

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

**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 008-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional.

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 008-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional, fue publicado en el diario oficial *El Peruano* el 31 de octubre de 2019.

El Presidente de la República mediante Oficio 273-2019-PR, dió cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 008-2019; este documento fue presentado al Área de Trámite Documentario el 4 de noviembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 8 de noviembre de 2019, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión de la Comisión Permanente celebrada el 13 de noviembre de 2019, se dio cuenta el referido decreto de urgencia y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Marco Arana Zegarra como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 008-2019.

El Grupo de Trabajo, en la cuarta sesión, realizada el 9 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el informe recaído en el Decreto de Urgencia 008-2019, cuya conclusión es que cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

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 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

Dentro de las conclusiones y recomendaciones del informe, el Grupo de Trabajo observó el texto del numeral 8.4 del artículo 8 del Decreto de Urgencia materia de informe, el mismo que autorizaba a los pliegos del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales para financiar el control concurrente a través de modificaciones presupuestarias en el nivel institucional aprobadas mediante Decreto Supremo; pues dicha disposición entraría en contravención del artículo 46.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, que establece que *“Constituyen modificaciones presupuestarias en el Nivel Institucional: los Créditos Suplementarios y las Transferencias de Partidas, los que son aprobados mediante Ley”*, así como con el artículo 80 de la Constitución Política del Perú que señala que las transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto.

Por otro lado, el informe del Grupo de Trabajo consideró que la redacción del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto de Urgencia podría posibilitar la trasgresión del numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú que establece que *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional”*; en tanto el Decreto de Urgencia materia del informe posibilitaría que la Entidad y el contratista de una obra considerada paralizada, que tenga pendiente un proceso judicial o arbitral por resolver, pudiesen pactar modificaciones contractuales que pudieran derivarse del informe de estado situacional de la obra.

Asimismo. El grupo de Trabajo recomienda efectuar algunas precisiones en el texto del Decreto de Urgencia 008-2019 materia de su informe para viabilizar y asegurar la eficiente aplicación e implementación de la norma en mención.

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 008-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 03-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión. Además, se hizo la precisión de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Durante el periodo congresal 2016-2021, las referidas comisiones no aprobaron dictamen alguno sobre el Decreto de Urgencia 008-2019.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

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 008-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 008-2019 tenía por objeto permitir la reactivación de las obras públicas paralizadas, toda vez que estas tenían un impacto directo tanto en la actividad económica del país como a nivel social, así como por el hecho que con la paralización de las mismas no se cumplía con el objeto de brindar servicios públicos en beneficio de la población.

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 008-2019 contempla entre sus disposiciones lo siguiente:

- La definición de obra pública paralizada (artículo 3), entendiéndose por esta a aquella contratada bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado, que cuente con un avance físico igual o mayor al 50% y que, a la fecha de publicación del Decreto de Urgencia provenga de un contrato vigente, sin reportar ejecución física por tres (03) meses o más, o; provenga de un contrato resuelto o declarado nulo.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

- La paralización de las obras con contrato vigente incluye situaciones de controversias, abandono, deficiencias del expediente técnico, causas no previsibles en el expediente técnico u otras situaciones imprevisibles posteriores al perfeccionamiento del contrato que impiden su continuidad, culminación y/o puesta en funcionamiento.
- Asimismo, si la obra pública paralizada forma parte de un proyecto de inversión bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, dicho proyecto debe estar priorizado en el Programa Multianual de Inversiones.
- La obligación de las entidades de elaborar un inventario de obras públicas paralizadas que se encuentren a su cargo (artículo 4), tomando en cuenta el último informe de avance de obra emitido por el supervisor o inspector de obra.
- La obligación de las entidades de realizar un informe situacional y una lista priorizada de obras públicas paralizadas una vez culminado el inventario de las mismas (artículo 5). El informe, que es vinculante para la determinación de la condición de obra pública paralizada, puede ser efectuado por la misma entidad o por un tercero cuya contratación está excluida el ámbito de aplicación del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- El mencionado informe situacional constituye sustento para que la Entidad decida la reactivación de las obras públicas paralizadas, sujetándose a su respectiva disponibilidad presupuestal. Dicha decisión se enmarca dentro de lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la Ley 29622³, Ley que modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema

³ Ley 29622, Ley que modifica la Ley Núm. 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

CUARTA.- Criterios para el ejercicio del control ante decisiones discrecionales

En los casos en que la legislación vigente autorice a los funcionarios expresamente algún grado de discrecionalidad para determinada toma de decisión, los órganos del Sistema Nacional de Control no pueden cuestionar su ejercicio por el solo hecho de tener una opinión distinta. Tales decisiones solo pueden observarse si fueron tomadas sin una consideración adecuada de los hechos o riesgos en el momento oportuno, o por los resultados logrados según los objetivos y metas planteados, o cuando, en los casos que la normativa permita varias interpretaciones, la decisión se aparte de la interpretación adoptada por el órgano rector competente en la materia.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.

- Considerando la lista priorizada de obras públicas paralizadas y siempre que el respectivo contrato se encuentre vigente, la Entidad puede optar entre proponer al contratista la continuidad de la ejecución de la obra, y las modificaciones contractuales que pudieran derivarse del informe de estado situacional o, resolver el contrato sujetándose a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado aplicables al respectivo contrato (Artículo 6).
- De optarse por continuar la obra, el contratista debe manifestar su decisión en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles desde su notificación. Si no responde o no acepta, la Entidad puede resolver el contrato, sujetándose a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado aplicables.
- En caso el contrato sea resuelto o haya sido resuelto o declarado nulo con anterioridad a la vigencia del Decreto Urgencia, la Entidad elabora por sí o mediante terceros el expediente técnico de saldo de obra; el cual puede incluir la subsanación de partidas de obra mal ejecutadas, de partidas de obra faltantes y de deficiencias del expediente técnico original, adecuación de contenidos técnicos conforme a las normas vigentes y, en general, partidas de obra que se requieran para la continuidad, culminación o puesta en funcionamiento de la obra paralizada.
- La contratación del expediente de saldo de obra, así como la ejecución del mismo se consideran de urgente necesidad conforme al literal I) del artículo 27 del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Para la contratación de la ejecución del saldo de obra es facultativa la invitación a los demás postores que participaron en el respectivo procedimiento de selección. Asimismo, de forma excepcional, la Entidad puede ejecutar el saldo de obra por administración directa, si cuenta con la capacidad técnica para dirigir su ejecución y se determina que esta modalidad es más eficiente para la culminación de la obra.
- La ejecución del saldo de la obra debe contar con supervisión. Excepcionalmente, e independientemente del monto del saldo de obra, la Entidad puede designar a un inspector o equipo de inspectores (Artículo 7)

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

- Para la supervisión del saldo de obra, la Entidad puede proponer al supervisor de obra con contrato vigente las modificaciones contractuales que resulten necesarias, quien manifiesta su decisión en un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles de notificado. Si este no responde o decide no continuar con la prestación del servicio, la Entidad puede resolver el contrato; en cuyo caso la Entidad contrata directamente dicha consultoría conforme al literal l) del artículo 27 del Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, siendo facultativa la invitación a los demás postores que participaron en el respectivo procedimiento de selección.
- Todas las obras públicas paralizadas reactivadas en el marco del Decreto de Urgencia, pueden sujetarse al control concurrente del Sistema Nacional de Control; el cual se financia hasta con el 2% del saldo de inversión por ejecutar, sujeto a disponibilidad presupuestal de la Entidad correspondiente (Artículo 8).
- Para tal efecto, se autoriza a los pliegos de los tres niveles de gobierno que reactivan obras, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel funcional programático, en el marco de la normatividad vigente, conforme a los cronogramas de ejecución de obra anuales valorizados vigentes, programa de ejecución de obras, plan de inversiones o documentos de similar naturaleza, exceptuándolos de lo dispuesto en el inciso 4 del numeral 48.1 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1440, que regula el Sistema Nacional de Presupuesto Público⁴, pudiendo anular los recursos asignados en diversas partidas.

