CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
04 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 11:23

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL DECRETO DE URGENCIA 004-2024 – "DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE MEDIDAS EXTRAORDINARIAS EN MATERIA ECONÓMICA Y FINANCIERA DESTINADAS A GARANTIZAR LA CONTINUIDAD DEL ABASTECIMIENTO DE COMBUSTIBLES Y EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS A NIVEL NACIONAL Y HACER MÁS EFICIENTE LA GOBERNANZA DE LA EMPRESA PETRÓLEOS DEL PERÚ S.A"

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

FORMULA LEGAL

Ley que deroga el Decreto de Urgencia 004-2024 – "Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles y el desarrollo de las actividades económicas a nivel nacional y hacer más eficiente la gobernanza de la Empresa Petróleos del Perú S.A"

Artículo 1. Objeto de la ley

El objeto de la presente iniciativa es derogar el Decreto de Urgencia 004-2024 – "Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles y el desarrollo de las actividades económicas a nivel nacional y hacer más eficiente la gobernanza de la Empresa Petróleos del Perú S.A".

Artículo 2. Derogación

Se deroga el Decreto de Urgencia 004-2024 – "Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a garantizar la continuidad del abastecimiento de combustibles y el desarrollo de las actividades

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

económicas a nivel nacional y hacer más eficiente la gobernanza de la Empresa Petróleos del Perú S.A"

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/03/2024 10:45:01-0500

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **5** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7171/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA, y**
2. **ENERGÍA Y MINAS.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

Los decretos de urgencia son catalogados como normas con rango y fuerza de ley mediante las cuales se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con excepción de la tributaria. Esta facultad normativa del Ejecutivo, está justificada fundamentalmente en el interés nacional y la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles.

Al respecto el artículo 118, numeral 19 de la Constitución Política[1] señala, como facultad del presidente de la República: "*Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia*".

En cuanto a la justificación de las medidas extraordinarias, de acuerdo al autor Marienhoff, citado por Herrera[2], indica que: "*éstas debían dictarse cuando exista una urgente necesidad nacional, que no es de carácter genérico sino específico, agudo, de súbita aparición y de impostergable atención dada su anormalidad y la eventual gravedad de sus consecuencias*".

Complementando lo antes indicado, el autor García[3] señala que: "*la situación configurada sea imprevisible y no pueda ser afrontada de otra manera, como en el caso de terremotos, invasiones, huracanes, emergencias económicas, etc. Pues para regular las situaciones normales, el Poder Ejecutivo cuenta con los decretos supremos ordinarios*".

---

[1] https://www.congreso.gob.pe/Docs/files/constitucion/constitucion-noviembre2022.pdf

[2] file:///C:/Users/rtorresa/Desktop/LasMedidasExtraordinariasYLosDecretosDeUrgencia.pdf

[3] file:///C:/Users/rtorresa/Desktop/LasMedidasExtraordinariasYLosDecretosDeUrgencia.pdf

Lo expuesto por los autores citados, no hacen sino establecer fehacientemente que los decretos supremos que emita el presidente de la República, deben estar justificados en urgentes necesidades nacionales de características tales que sean impostergables y que, de no dictarse dicha norma, generaría graves consecuencias en la población. Así pues, la propia Constitución Política exige que no se trate de un asunto privado o particular, sino que el decreto este amparado en el interés nacional, es decir, la norma debe darse en función a un alto interés público.

En ese mismo orden de ideas el Tribunal Constitucional, se pronunció respecto a los decretos de urgencia en el Expediente 008-2003-AI/TC [4], indicando lo siguiente:

(...) "60. Asunto distinto, sin embargo, es determinar si las circunstancias fácticas que, aunque ajenas al contenido propio de la norma, sirvieron de justificación a su promulgación, respondían a las exigencias previstas por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso. De dicha interpretación se desprende que el decreto de urgencia debe responder a los siguientes criterios:

a) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables.

b) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

c) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

d) Generalidad: El principio de generalidad de las leyes que, puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia,

[4] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

e) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él "cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad" (...)

