación del cumplimiento de la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total porque no constituía una deuda firme exigible a la entidad.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que Aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de Los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.
- Ley 30137, Ley que establece criterios de priorización para la atención del pago de sentencias judiciales, y su Reglamento
- Decreto Supremo 162-2017-EF aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo 1275.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

- Directiva 001-2018-EF/51.01 "Metodología para el registro contable y presentación de los ingresos dinerarios por la ejecución de Garantías, indemnización o liquidación de seguros y similares en Entidades Gubernamentales".

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 legible, 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 031-2019, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales 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 denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que "en ese

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

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.

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

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

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 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 Constitución³ 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

³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

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 (establecido en el artículo 135), 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 Constitución⁴, 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)⁵ o a procedimientos con mayorías especiales como

⁴ 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.

⁵ **Constitución Política del Perú**

Artículo 56.- Aprobación de tratados

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

1. Derechos Humanos.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁶, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁷.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

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

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

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.

⁶ 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.

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

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 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 031-2019

El Decreto de Urgencia 031-2019 fue publicado el 21 de diciembre de 2019 y, el 23 de diciembre de 2019, 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.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 031-2019, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

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 031-2019, se advierte que tiene por objeto, establecer medidas urgentes de naturaleza fiscal orientadas a modificar la definición de Saldo de Pasivos establecida en el Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales Gobiernos Locales; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, revisado el contenido y naturaleza de las normas, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la expedición del Decreto de Urgencia 031-2019, esta se justificaba en el sobredimensionamiento del Saldo de Pasivos, principalmente como producto del crecimiento de las sentencias firmes en materia laboral de la subespecialidad personal del Magisterio y personal de la Salud; las cuales estaban generando un sesgo hacia un mayor nivel de incumplimiento de la Regla Fiscal del Saldo de Deuda Total; además de implicar una reducción de la capacidad de endeudamiento y restringir posibilidades de inversión a un mayor número de entidades al someterlas a un régimen de medidas correctivas. Por lo tanto, la modificación legislativa planteada brindaba mayor claridad y predictibilidad al marco de responsabilidad fiscal subnacional.

Por otro lado, la expedición del Decreto de Urgencia 031-2019 se hacía necesaria durante el mismo año 2019, a fin que la nueva definición de Saldo de Pasivos fuese aplicable desde inicios del año fiscal 2020; en tanto que la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**

evaluación de reglas fiscales es anual, de conformidad con el literal b) del artículo 10 del Decreto Legislativo 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Así pues, de esperarse hasta la instalación de un nuevo Congreso, esta nueva definición ya no hubiera podido ser aplicable de manera inmediata para el año fiscal 2020 sino para el año fiscal 2021 con los perjuicios que esto hubiese implicado en atención a lo señalado en los párrafos precedentes en los gobiernos subnacionales.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 031-2019 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 existencia de conceptos incluidos en el Saldo de Pasivos del marco fiscal subnacional que distorsionaban el mismo.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 031-2019, Decreto de Urgencia que modifica el Decreto Legislativo N° 1275, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, y dicta otras disposiciones, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 30 de abril de 2024.

"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 031-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE MODIFICA EL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1275, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA
EL MARCO DE LA RESPONSABILIDAD Y TRANSPARENCIA FISCAL
DE LOS GOBIERNOS REGIONALES Y GOBIERNOS LOCALES, Y
DICTA OTRAS DISPOSICIONES.**