⁴ Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

Artículo 48. Limitaciones a las modificaciones presupuestarias en el Nivel Funcional y Programático

48.1 Durante la ejecución presupuestaria, las modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional y Programático se sujetan a las limitaciones siguientes:

(...)

4. En el caso de créditos presupuestarios previstos en Programas Presupuestales, se debe contemplar lo siguiente:

- a. No se autorizan habilitaciones con cargo a recursos previstos en Programas Presupuestales, salvo que se hayan alcanzado las metas programadas de los indicadores de producción física de producto, debiendo reasignarse estos créditos presupuestarios en otras prioridades definidas dentro del programa o, en su defecto, en los productos de otros programas presupuestales con los que cuenten.
- b. De manera excepcional, los Pliegos pueden realizar modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional y Programático dentro y entre los programas presupuestales con los que cuentan, durante el primer trimestre del año fiscal, y hasta el segundo trimestre para el caso de los programas presupuestales que inicien su implementación en el año fiscal, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuesto Público.
- c. Las modificaciones presupuestarias en el nivel funcional y programático que comprendan a inversiones bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

- Asimismo, para efectos del financiamiento del control concurrente se autorizan a los pliegos de los tres niveles de gobierno a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional para el caso de los recursos correspondientes a la fuente de financiamiento Recursos Ordinarios, las que se aprueban mediante decreto supremo. Para el caso de los recursos de otras fuentes de financiamiento distintas a la de Recursos Ordinarios, las que se aprueban mediante resolución del titular del pliego en el caso del Gobierno Nacional, o con resolución ejecutiva regional o resolución de alcaldía en el caso de los Gobiernos Regionales o Locales, respectivamente.
- Igualmente, se autoriza a las Entidades de Tratamiento Empresarial, empresas públicas en el ámbito del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE y toda empresa bajo el ámbito del Sistema Nacional de Control, a realizar transferencias a favor de la Contraloría General de la República a solicitud de esta última, que se aprueban por decisión de la máxima autoridad ejecutiva de las mismas y se publica en su portal electrónico institucional.
- La implementación de lo establecido en el Decreto de Urgencia se financia con cargo al presupuesto institucional de las Entidades correspondientes (Artículo 9).
- Las Entidades que aplican el Decreto de Urgencia, publican en su portal electrónico institucional el inventario de obras públicas paralizadas, el informe de estado situacional y la resolución que aprueba la lista priorizada de obras públicas paralizadas. Cuando se trate de obras públicas que forman parte de proyectos de inversión bajo el ámbito del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, las Entidades registran la resolución y la información del avance en su ejecución en el Banco de Inversiones de dicho Sistema Nacional (Artículo 10).

y a proyectos que no están bajo el ámbito de dicho Sistema, no se encuentran comprendidas en lo establecido en los literales precedentes y debe ser informado durante la fase de evaluación presupuestaria.

- d. Las modificaciones presupuestarias en el nivel Funcional y Programático que comprendan a acciones comunes sólo pueden efectuarse entre y dentro de los programas presupuestales con los que cuenta el Pliego y no se encuentran comprendidas en lo establecido en el primer y segundo literal del inciso 4.
- (...)

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

- El Decreto de Urgencia tenía una vigencia de un (01) año.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que, en el Perú existe una importante problemática económica y social derivada de la paralización de obras a nivel nacional y regional.

Según la información proporcionada por la Contraloría General de la República, a la fecha de expedición del Decreto de Urgencia materia de análisis, se ha identificado que tanto a nivel nacional y regional existían 867 obras paralizadas por un monto de S/. 16 870,855 767.

Nivel de Gobierno	Monto contratado		Obras paralizadas	
	S/	%	N°	%
Nacional	8,682,077,012	51	495	57
Regional	8,188,778,755	49	372	43
Total	16,870,855,767	100	867	100

Fuente: Información proporcionada por las Unidades Orgánicas/Gerencias Regionales de Control
Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos y Sectores Vulnerables a Desastres de la Contraloría General de la República

En cuanto a las causas de paralización de las obras, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia señala que estas son diversas; no obstante, entre ellas principales se encuentran las deficiencias técnicas o incumplimientos contractuales; problema que, a esa fecha, se presentaba en 340 obras y representa un monto contratado de S/. 3 301,131 897, equivalente al 39% de la cantidad de obras paralizadas y el 20% del monto contratado paralizado. Estas causas eran recurrentes en todos los niveles de gobierno. Así, en el caso del gobierno nacional representaba 205 de 495 obras paralizadas, y en el gobierno regional constituían 135 de 372; mientras que, el tiempo de paralización de obras a nivel nacional oscilaba en promedio entre 323 y 1971 días.

En adición, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia daba cuenta que la mayor cantidad de obras públicas paralizadas se encontraban en el rango superior al 90% (217) de ejecución física, en segundo lugar se ubicaban las obras en el rango de ejecución física de 80-90% (91), y en el rango de 70-80%

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

se encontraban 90 obras paralizadas; mientras que, en el rango de 50-70% se encontraban 130 obras paralizadas, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Rango según % de Avance Físico	Cantidad Obras Paralizadas	Monto Contractual S/
0 – 10	82	4,429,534,245
10 – 20	36	2,143,699,306
20 – 30	32	556,113,352
30 – 40	50	527,719,738
40 – 50	38	547,553,840
50 – 60	57	799,420,295
60 – 70	73	637,383,456
70 – 80	90	375,991,913
80 – 90	91	1,100,482,635
90 – 100	217	3,589,464,568
Sub Total	766	14,707,363,350
Información limitada	101	2,163,492,417
Total	867	16,870,855,767

Fuente: Información proporcionada por las Unidades Orgánicas/Gerencias Regionales de Control

Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos y Sectores Vulnerables a Desastres de la Contraloría General de la República

Como se aprecia de la revisión del cuadro anterior, había una gran cantidad de obras paralizadas que contaban con más del 50% de ejecución física. Así pues, del universo de 867 obras paralizadas identificadas, el 60.90 % (528) superaban ese nivel de ejecución, por lo que la reactivación de las mismas supondría un gran impacto para la economía del país y el bienestar público, en la medida que cada una de las referidas obras cumplía una finalidad pública y social y su paralización dificultaba que el Estado cumpla con uno de sus objetivos principales de su razón de ser: el brindar un mejor servicio público.

En el sentido antes expuesto, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia incidía en la importancia de reactivar aquellas obras cuya ejecución física haya registrado un avance mínimo del 50% priorizándose la culminación de aquellas obras encaminadas y ejecutadas físicamente al 50% o más con el único fin de satisfacer la necesidad pública cuya población a la que va dirigida se mantiene expectante.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

A mayor abundamiento, la Contraloría General de la República informaba que, los sectores donde existía incidencia de obras públicas paralizadas eran los de agricultura, vivienda, construcción y saneamiento, educación, transportes y comunicaciones, entre otros, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

Sector	Nivel de Gobierno					
	Nacional		Regional		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Agricultura	140	28	52	14	192	22
Educación	74	15	102	27	176	20
Vivienda, Construcción y Saneamiento	64	13	68	18	132	15
Desarrollo e Inclusión Social	94	19	2	1	96	11
Transportes y Comunicaciones	8	2	80	22	88	10
Salud	6	1	25	7	31	4
Energía y Minas	15	3	13	3	28	3
Interior	25	5	2	1	27	3
Defensa	19	4	5	1	24	3
Justicia	20	4	0	0	20	2
Cultura	9	2	7	2	16	2
Comercio Exterior y Turismo	8	2	3	1	11	1
Presidencia del Consejo de Ministros	0	0	11	3	11	1
Producción	8	2	1	0	9	1
Mujer y Poblaciones Vulnerables	3	1	1	0	4	0
Ambiente	1	0	0	0	1	0
Relaciones Exteriores	1	0	0	0	1	0
Total	495	100	372	100	867	100

Fuente: Información proporcionada por las Unidades Orgánicas/Gerencias Regionales de Control
Elaboración: Gerencia de Control de Servicios Públicos Básicos y Sectores Vulnerables a Desastres de la Contraloría General de la República

En atención a la problemática expuesta, la exposición de motivos señalaba que, un factor relevante para la dinamización de la economía estaba representado por

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

la ejecución de inversión pública, pues esta era generadora de valor público en beneficio de la población; motivo por el cual el decreto de urgencia materia de análisis declaraba de necesidad urgente la reactivación de obras públicas paralizadas, para mejorar el acceso a servicios públicos y cortar brechas en infraestructura, en beneficio de la población.

A tal efecto, mediante la norma bajo análisis se creaba un régimen extraordinario y temporal, que establecía los mecanismos para que las diversas Entidades identificasen aquellas obras públicas paralizadas de mayor relevancia social y que reporten mayor beneficio a la población para que, seguidamente, se procediese a la reactivación de las mismas con estricta observancia de ciertos parámetros objetivos que permitiesen su realización en el corto plazo.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Supremo 082-2019-EF, aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado.
- Ley 29622, Ley que modifica la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.
- Ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimientos de control diferentes.

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

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 008-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional, 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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo “legisla” se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso; el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

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

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *“algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala”*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes”. A su vez, 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

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 Constitución⁵ 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 referendo 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

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

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 autoritativa⁶, para su estudio y dictamen.

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

⁶ Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

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 Constitución⁷, 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)⁸ o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales⁹, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁰.

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

⁷ 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.

⁸ **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.
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.

⁹ 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.

¹⁰ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

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

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

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

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

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 008-2019

El Decreto de Urgencia 008-2019 fue publicado el 31 de octubre de 2019 y, el 4 de noviembre 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.

En tal sentido, el Decreto de Urgencia 008-2019, 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 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 008-2019, se advierte que tiene por objeto, establecer medidas extraordinarias para reactivar y acelerar la ejecución de las obras públicas que se encuentran paralizadas, contribuyendo a dinamizar la actividad económica y garantizar la efectiva prestación de servicios públicos en beneficio de la población; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, verificado en 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 estado de paralización de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

numerosas obras públicas; habiéndose identificado que, a nivel de gobierno nacional y gobiernos regionales, existían 867 obras paralizadas que representaban un monto de S/ 16 870 855 767,00 (Dieciséis Mil Ochocientos Setenta Millones Ochocientos Cincuenta y Cinco Mil Setecientos Sesenta y Siete y 00/100 Soles); advirtiéndose, además, que gran cantidad de obras paralizadas contaban con un mayor nivel de ejecución. Así pues, un reporte de la Contraloría General de la República daba cuenta que, de las 867 obras paralizadas identificadas, 528 se encontraban en un nivel de avance físico igual o superior al 50%.

La situación antes descrita era particularmente grave porque las obras paralizadas vinculadas a las diferentes materias que son competencia del Estado revisten suma importancia en la medida que se encuentran orientadas a brindar un servicio público y a satisfacer las necesidades de la población. En tal sentido, las aludidas obras requieren ser ejecutadas oportunamente, particularmente aquellas obras cuya ejecución física haya registrado un avance mínimo del 50% o más con el único fin de satisfacer la necesidad pública cuya población a la que va dirigida se mantiene expectante.

En el sentido antes expuesto, mediante las disposiciones contenidas en el Decreto de Urgencia 008-2019, se crea un régimen extraordinario y temporal orientado directamente a la reactivación de las obras públicas paralizadas, con parámetros objetivos que permitirán a las entidades públicas, de los tres niveles de gobierno, identificar un universo acotado de dichas obras, principalmente las de mayor relevancia social y que reporten mayor beneficio a la población, para su reactivación y ejecución en el corto plazo.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 008-2019 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 el periodo de inejecución física de las obras públicas.

El informe del Grupo de Trabajo designado en el Congreso Complementario para examinar el Decreto de Urgencia 008-2019, aun cuando concluyó que el citado dispositivo legal cumple con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, observó el texto del numeral 8.4 del artículo 8 del Decreto de Urgencia citado que autorizaba a los pliegos del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales para financiar el control concurrente de la Contraloría General de la República, a las obras cuya ejecución se reactivaría, a través de modificaciones presupuestarias en el nivel institucional aprobadas mediante decreto supremo, argumentando que dicha disposición entraría en contravención del artículo 46.1 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, pues este establece que los Créditos

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

Suplementarios y las Transferencias de Partidas constituyen modificaciones presupuestarias en el Nivel Institucional y son aprobados mediante Ley; añadiendo que el artículo 80 de la Constitución Política del Perú señala, asimismo, que las transferencias de partidas se tramitan ante el Congreso de la República tal como la Ley de Presupuesto.

Sobre el particular, como ya hemos manifestado líneas arriba en el presente documento, los decretos de urgencia son normas expedidas por el Poder Ejecutivo en dos momentos: cuando el Congreso de la República se encuentra en funciones (supuesto del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución); y cuando el Congreso ha sido disuelto y nos encontramos en el periodo de interregno (supuesto del artículo 135 de la Constitución). En ambas circunstancias, no obstante que las exigencias constitucionales formales para su emisión son las mismas, la naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control en cada caso son diferentes.

En atención a la distinción efectuada en el párrafo precedente, se ha explicado ya que los criterios de control definidos para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución no son aplicables para el control de los decretos de urgencia del interregno; por ello esta Subcomisión discrepa del criterio utilizado en el informe del Grupo de Trabajo de considerar plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Así pues, la aparente limitación expresada en el informe del Grupo de Trabajo es aplicable solo para los Decretos de Urgencia expedidos dentro de la normalidad constitucional mas no para los expedidos en el interregno parlamentario, para los cuales el Constituyente otorgó al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, la función de legislar para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. En tal sentido, al no poder legislar el Congreso de la República, 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.

En cuanto a la observación del Grupo de Trabajo en el sentido que la redacción del numeral 6.1 del artículo 6 del Decreto de Urgencia podría posibilitar en la práctica la trasgresión del numeral 2 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú¹¹ que establece que ninguna autoridad puede avocarse a causas

¹¹ Constitución Política del Perú

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

pendientes ante el órgano jurisdiccional, esta Subcomisión coincide con dicho análisis y concluye que, tal como está redactado el artículo en mención, el Decreto de Urgencia 008-2019 contravendría la norma constitucional.

Por ello, para la Sub Comisión, cuando el decreto de urgencia plantea que la entidad puede proponer al contratista modificaciones contractuales que pudieran derivarse del estado situacional de la obra, con la finalidad de persuadir al contratista de continuar con la obra, es necesario precisar que estas modificaciones contractuales tendrían que versar sobre materias del contrato que no son objeto de arbitraje o proceso judicial pendiente de resolver, pues si fuera lo contrario y estuvieran siendo discutidas en un proceso judicial o arbitral no sería posible pactar fuera de estos, debido a que están sujetas a la jurisdicción exclusiva del fuero arbitral o judicial, en atención a la antes mencionada disposición constitucional.

En el sentido antes expuesto, esta Sub comisión encuentra que hubiese sido conveniente efectuar una precisión en el Decreto de Urgencia 008-2019, en el sentido de establecer que cuando las modificaciones contractuales que la entidad plantee al contratista para la reactivación de la obra paralizada estén vinculadas a aspectos o controversias pendientes de decisión en sede judicial o arbitral, antes de la suscripción de la modificación contractual a la que hace referencia la norma el demandante debe desistirse de su demanda, o ambas partes acordar dar por terminadas las actuaciones del proceso judicial o arbitral¹² que mantuvieran pendientes.

Artículo 139.- Principios de la Administración de Justicia

Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno.

(...)

¹² **Decreto Legislativo 1071, Decreto Legislativo que norma el arbitraje**

Artículo 50.- Transacción.

1. Si durante las actuaciones arbitrales las partes llegan a un acuerdo que resuelva la controversia en forma total o parcial, el tribunal arbitral dará por terminadas las actuaciones con respecto a los extremos acordados y, si ambas partes lo solicitan y el tribunal arbitral no aprecia motivo para oponerse, hará constar ese acuerdo en forma de laudo en los términos convenidos por las partes sin necesidad de motivación, teniendo dicho laudo la misma eficacia que cualquier otro laudo dictado sobre el fondo de la controversia.
2. Las actuaciones continuarán respecto de los extremos de la controversia que no hayan sido objeto de acuerdo.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

Similar precisión hubiese sido conveniente de efectuar también para el caso de las modificaciones contractuales que se propongan en los contratos de prestación del servicio de supervisión del saldo de obra a que se refiere el artículo 7 del Decreto de Urgencia 008-2019 materia de análisis.

En adición a lo expuesto, a criterio de la Subcomisión, el contenido del artículo 5 del Decreto de Urgencia 008-2019, aun cuando no adolece de vicios de inconstitucionalidad, podía haber sido mejorado en sus términos para la mejor y más eficiente aplicación de la norma y la consecución del objeto que se persigue con ella.

Sin perjuicio de lo expuesto, esta Subcomisión hace notar que el Decreto de Urgencia 008-2019, conforme a lo establecido en su artículo tenía vigencia de un año. En tal sentido, habiendo sido publicada la norma el 31 de octubre de 2019, el plazo inicial de vigencia del dispositivo en mención habría caducado ya.

Cabe precisar que, posteriormente, con la emisión del Decreto Legislativo 1486, Decreto Legislativo que establece disposiciones para mejorar y optimizar la ejecución de las inversiones públicas, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 10 de mayo de 2020, las disposiciones del Decreto de Urgencia 008-2019 fueron ampliadas por un plazo de doce (12) meses, contados a partir de la vigencia del citado Decreto Legislativo. Sin embargo, como puede colegirse fácilmente, a la fecha de elaboración del presente informe, la extensión del plazo de vigencia del Decreto de Urgencia 008-2019 ha vencido ya, por lo que el mismo, en la práctica ha quedado excluido del ordenamiento vigente.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 008-2019, Decreto de

Artículo 60.- Terminación de las actuaciones.

1. Las actuaciones arbitrales terminarán y el tribunal arbitral cesará en sus funciones con el laudo por el que se resuelva definitivamente la controversia y, en su caso, con las rectificaciones, interpretaciones, integraciones y exclusiones del laudo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 67.
2. El tribunal arbitral también ordenará la terminación de las actuaciones:
 - a. Cuando el demandante se desista de su demanda, a menos que el demandado se oponga a ello y el tribunal arbitral le reconozca un interés legítimo en obtener una solución definitiva de la controversia.
 - b. Cuando las partes acuerden dar por terminadas las actuaciones.
 - c. Cuando el tribunal arbitral compruebe que la continuación de las actuaciones resulta innecesaria o imposible.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**

Urgencia que establece medidas extraordinarias para la reactivación de obras públicas paralizadas a nivel nacional, **CUMPLE PARCIALMENTE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución Política; sin embargo, habiéndose vencido el periodo de vigencia del decreto de urgencia en análisis, **RECOMIENDA** que la Comisión de Constitución y Reglamento emita el instrumento procesal parlamentario que disponga su archivamiento por sustracción de la materia, dando por concluido el presente procedimiento de control político.

Lima, 30 de abril de 2024.



Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 008-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS
EXTRAORDINARIAS PARA LA REACTIVACIÓN DE OBRAS
PÚBLICAS PARALIZADAS A NIVEL NACIONAL.**