Lo dispuesto por el Tribunal Constitucional adquiere especial relevancia, pues por el tipo de norma, no solo se requiere una serie de condiciones para su validez, como las señalas por la Constitución Política, que están referidas a una situación extraordinaria sobre materia económica y financiera en sentido necesariamente estricto y no extensivo, sino además que se debe interpretar que circunstancias fácticas sirvieron de justificación a su promulgación, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, interpretado sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91° del Reglamento del Congreso, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de una excepción al principio general que dispone que las normas con fuerza de ley son dictadas por el Congreso de la República.

De allí que sirve precisar que, en este tipo de normas, el Congreso como titular de la potestad legislativa del Estado tiene la última palabra al respecto pues si bien emanan directamente del ejecutivo, tienen fuerza transitoria y validez provisional.

Expuesto esto, hay que señalar que, con fecha 27 de febrero de 2024 fue publicado el Decreto de Urgencia 004-2024, "Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias en materia económica y financiera destinadas a garantizar la continuidad

del abastecimiento de combustibles y el desarrollo de las actividades económicas a nivel nacional y hacer más eficiente la gobernanza de la Empresa Petróleos del Perú S.A", y de su análisis se advierte que:

- Respecto a su excepcionalidad, la norma en comento debería estar orientada a revertir una situación extraordinaria e imprevisible; sin embargo, como bien sabemos la problemática de PETROPERÚ, es de larga data, pues a la fecha, es la cuarta vez que Petroperú solicita un rescate financiero al Estado. Es decir, no estamos ante una situación extraordinaria ni imprevisible, pues la situación de crisis de PETROPERÚ data cuanto menos del año 2013, situación que desnaturaliza la excepcionalidad, ya que al ser esta la cuarta oportunidad en que el Estado peruano brinda rescate financiero a PETROPERÚ, se ha normalizado la finalidad de la norma.

- Respecto a su necesidad, la norma en comento debería ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes, pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables; sin embargo, como bien sabemos dada su vigencia después del día de su publicación, el endeudamiento que genere la aplicación de dicha norma podría impedir un adecuado control político.

- Respecto a la transitoriedad, la norma en comento que contiene las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, sin embargo, aun cuando la norma estipula que tiene vigencia hasta diciembre de 2024, dicha situación se ha desnaturalizado, ya que al ser esta la cuarta oportunidad en que el Estado peruano brinda rescate financiero a PETROPERÚ, la transitoriedad no se mantiene, y por el contrario existe una continuidad periódica con interrupciones.

- Respecto a la generalidad, la norma debería tener como fundamento el interés nacional, es decir que, sus beneficios alcancen a toda la comunidad; sin embargo, aunque la norma indique como fundamento la continuidad de abastecimiento de combustible y desarrollo de actividades económicas a nivel nacional, no se identifica un fundamento de interés nacional, que es entendido como beneficio e

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

interés general de la comunidad, cosa que no se cumple al generar un interés específico de una entidad estatal.

- Finalmente, respecto a la conexidad, la norma debería establecer una vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes; sin embargo, la norma de análisis no establece dicha vinculación pues no estamos ante una situación extraordinaria, habida cuenta que estamos ante la cuarta oportunidad en que el Estado peruano brinda rescate financiero a PETROPERÚ.

Realizado el análisis de la norma en cuestión, hay que recordar que el Decreto de Urgencia 004-2024, proviene de un pedido expreso de PETROPERÚ quien solicitó un nuevo rescate financiero de US$3,000 millones, el mismo que inicialmente fue desestimado, pero que luego a través de la norma cuestionada el Gobierno Nacional otorgó una garantía hasta por $800 millones, así como la ampliación de operación de endeudamiento de corto plazo establecido por el Decreto Supremo 023-2022 hasta por $500 millones.

