

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

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 040-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la ejecución de las intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

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 040-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la ejecución de las intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el día 28 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 305-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 040-2019. Así pues, dicho documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 30 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 6 de enero de 2020, 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 040-2019 y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Pedro Olaechea Álvarez-Calderón como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe correspondiente.

¹ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

El Grupo de Trabajo, en la octava sesión, realizada el 24 de febrero de 2020, aprobó por mayoría el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 040-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

Superado el periodo de interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 040-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 006-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Vivienda y Construcción como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 040-2019.

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 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 040-2019.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 040-2019 tenía por objeto aprobar medidas extraordinarias para acelerar la ejecución de las intervenciones comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), fortaleciendo la participación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) (en adelante, la Autoridad) en la ejecución de las intervenciones del referido Plan

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 040-2019 contempla entre sus disposiciones lo siguiente:

- La Modificación de los numerales 3.1 y 3.3 del artículo 3 y los numerales 7.2, 7.7 y 7.8 del artículo 7 de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, para establecer que:
 - La Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, de carácter excepcional y temporal, es la encargada de liderar, implementar y, cuando corresponda, ejecutar el Plan Integral para la Reconstrucción con Cambios (El Plan).
 - La gestión financiera y económica de la ARCC es responsabilidad del Director Ejecutivo. Asimismo, la ARCC cuenta con un Gerente General como máxima autoridad administrativa.
 - Se autoriza a la ARCC y a los sectores del gobierno nacional a suscribir convenios de administración de recursos con organismos internacionales para la provisión de bienes, servicios u obras que resulten necesarios para implementar las intervenciones de El Plan.
 - Los convenios antes mencionados y sus respectivas adendas serán suscritos por el titular de la Autoridad o de los ministerios, siendo aplicable lo dispuesto en la Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales, y se financian con cargo a los recursos del FONDES.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

- Para tal efecto, la Presidencia del Consejo de Ministros o los Ministerios quedan facultados a realizar transferencias financieras a favor de los referidos organismos internacionales, las cuales se aprueban mediante resolución del titular, previo informe favorable de su oficina de presupuesto, o la que haga sus veces, pudiendo delegar dicha facultad. La resolución que aprueba las transferencias financieras se publica en el Diario Oficial El Peruano.
- Para la suscripción de los convenios antes mencionados, los organismos internacionales deben tener entre sus fines el desarrollo de actividades relacionadas con el objeto del convenio de administración de recursos, conforme a los instrumentos que los rigen, así como acreditar experiencia en las contrataciones objeto de dicho convenio y en la administración de contratos.
- Asimismo, los convenios de administración de recursos deben contener los respectivos cronogramas de ejecución y desembolsos que permitan el adecuado y oportuno otorgamiento de los recursos financieros.
- Se autoriza a la ARCC, a los Ministerios y a los Gobiernos Regionales a celebrar convenios de encargo con organismos internacionales para realizar las actuaciones preparatorias y/o el procedimiento de selección para la contratación de bienes, servicios u obras para implementar las intervenciones El Plan.
- Dichos convenios y sus respectivas adendas serán suscritos por sus respectivos titulares, según corresponda, y se financian con cargo a los recursos del FONDES.
- Para la suscripción de los convenios de encargo, el organismo internacional debe cumplir con: i) Tener entre sus fines el desarrollo de actividades objeto del encargo, conforme a los instrumentos que lo rigen; ii) Contar con experiencia en el desarrollo de procedimientos de selección que son objeto del encargo; iii) Tener procedimientos de carácter general previamente establecidos para ejecutar el objeto del encargo, los cuales deben ser acordes con los principios que rigen la contratación pública, así como con los tratados o compromisos internacionales que incluyen disposiciones sobre contratación pública suscritos por el Perú; iv) Contar con auditorías internas y externas al organismo que lleva a cabo el procedimiento selectivo.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

- El convenio debe contener el compromiso del organismo internacional de implementar mecanismos de fortalecimiento de capacidades relacionadas con el objeto del encargo para los servidores y funcionarios públicos de la entidad que suscribe el convenio, así como brindar la información que requiera la ARCC, los Ministerios, los Gobiernos Regionales y/o la Contraloría General de la República. Cada convenio debe ser específico y concreto para el encargo, detallando las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes.
- Se autoriza a la ARCC a emplear la modalidad de contratación de Estado a Estado para la gestión y la provisión de bienes, servicios u obras necesarios para implementar intervenciones de construcción y reconstrucción comprendidas en El Plan, lo cual puede ser ejecutado por el otro Estado a través de sus propios organismos, dependencias, empresas públicas o privadas nacionales o extranjeras. La contratación de Estado a Estado se regula bajo los alcances del comercio internacional y por las normas y principios del derecho internacional.
- Para dicha contratación se requiere: i) indagación de mercado que permita identificar a los posibles Estados que cumplan con lo requerido por el Estado peruano; ii) informes técnico-económicos respecto a las condiciones ofrecidas por los Estados interesados y las ventajas para el Estado peruano de contratar con otro Estado; iii) informe de la oficina de presupuesto o la que haga sus veces respecto al financiamiento necesario para la contratación de Estado a Estado, salvo que se requiera concertar una operación de endeudamiento, en cuyo caso, la misma debe estar contemplada en la programación multianual de concertaciones de las Operaciones de Endeudamiento del Gobierno Nacional; y, iv) informe sobre el estado de las intervenciones de construcción de El Plan sujetas al Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, o el Formato Único de Reconstrucción aprobado para las intervenciones de reconstrucción de El Plan.
- Los contratos o convenios deben incluir cláusulas referidas a: i) la entrega de un plan de transferencia de conocimientos relacionados con el objeto de la contratación de Estado a Estado; ii) la entrega de un plan para el legado del país, cuando corresponda; iii) la implementación de una Oficina de Gestión de Proyectos cuando el

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

objeto incluya la gestión de proyectos; y, iv) el compromiso del otro Estado de brindar la información que sea requerida por la Autoridad o la Contraloría General de la República.

- Si la contratación tiene como objeto la adquisición de bienes, la entrega puede realizarse en zona primaria o en el lugar que las partes contratantes convengan. Tratándose de servicios, estos se realizan en el lugar donde las partes contratantes convengan.
 - El convenio o contrato y sus respectivas adendas son suscritos por el titular de la ARCC.
- La incorporación de los numerales 5.6, 5.7 y 5.8 en el artículo 5, el numeral 6.4 en el artículo 6 y el numeral 7.11 en el artículo 7 de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, estableciendo lo siguiente:
- La previsión de recursos para las convocatorias a procedimientos de selección cuya ejecución contractual supere el ejercicio presupuestal y el financiamiento se efectúa con cargo a los recursos del Fondo para Intervenciones ante la Ocurrencia de Desastres Naturales (FONDES), para las acciones comprendidas en el marco de la presente Ley se realiza conforme a lo siguiente:
 - a) Cuando el otorgamiento de la Buena Pro y la suscripción del contrato se realizan en el año fiscal en el que se convoca el procedimiento de selección, y la ejecución de la intervención supera el año fiscal, la Oficina General de Presupuesto, o la que haga sus veces en la entidad que realiza la convocatoria al procedimiento de selección, otorga una constancia respecto a la previsión de recursos correspondientes al valor estimado de la parte de la intervención que se ejecuta en los años fiscales posteriores.
 - b) Cuando las convocatorias a procedimientos de selección que se realicen en el último trimestre del Año Fiscal respectivo, y el otorgamiento de la Buena Pro y la suscripción del contrato se realizan en los años fiscales siguientes al que se convoca al procedimiento de selección, la Oficina General de Presupuesto o la que haga sus veces en la entidad que realiza la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

convocatoria al procedimiento de selección otorga una constancia respecto a la previsión de recursos correspondientes al valor referencial de dicha convocatoria.

- c) Previamente a la emisión de las constancias respecto a la previsión de recursos a que se refieren los literales a) y b) precedentes, la entidad a cargo del procedimiento de selección debe contar con una comunicación del Titular de la Autoridad, en la que se señale la priorización del financiamiento con cargo a los recursos del FONDES de la respectiva intervención en los años fiscales a prever.
- d) Las entidades de los tres niveles de Gobierno pueden actualizar las constancias de previsión de recursos que hubieran otorgado, únicamente, respecto de la distribución anual de los montos de financiamiento priorizado y provisionado, previa opinión favorable de la Autoridad, la cual es emitida considerando que: i) La actualización no puede superar el monto total aprobado para cada intervención, ii) la sumatoria de las previsiones no superen el monto de los recursos establecidos para los fines del FONDES en los proyectos de ley de presupuesto o en las leyes de presupuesto del ejercicio fiscal a actualizar, según corresponda, siempre que fuera aplicable, y (iii) la actualización se circunscribe al plazo establecido en el numeral 3.6 del artículo 3 de la presente Ley 30556.
- El/la Titular de la ARCC informa de la opinión emitida en el marco de lo establecido en los literales c) y d), al Directorio de la Autoridad, en la sesión inmediata siguiente. Asimismo, remite copia del referido informe al Ministerio de Economía y Finanzas.
 - En los supuestos mencionados en los literales a) y b) antes mencionados, previo a efectuar el gasto público en los años fiscales correspondientes, de las intervenciones por las cuales se ha emitido la constancia respecto a la previsión de recursos, se debe contar con la certificación de crédito presupuestario emitida por la Oficina General de Presupuesto o la que haga sus veces en la entidad, sobre la existencia de crédito presupuestario suficiente, orientado a la ejecución del gasto en dicho año fiscal, bajo responsabilidad del Titular de la entidad.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

- Para efectos de contar con la certificación de crédito presupuestario por las provisiones otorgadas, y sólo en los casos en que los pliegos respectivos no cuenten con los recursos correspondientes asignados en su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el pliego Presidencia del Consejo de Ministros - Unidad Ejecutora Autoridad para la Reconstrucción con Cambios debe realizar las modificaciones presupuestarias en el nivel institucional correspondientes, previa a la emisión por parte de la entidad respectiva de la referida certificación de crédito presupuestario de las intervenciones por las cuales se ha emitido la constancia respecto a la previsión de recursos. Dichas modificaciones presupuestarias se financian con cargo a los recursos que se asignen en las leyes de presupuesto del ejercicio presupuestal correspondiente o en otras normas de rango legal, según sea el caso.
- Dentro de los primeros 15 días calendarios del mes de mayo y noviembre, de cada Año Fiscal, la ARCC remite al Ministerio de Economía y Finanzas un informe del avance de la ejecución física y financiera de las intervenciones del Plan que incluya información detallada de la ejecución de las actividades, ejecución de los recursos asignados o transferidos e intervenciones ejecutadas a través de las modalidades de Convenios de encargo, Convenio o contrato de Estado a Estado y Convenios de administración de recursos, a cargo de la Autoridad. Adicionalmente, a partir del 5 de enero 2020 y con actualizaciones trimestrales, la ARCC remite al MEF la programación de propuestas de modificaciones presupuestarias a nivel institucional (transferencias de partidas) y créditos suplementarios a favor de diversas entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Locales que requerirían financiamiento de las intervenciones que forman parte del PIRCC con recursos provenientes del FONDES durante el año fiscal correspondiente.
- Se faculta a la PCM, de manera excepcional, a realizar transferencias financieras para que el Ejército del Perú u otras entidades puedan cubrir los costos que asuman en virtud a la celebración de convenios de colaboración interinstitucional conforme a lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado con Decreto Supremo 004-2019-JUS, para la demolición, remoción y movimientos de tierra, desbroce de terrenos, excavaciones,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

eliminación de escombros, construcción u otras acciones que se requieran para la ejecución de intervenciones de construcción y reconstrucción que se encuentren a cargo de la Autoridad. Dichas transferencias financieras se aprueban mediante resolución del titular, pudiendo delegar dicha facultad. Los recursos públicos, bajo responsabilidad, deben ser destinados solo a los fines para los cuales se autorizó su transferencia conforme a lo establecido en el presente numeral.

En adición, mediante las disposiciones complementarias finales del Decreto de Urgencia 040-2019 se establecía lo siguiente:

- La ARCC se constituye como unidad formuladora y ejecutora de inversiones de las intervenciones de construcción que conllevan inversiones en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, comprendidas en El Plan, con excepción de aquellas intervenciones que a la fecha de entrada en vigencia del Decreto de Urgencia hubieran sido asignadas a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los cuales mantienen la condición de unidad formuladora y ejecutora para dichas intervenciones.
- Para la incorporación de las referidas inversiones de construcción como inversiones no previstas, se autorizaba, de manera excepcional, a la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del sector respectivo a registrar ideas de inversión en el Módulo de Programación Multianual de Inversiones del Banco de Inversiones del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, a solicitud de la Autoridad. Para dicho efecto, se debía seguir los procedimientos previstos en la normativa de referido Sistema Nacional para las modificaciones de la cartera de inversiones del Programa Multianual de Inversiones (PMI).
- Se disponía la prórroga del plazo de duración de la ARCC previsto el numeral 3.6 del artículo 3 de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la reconstrucción con cambios, por un plazo de 2 años, contados a partir del término de vigencia establecido en dicho numeral.
- Se establecía que, a fin de garantizar la programación multianual 2022 - 2024, al 31 de octubre de 2020, la ARCC remitiría el valor estimado del PIRCC al Ministerio de Economía y Finanzas.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

Por otro lado, mediante disposiciones complementarias transitorias, el Decreto de Urgencia 040-2019 establecía lo siguiente:

- La autorización al Pliego Presidencia del Consejo de Ministros - Unidad Ejecutora 017: Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, durante el año fiscal 2019, a modificar su Presupuesto Institucional Modificado, reduciendo los créditos presupuestarios que resulten de la proyección de financiamiento de intervenciones del PIRCC, por las fuentes de financiamiento Recursos Ordinarios y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito.
- La autorización a la ARCC a la contratación de nuevo personal de confianza, a plazo fijo, bajo el régimen laboral de la actividad privada, hasta un máximo del número de plazas al que se refiere el Decreto Supremo 419-2017-EF y documentos sustentatorios, las cuales deben ser incluidas en el Registro Centralizado de Planilla y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público - AIRHSP, exonerándose a la ARCC de lo establecido en los numerales 8.1 y 8.2 del artículo 8 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.
- Las constancias de previsión de recursos otorgadas en el marco de lo establecido en el artículo 10 del Decreto de Urgencia 006-2018, Decreto de Urgencia que establece medidas para impulsar a la inversión pública a través del gasto público y del artículo 47 de la Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, pueden ser actualizadas, únicamente, respecto de la distribución anual de los montos de financiamiento priorizado y provisionado, previa opinión favorable de la ARCC.
- Para garantizar la continuidad de la asistencia técnica que se brinde a la ARCC como consecuencia de la suscripción de convenios o contratos de Estado a Estado y/o de administración de recursos, se autoriza al Pliego Presidencia del Consejo de Ministros a incorporar en el presupuesto institucional de la Unidad Ejecutora Autoridad para la Reconstrucción con Cambios - RCC para el Año Fiscal 2020, los créditos presupuestarios de la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios no devengados al 31 de diciembre de 2019 de la referida Unidad Ejecutora, hasta por S/ 138 000 000.00 (CIENTO TREINTA Y OCHO MILLONES Y 00/100 SOLES).

Además, mediante una disposición complementaria modificatoria se dispuso lo siguiente:

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

- La Modificación del segundo párrafo del numeral 50.3 del artículo 50 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020, ampliando el plazo para llevar a cabo las acciones para la previsión presupuestal con cargo a los recursos del FONDES.
- La modificación del numeral 4.2 del artículo 4 de la Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas; estableciendo que las modificaciones presupuestarias, en el nivel institucional, con cargo a los saldos de libre disponibilidad, a que estaban autorizadas excepcionalmente las entidades del Gobierno Nacional, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales, a favor del pliego Presidencia del Consejo de Ministros -Autoridad para la Reconstrucción con Cambios-, se aprueban mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y el ministro de Economía y Finanzas, a propuesta de la ARCC. Para tal fin, se exceptuaba a las entidades del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales de lo establecido en el artículo 49 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

Finalmente, mediante disposiciones complementarias derogatorias se estableció:

- La derogación del numeral 8-A.9 del artículo 8-A de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la reconstrucción con cambios.
- La derogación, a partir de la entrada de vigencia de los numerales 5.6, 5.7 y 5.8 del artículo 5 de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, de los numerales 50.1 y 50.2 del artículo 50 del Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia 040-2019 se iniciaba recordando que, a raíz de la necesidad de ejecutar las intervenciones necesarias

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

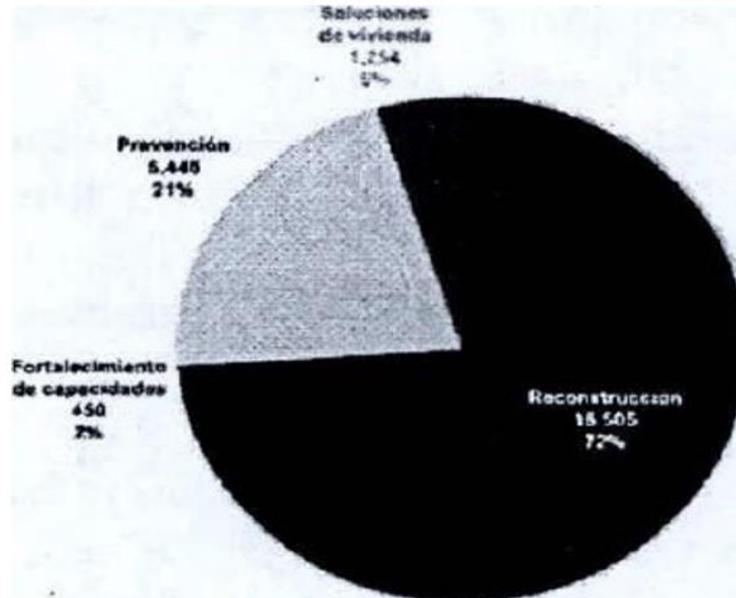
para restituir el bienestar a los ciudadanos afectados por los desastres ocurridos en el verano de 2017 debido al Fenómeno El Niño Costero, a través de la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, se declaró prioritaria, de interés nacional y necesidad pública la implementación de un Plan Integral, con enfoque de gestión del riesgo de desastres, para la reconstrucción y construcción de la infraestructura pública y viviendas afectadas por desastres naturales con un nivel de emergencia 4 y 5, así como para la implementación de soluciones integrales de prevención; creando para tal efecto, a la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC), entidad adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, de carácter excepcional y temporal, y encargada de liderar la implementación del referido Plan Integral.

En ese contexto, mediante el Decreto Supremo 091-2017-PCM se aprobó el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), el cual incluyó la infraestructura física dañada y destruida por el Fenómeno de El Niño Costero en trece regiones del país: Áncash, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Piura y Tumbes.

Con la promulgación del Decreto Legislativo 1354, Decreto Legislativo que modificó la Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios, se adoptaron diversas medidas orientadas a implementar de manera adecuada y oportuna las intervenciones contempladas en el PIRCC.

La exposición de motivos del Decreto de Urgencia 040-2019 señalaba que, el PIRCC a la fecha de expedición del dispositivo antes mencionado, contaba con un presupuesto total de S/ 25,655 millones distribuidos en los siguientes componentes:

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS.



Además, el PIRCC contemplaba un listado de 11,408 intervenciones de reconstrucción, 49,088 intervenciones para soluciones de vivienda y soluciones integrales de prevención para el control de inundaciones y movimientos de masa para 19 cuencas, 5 quebradas y 7 ciudades (drenajes pluviales).

Para dicho fin, a la fecha de emisión del Decreto de Urgencia 040-2019, la Autoridad había transferido alrededor de S/ 10,881 millones a favor de entidades ejecutoras de los tres niveles de gobierno, monto que significaba un 42% del monto total del PIRCC. Sin embargo, el avance de la ejecución de las intervenciones financiadas ascendía a S/ 4,988 millones, lo que correspondía a tan solo un 19% del PIRCC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**



Fuente: ARCC

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS.

**Cuadro 01: Transferencia y ejecución acumulada por componente
Set. 2017 a nov. 2019
(En millones de soles)**

Componente	Monto actualizado	Monto de transferencia acumulada	Monto ejecutado acumulado
Fortalecimiento de capacidades institucionales	450	315	171
Intervenciones de construcción	5,446	2,080*	903
Intervenciones de reconstrucción	18,505	7,509	3,182
Soluciones de vivienda	1,253	976	731
Total	25,655	10,881	4,988

*Incluye los gastos de emergencia ejecutados antes del PIRCC.
Fuente: Gerencia de Seguimiento y Análisis - ARCC al 30.11.2019

**Cuadro 02: Transferencia y ejecución acumulada por nivel de Gobierno
Set. 2017 a nov. 2019
(En millones de soles)**

Nivel de Gobierno	Monto actualizado	Monto de transferencia acumulada	Monto ejecutado acumulado
Nacional	13,150	6,060	2,747
Regional	5,931	1,849	591
Local	6,574	2,972	1650
Total	25,655	10,881	4,988

Fuente: Gerencia de Seguimiento y Análisis - ARCC al 30.11.2019

Conforme a lo señalado por la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 040-2019, las principales dificultades en la implementación de las intervenciones del PIRCC venían siendo las siguientes:

- Deficiencia de los expedientes técnicos que ponía en riesgo la calidad de las intervenciones y generaba controversias y solicitudes de adicionales, etc.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

- Reducida estandarización. A manera de ejemplo, se citaba la inexistencia de establecimientos de salud tipo.
- Limitadas capacidades de gestión de las intervenciones. Así, por ejemplo, no se empleaban herramientas para evitar duplicidades y realizar un efectivo seguimiento de las intervenciones.
- Demora en los trámites administrativos.

Esta situación implicaba pues, la necesidad de efectuar ajustes normativos que coadyuvaran a la agilización de la gestión del PIRCC, en tanto urgía dar un mayor impulso a la implementación de las intervenciones comprendidas en el PIRCC, en particular las intervenciones de construcción mediante soluciones integrales en ríos, quebradas y drenajes pluviales que tienen como objetivo reducir el riesgo o mitigación de los daños por la posible presencia de eventos extremos como el Fenómeno de El Niño Costero ocurrido en el verano de 2017, lo que ocasionaría efectos negativos en la salud y la integridad física de los pobladores así como en los ingresos y economía familiar por la posible pérdida de viviendas y bienes del hogar; además de tener un efecto adverso para el crecimiento de la economía del país.

Para ello, la ARCC había establecido una estrategia que incluía entre sus principales líneas de acción la suscripción de convenios o contratos de Estado a Estado, la celebración de convenios con organismos internacionales, así como el empleo de las demás modalidades de contratación ya contempladas la Ley 30556, ejerciendo las funciones de entidad ejecutora en el marco de la normativa que regula la implementación del PIRCC. Sin embargo, la exposición de motivos advertía que el plazo de tres años de duración de la ARCC establecido por el numeral 3.6 del artículo 3 de la Ley 30556, vencería el 30 de abril de 2020, constituyéndose en un factor que ponía en riesgo la implementación de dicha estrategia.

En efecto, al considerarse la fecha que establecía el Decreto Supremo 165-2019PCM para la realización de las elecciones parlamentarias a fin de que se completase el periodo constitucional del Congreso disuelto (26 de enero de 2020), así como los plazos para la instalación del nuevo Congreso y el cumplimiento del proceso legislativo, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 040-2019 advertía que resultaba altamente probable la ocurrencia de 2 situaciones:

- El plazo de duración inicialmente otorgado a la ARCC vencería antes de contar con la aprobación de una ley que prorrogue dicho plazo.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN CON CAMBIOS.

- Durante el primer trimestre de 2020, por lo menos, la ARCC no podría celebrar ningún convenio o contrato de Estado a Estado, o convenio con un organismo internacional, debido al riesgo de no contar con la ampliación de su plazo de duración.

Ello implicaba que la ARCC no podría implementar la estrategia de agilización de ejecución de intervenciones comprendidas en el PIRCC.

En el sentido antes expuesto, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 040-2019 advertía que su no aprobación podría ocasionar que no se concluyese con la rehabilitación y reconstrucción de la infraestructura dañada a fin de restituir el bienestar perdido a los ciudadanos afectados por los desastres ocasionados por el Fenómeno El Niño Costero, así como que no se contase oportunamente con infraestructura de prevención que contribuyese a evitar la reedición los daños generados por dicho evento; añadiéndose el hecho que dicha situación traería como efecto colateral la puesta en riesgo del cumplimiento del estimado de crecimiento de la economía nacional para el año 2020.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- Decreto Supremo 091-2017-PCM, Aprueba el Plan de la Reconstrucción al que se refiere la Ley N° 30556, Ley que aprueba disposiciones de carácter extraordinario para las intervenciones del Gobierno Nacional frente a desastres y que dispone la creación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- Ley 30356, Ley que fortalece la transparencia y el control en los convenios de administración de recursos con organizaciones internacionales.
- Decreto Supremo 004-2019-JUS, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Supremo 419-2017-EF, Aprueban Escala Remunerativa de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios.
- Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

- Decreto Legislativo 1442, Decreto Legislativo para la Gestión Fiscal de los Recursos Humanos en el Sector Público.
- Decreto de Urgencia 006-2018, Decreto de Urgencia que establece medidas para impulsar a la inversión pública a través del gasto público.
- Ley 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019.
- Decreto Legislativo 1276, Decreto Legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero.
- Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería.
- Ley 30970, Ley que aprueba diversas medidas presupuestarias para coadyuvar a la calidad y la ejecución del gasto público y dicta otras medidas.

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 de los principios democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 040-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la ejecución de las intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

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

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, la función de legislar; ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes”. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las “normas de urgencia” y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de “decretos de urgencia”, especialmente por los constituyentes Chávez Cossío quien leía las fórmulas legales propuestas, y 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

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 fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales establecidos en la Constitución como el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política), el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Así pues, con relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando el criterio expresado por esta en informes anteriores, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, establecido para el control de los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú. Esto porque en el caso de los decretos de urgencia en materia económica y financiera nos encontramos ante casos de legislación de urgencia que, además, tienen una vocación transitoria, a diferencia de los decretos de urgencia del interregno que, si bien son necesarios y por ello se toma la decisión de emitirlos durante dicho periodo, cuentan con vocación de permanencia.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que, a diferencia de los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno, los emitidos durante los periodos de normalidad constitucional, de manera similar a los casos de los procedimientos de control sobre la legislación delegada, los tratados internacionales ejecutivos y los decretos supremos que declaran estados de excepción, son objeto de remisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y/o a la que señale la ley autoritativa⁴, para su estudio y dictamen.

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

⁴ Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

En cambio, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son objeto de dación de cuenta a la Comisión Permanente para que esta los examine y los eleve al Congreso una vez que este se reinstale para ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes. Por tanto, el Presidente de la República debe cumplir con dar cuenta a la Comisión Permanente del interregno que objetivamente funcionará por lo menos cuatro meses (tiempo previsto para realizar las elecciones del Congreso Extraordinario que completa el mandato). En tal sentido, el elemento formal a valorar es que se informe de su publicación a dicho órgano parlamentario en dicho periodo.

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

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir que el constituyente no habría consignado límite expreso para el ejercicio de esa facultad legislativa del Ejecutivo, situación que podría generar posiciones extremas que no son acordes con los principios democráticos; por ello, aplicando criterios de interpretación constitucional, específicamente, del principio de unidad de la Constitución, en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución; entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución⁵, 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)⁶ o a procedimientos con mayorías especiales como

Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humano, así como a las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas.

⁵ 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.

⁶ Constitución Política del Perú

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁷, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁸.

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

Artículo 56.- Aprobación de tratados

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

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

⁷ 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.

⁸ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

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 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 040-2019

El Decreto de Urgencia 040-2019 fue publicado el 28 de diciembre de 2019 y, el 30 de diciembre de 2019, el Presidente de la República dio cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República. Además,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 040-2019, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

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

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 040-2019, se advierte que tiene por objeto, aprobar medidas extraordinarias para acelerar la ejecución de las intervenciones comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios (PIRCC), fortaleciendo la participación de la Autoridad para la Reconstrucción con Cambios (ARCC) (en adelante, la Autoridad) en la ejecución de las intervenciones del referido Plan; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, revisado el contenido y naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente referida al pobre avance de las intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios PIRCC, pues a la fecha de expedición de la norma, la ARCC había transferido alrededor de S/ 10,881 millones a favor de entidades ejecutoras de los tres niveles de gobierno. Esta cifra significaba un 42% del monto total del PIRCC. Sin embargo, el avance de la ejecución de las intervenciones financiadas asciende a S/ 4,988 millones, lo que correspondía a tan solo un 19% del PIRCC.

Por ello, resultaba imperativo dar un mayor impulso a la implementación de las intervenciones comprendidas en el PIRCC, en particular las intervenciones de construcción mediante soluciones integrales en ríos, quebradas y drenajes

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**

pluviales que tienen como objetivo reducir el riesgo o mitigación de los daños por la posible presencia de eventos extremos como el Fenómeno de El Niño Costero ocurrido en el verano de 2017, lo que ocasionaría efectos negativos en la salud y la integridad física de los pobladores así como en los ingresos y economía familiar por la posible pérdida de viviendas y bienes del hogar; además de tener un efecto adverso para el crecimiento de la economía del país.

En ese contexto, dados los plazos para la instalación del nuevo Congreso que debía completar el periodo parlamentario era previsible, tanto que el plazo de duración inicialmente otorgado a la ARCC venciese antes de contar con la aprobación de una ley que prorrogue dicho plazo; como que no se contase con un marco legal modificado para coadyuvar a la implementación de la estrategia de agilización de ejecución de intervenciones comprendidas en el PIRCC que se requería. Motivo por el cual era necesaria la emisión del decreto de urgencia materia de análisis.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 040-2019 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, dado que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la necesidad de efectuar ajustes normativos que faciliten en general la ejecución de las intervenciones comprendidas en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para impulsar la ejecución de las intervenciones del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, **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.



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 040-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA IMPULSAR LA EJECUCIÓN DE LAS
INTERVENCIONES DEL PLAN INTEGRAL DE RECONSTRUCCIÓN
CON CAMBIOS.**