De acuerdo a Apoyo & Consultoría[5]: *"se está comprometiendo los impuestos de todos los peruanos para evitar la quiebra de la empresa estatal, recursos que podrían ser destinados a cerrar brechas en servicios públicos. El monto total comprometido entre los dos aportes de capital, en 2017 y 2022, asciende a más de S/5,000 millones. Esta cifra representa aproximadamente el 50% del presupuesto del sector de protección social, el 80% del presupuesto de saneamiento, y es 50% mayor que el presupuesto del sector vivienda. En ese sentido, es razonable que el Gobierno haya anunciado que no hay recursos para otorgar a Petroperú, ya que estos se han destinado a prioridades actuales como la prevención del Fenómeno El Niño y proyectos de agua y saneamiento".*

En realidad, de acuerdo a los especialistas los salvatajes, ya sea como nuevas inyecciones de liquidez o como garantías y reprogramaciones de deudas, no resuelven el problema estructural detrás de la crisis de sostenibilidad que enfrenta la compañía.

[5] https://www.apoyoconsultoria.com/es/petroperu-reestructuracion-integral-en-lugar-de-mas-rescates-financieros/

Hay que recordar que la crisis que atraviesa Petroperú no es un fenómeno aislado o reciente, sino que se explica por problemas estructurales: un mal gobierno corporativo, deficiencias en la capacidad de gestión y una notable falta de transparencia. La compañía cuenta con un sistema de control muy débil, que la hace susceptible a la corrupción e interferencia política. Además, el equipo gerencial y operativo no está capacitado para llevar a cabo proyectos de alta complejidad, como la construcción de la Nueva Refinería de Talara.

En ese sentido, Apoyo & Consultoría[6], indica que: *"Actualmente, los indicadores de Petroperú muestran de manera clara sus problemas de gestión. A septiembre del 2023, la compañía acumulaba pérdidas de US$741 millones en los doce meses previos, superando los US$271 millones de pérdida registrados en 2022. En ese mismo periodo, la empresa acumulaba una deuda neta de US$6,022 millones. De este total, US$3,000 millones corresponden a bonos con vencimientos en 2032 y 2047, lo que resulta en una carga anual de intereses importante, aproximadamente US$240 millones. Más allá de sus resultados financieros desfavorables, Petroperú también enfrenta retrasos en los pagos a sus proveedores, que ascienden a unos US$1,600 millones en 2023".*

En conclusión, el Decreto de Urgencia deviene en inconstitucional por incumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, de allí que la presente iniciativa pretenda corregir dicha situación, derogando la norma en análisis.

Efecto de la vigencia de la norma en la legislación nacional

La iniciativa no vulnera normas constitucionales ni de otro tipo, por el contrario, maximiza la aplicación efectiva de los derechos fundamentales regulados por nuestra Carta Magna, lo que conlleva a mantener la seguridad jurídica y el Estado Constitucional y Democrático de Derecho que rige nuestro ordenamiento jurídico.

[6] https://www.apoyoconsultoria.com/es/petroperu-reestructuracion-integral-en-lugar-de-mas-rescates-financieros/

Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa no generara gasto adicional para el tesoro público; pues deja sin efectos jurídicos a un decreto supremo que no cumple con los requisitos constitucionales y legales exigidos.

El siguiente cuadro resume el costo beneficio de la presente iniciativa:

BENEFICIOS	***COSTOS***
- *Materializa efectivamente los derechos fundamentales regulados en la Constitución Política y Tratados Internacionales.* - *Corrige los excesos de poder que generan inseguridad jurídica y atentan contra el Estado Constitucional y Democrático de Derecho que rige nuestro ordenamiento jurídico.*	*-No genera costos económicos pues se trata de la modificación a una ley que no tiene repercusiones en el tesoro público.*

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente propuesta legislativa está relacionada con las siguientes políticas de Estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho (Política 1); Afirmación de un Estado de Eficiente y Transparente (Política 24); y, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jirón Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe