

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 012-2019-IP PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 012-2019, que establece medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del transporte regular de personas de ámbito nacional.

El Decreto de Urgencia fue derivado al Grupo de Trabajo mediante Oficio N° 334-2020-2021-CCR-CR de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 17 de julio de 2020 e ingresado al despacho el 19 de julio del mismo año.

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Décima Segunda Sesión Ordinaria del grupo de trabajo del 20 de noviembre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Jim Ali Mamani Barriga, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand, Lesly Lazo Villón, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Antecedentes generales

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, de fecha 30 de setiembre de 2019, se produjo la disolución del Congreso al amparo del artículo 134 de la Constitución Política del Perú. En consecuencia, se convocó a elecciones para un nuevo Congreso, ante el cual deben elevarse los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, conforme a lo estipulado por el segundo párrafo del artículo 135 de la Carta Magna.

Por Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 006-2019-CC, se confirmó la validez del acto contenido en el Decreto Supremo N° 165-2019-PCM, que declara la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021 y convoca a elecciones para el 26 de enero de 2020.

El artículo 135 de la Constitución Política del Perú prevé que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, de los que debe dar cuenta a la Comisión Permanente del Congreso disuelto para que los examine y eleve al nuevo Congreso, una vez que este se instale.

1.2.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 14 de noviembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 012-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de noviembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 277-2019-PR, ingresado el 18 de noviembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 19 de noviembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 22 de enero de 2020, no logró un acuerdo sobre el informe del Decreto de Urgencia N° 012-2019; pues se registró la siguiente votación: 2 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones; de modo que al haber superado las abstenciones el número de votos a favor y en contra, se decidió someterlo a votación nuevamente en la próxima sesión.

En la siguiente sesión de la Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, de fecha 29 de enero de 2020, no se aprobó el referido informe, obteniéndose la siguiente votación: 6 votos a favor, 10 en contra y 6 abstenciones.

Las conclusiones del Informe del Decreto de Urgencia N° 012-2019 fueron las siguientes:

“1. Se concluye que el Decreto de Urgencia N° 012-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del transporte regular de

personas de ámbito nacional CUMPLE con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

2. Corresponde elevar este informe a la Comisión Permanente para que continúe con el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.”

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Transportes y Comunicaciones, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 012-2019, según su parte considerativa cuenta con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, conforme al numeral 2 del artículo 125 de la Constitución Política y ha sido publicado con cargo a dar cuenta a la Comisión Permanente, en congruencia con el artículo 135 de la Carta Magna.

El Decreto de Urgencia ha sido refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones y la Ministra del Ambiente, en cumplimiento del numeral 3 del artículo 123 de la Constitución Política.

Bajo este escenario, cabe tener en cuenta lo señalado por el artículo 46 del Reglamento del Congreso, el cual indica:

“Artículo 46.- Durante el interregno parlamentario o el receso parlamentario la Comisión Permanente ejerce sus funciones de control conforme a la Constitución Política y al presente Reglamento.”

En tanto que el artículo 91 del Reglamento del Congreso señala que:

“Artículo 91.- El Congreso ejerce control sobre los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de su facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) Dentro de las veinticuatro horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto (...).” (el subrayado es agregado)

Si bien el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República refiere un procedimiento de control para los decretos de urgencia emitidos en virtud del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, no existe una regulación procedimental específica para los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la misma norma suprema. Sin embargo, lo estipulado en el citado artículo también resultaría aplicable en lo pertinente.

En ese sentido, se puede apreciar que el decreto de urgencia examinado fue publicado el día 15 de noviembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 18 de noviembre de 2019, mediante Oficio N° 277-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 012-2019

- Constitución Política del Perú, artículo 118 numeral 19, artículo 123 numeral 3, artículo 125 numeral 2, artículo 134 y artículo 135.
- Reglamento del Congreso de la República, artículo 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Decreto Supremo N° 145-2010-EF, Reglamento de la Ley N° 29518, Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y de carga.

2. Marco constitucional y reglamentario

El segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política ha especificado que durante el periodo en que el Congreso de la República se encuentra disuelto, se produce el siguiente escenario:

"Artículo 135.-

(...)

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." (el subrayado es agregado)

Así, se resalta la atribución de legislar por parte del Poder Ejecutivo en dicho periodo a través de los decretos de urgencia, a diferencia de lo que se encuentra establecido para estos dispositivos normativos durante el periodo de funcionamiento normal del Congreso de la República, como puede advertirse del siguiente artículo:

" Artículo 118.-

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia." (el subrayado es agregado)

De este modo, la naturaleza de las atribuciones constitucionales conferidas es claramente diferente.

Este escenario debe comprenderse a la luz de que durante el interregno parlamentario momentáneamente existe un cambio en el orden constitucional ordinario por habilitación de la misma Constitución Política; otorgándole al Poder Ejecutivo la facultad de legislar con la finalidad de que no se produzca un vacío en las necesidades de regulación del Estado, asegurando la atención de los asuntos pendientes y la continuidad de sus labores, sin que esto implique la inexistencia de límites pauteados por la propia Carta Magna.

A saber, en cuanto a los **límites materiales**, es posible colegir que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, por ejemplo, no podrían regular materias que exigen una votación calificada del Congreso de la República, dado el alto carácter de representatividad que estos requieren. En el mismo sentido, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, mediante Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, punto 16, ha referido que:

"16. Debe considerarse que no sería pertinente legislar sobre reforma constitucional (artículo 206 de la Constitución); leyes orgánicas (artículo 106 de

la Constitución), salvo que se trate de contenidos no orgánicos; Tratados Internacionales (artículo 56 de la Constitución); tratamiento tributario especial para una determinada zona del país (artículo 79 de la Constitución), y; cualquier materia que requiera la votación calificada del Congreso.”

En consonancia a la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria¹,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Precisando, además, que:

“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”

¹ En este punto cabe tener presente la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR, donde indica que tal limitación solo estaría referida al tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993).

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 012-2019

El Decreto de Urgencia N° 012-2019 tiene por objeto establecer medidas para fortalecer la seguridad vial y reducir la accidentabilidad en la prestación del servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional y/o del servicio de transporte público terrestre de carga, mejorando las condiciones de calidad y seguridad del transporte en beneficio de la población.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de tres (3) artículos y cuatro (4) Disposiciones Complementarias Finales, a través de las cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Por el plazo de tres (3) años, contados a partir del 1 de enero de 2020, se otorga a los transportistas, que prestan el servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito nacional y/o el servicio de transporte público terrestre de carga, la devolución del equivalente al cincuenta y tres por ciento (53%) del Impuesto Selectivo al Consumo-ISC, correspondiente a los gastos en la compra de combustible diésel B5 y diésel B20. Para ello, los transportistas deberán cumplir las siguientes condiciones:

1. Tener autorización vigente para prestar servicios otorgada por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
2. No contar con sanciones de transporte y tránsito impuestas por las autoridades competentes mediante actos administrativos firmes o que hayan agotado la vía administrativa.
3. Emitir comprobantes de pago electrónicos por la prestación de sus servicios de acuerdo con las normas que emita la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT).
4. Contar con vehículos dentro de los márgenes de antigüedad que establezca el reglamento.

Asimismo, se establece las responsabilidades de la SUNAT para verificar que los proveedores de combustible cumplan con las disposiciones del Reglamento y se constituyan en contribuyentes generadores de rentas de tercera categoría para efectos del Impuesto a la Renta y de sujetos obligados al pago del Impuesto General a las Ventas e Impuesto de Promoción Municipal. Asimismo, se especifica que la SUNAT efectuará la devolución a través de Notas de Crédito Negociable y la publicación de los transportistas beneficiarios de la devolución del ISC.

Finalmente, se establece que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Ambiente, realicen el seguimiento y la evaluación de la medida adoptada, con cargo a presentar un informe anual de evaluación de impacto ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República. En caso se presenten dos informes desfavorables en años sucesivos, se suspenderá el beneficio tributario.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 012-2019

4.1. Sobre el cumplimiento de los requisitos formales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución Política y los artículos 46 y 91 del Reglamento del Congreso de la República, el Poder Ejecutivo debe dar cuenta del decreto de urgencia emitido a la Comisión Permanente del Congreso disuelto.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 123 inciso 3 y 125 inciso 2 de la Constitución Política, los decretos de urgencia del interregno parlamentario, al igual que los decretos de urgencia ordinarios, deben ser refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros y aprobados por el Consejo de Ministros.

El Decreto de Urgencia N° 012-2019 fue publicado el 15 de noviembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 18 de noviembre, mediante Oficio N° 277-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 3 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los decretos de urgencia sino, también, sobre otros asuntos que beneficien a la ciudadanía y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló. Ambas entidades coincidieron en que las materias excluidas serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria referida al tratamiento especial para una determinada zona del país²,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Teniendo en cuenta dicho marco conceptual, el Decreto de Urgencia N° 012-2019 establece la posibilidad de la devolución del 53% del ISC de los gastos incurridos en combustible diésel B5 y diésel B20, con azufre menor o igual a 50ppm, a favor de quienes desarrollen transporte terrestre regular de personas y/o transporte público terrestre de carga. Para acceder al mismo se exige que los transportistas solicitantes no posean sanciones de transporte o tránsito firmes o con agotamiento de la vía administrativa. Con ello, se busca incentivar la reducción de la accidentabilidad en la prestación del servicio. En ese sentido, ninguna de las disposiciones ha implicado la creación, modificación o derogación de normas sobre las materias que se encontrarían excluidas del ámbito de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo; existiendo conformidad constitucional en la materia de regulación.

² Conforme a la especificación efectuada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de su Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR.

Del mismo modo, la doctrina constitucional ya ha tenido oportunidad de señalar ampliamente que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario pueden versar sobre materia tributaria. Así, por ejemplo, Samuel Abad ha indicado: *“Durante este periodo se puede legislar vía decretos de urgencia incluyendo materia tributaria, que no es lo normal, pero en una situación especial la Constitución prevé eliminar esta restricción”*³; y, por su parte, Rocío Liu Arévalo: *“(…) sostenemos que los decretos de urgencia que no pueden contener materia tributaria de conformidad con lo establecido en el artículo 74 de la Constitución, son únicamente las medidas extraordinarias dictadas por el Poder Ejecutivo al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, es decir, las medidas extraordinarias en materia económica y financiera, pero que esta restricción no alcanza a los decretos de urgencia que sean dictados por el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario (…)*⁴

De otro lado, la existencia de este incentivo tributario no resulta reciente en la experiencia peruana pues durante el 2004 a 2007 se estableció y amplió por medio de la Ley N° 28226⁵ y la Ley N° 28398⁶, respectivamente, el mismo tipo de beneficio con un 20% de descuento del ISC. Más tarde, entre 2010 y 2016, sucedió lo mismo a través de la Ley N° 29518⁷ y la Ley N° 30060⁸, respectivamente, fijándose un 30% de descuento del ISC.

En dichas oportunidades como en la actualidad, se definió una estrategia pública de beneficios tributarios para lograr incidir en el logro de ciertos objetivos relevantes para la nación. La diferencia ahora es que el Decreto de Urgencia N° 012-2019 no se enfoca en la búsqueda de un incremento en la formalización del sector transporte; sino en la reducción de los accidentes generados en este sector.

³ Véase la opinión de Samuel Abad en: <https://gestion.pe/economia/samuel-abad-gobierno-puede-legislar-temas-economicos-pero-no-constitucionales-ni-electorales-decretos-de-urgencia-peru-noticia/>

⁴ Véase la opinión de Rocío Liu Arévalo en la Revista Enfoque Derecho: <https://www.enfoquederecho.com/2019/10/08/disuelto-el-congreso-se-pueden-dictar-normas-tributarias-mediante-decretos-de-urgencia-durante-el-interregno-parlamentario/>

⁵ Ley N° 28226, Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial del pasajeros y carga, fue publicada el 19 de mayo de 2004.

⁶ Ley 28398, Ley que modifica la Ley N° 28226 para formalizar el transporte público interprovincial del pasajeros y carga, fue publicada el 26 de noviembre de 2004.

⁷ Ley N° 29518, Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y carga, fue publicada el 8 de abril de 2010.

⁸ Ley N° 30060, Ley que proroga el beneficio de devolución del impuesto selectivo al consumo regulado por la Ley N° 29518, Ley que establece medidas para promover la formalización del transporte público interprovincial de pasajeros y carga, fue publicada el 5 de julio de 2013.

Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas, mediante el Informe N° 426-2019-EF/61.01, puesto a conocimiento de la anterior Comisión Permanente por Oficio N° 001-2020-EF/10.01, de fecha 6 de enero de 2020, informó que:

1. *Todo beneficio tributario representa un costo para el Estado. En el caso específico del Decreto de Urgencia N° 012-2019, tal como se explica en su Exposición de Motivos, el costo estimado de la devolución asciende a S/ 99 millones anuales.*
2. *Cabe señalar que durante el periodo 2014-2016, se efectuaron devoluciones por S/ 84 millones anuales en promedio.*
3. *No obstante, se estima que la reducción del costo de las consecuencias por accidentes de tránsito y el costo evitado en fallecimientos prematuros y por prevención de lesiones podría ascender a más de S/ 200 millones anuales, monto superior al costo de la implementación de la medida.*
4. *Ello debido a que la implementación de la norma hará posible una reducción en los índices de accidentabilidad, por medio del crecimiento del sector formal, así como por el incentivo al cumplimiento de las reglas de tránsito, en respuesta al incentivo otorgado.*
5. *Asimismo, los requisitos establecidos en el Decreto de Urgencia para la obtención del beneficio permitirán la ampliación de la base tributaria, por medio de: i) la masificación de comprobantes de pago electrónicos, herramientas que habilita a la autoridad tributaria a expandir su ámbito de acción a sectores que representan altos niveles de evasión, como es el caso del sector transporte, y ii) la mayor declaración de ingresos, es decir, la reducción de evasión por omisión en la declaración, que -a su vez- reduce el pago de impuestos.*

(el subrayado es agregado)

En ese sentido, sin perjuicio la evaluación técnica que sobre este aspecto efectúe la Comisión de Transportes y Comunicaciones como primera comisión dictaminadora es posible observar la existencia de un sustento económico y financiero apuntado al logro de un objetivo de interés nacional; por lo que se cumple la exigencia de generalidad que debe contener toda norma.

Asimismo, en cuanto al marco de evaluación constitucional, si bien a través de la jurisprudencia recaída en el Expediente N° 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional definió que los decretos de urgencia emitidos al amparo del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución debían ajustarse a los criterios de: excepcionalidad⁹, necesidad¹⁰, transitoriedad¹¹, generalidad¹² y conexidad¹³; no ha sucedido lo propio en cuanto a los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución. Sin embargo, además de la generalidad expuesta, la norma examinada contiene disposiciones cuya relación con el logro de los fines resulta directa al establecer como requisito que solo podrán acceder al beneficio los transportistas que no posean sanciones.

En el mismo orden de ideas, teniendo en cuenta que el antecedente del presente decreto de urgencia es el Proyecto de Ley N° 3572/2018-PE; el cual obtuvo dictamen favorable por parte de Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera con fecha 6 de marzo de 2019 y también predictamen favorable por parte de la Comisión de Transporte y Comunicaciones con fecha 4 de junio de 2019;¹⁴ como comisiones dictaminadoras del disuelto Congreso de la República, se justificó y validó la conexidad y necesidad de aprobación de una norma de este tipo.

De otro lado, como también ha quedado registrado en los debates del anterior Pleno del Congreso de la República,¹⁵ no se cuestionó la posibilidad de que la norma permita beneficios tributarios al sector transporte sino que se debatió sobre el desarrollo de una

⁹ **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.

¹⁰ **Necesidad:** Las circunstancias, deberán ser de naturaleza tal que la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación, y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, que su caso que los mismos devengan en irreparables.

¹¹ **Transitoriedad:** Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

¹² **Generalidad:** El principio de generalidad de las leyes puede admitir excepciones, esto alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, 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.

¹³ **Conexidad:** Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes.

¹⁴ Ver en: <http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/Transportes/expediente3572.html>. A lo largo de dichos documentos es posible observar que se analiza la compleja problemática de la seguridad vial, que exige la formulación de políticas eficientes que ayuden a reducir los altos niveles de accidentabilidad vinculados al servicio de transporte público de carga y del servicio de transporte de personas de ámbito nacional. Ambas comisiones concluyen que resulta imperioso precisar que el consumo de combustible es el principal generador de costos que enfrenta el transportista, por lo que, la devolución del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) es una forma de contribuir al crecimiento y fortalecimiento del país, ya que estos tributos podrán ser empleados para mejorar los servicios públicos que emplea la población diariamente, en este caso, minimizando el riesgo de afectación de los derechos a la vida, salud e integridad personal de los pasajeros de este tipo de servicios y de los usuarios de las vías.

¹⁵ Ver el Diario de Debates de fecha 8 de mayo de 2019.

adecuada actividad de control que, una vez aprobada la norma, permita la verificación en la obtención de los resultados esperados. Es decir, no se cuestionó la atención excepcional sobre la materia.

Finalmente, mediante la segunda disposición complementaria final del decreto de urgencia, este condiciona su propia existencia en los siguientes términos:

“Segunda.- Informe de evaluación de impacto

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Ambiente presenta a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del Congreso de la República, un informe respecto al impacto anual de las medidas dispuestas en el presente Decreto de Urgencia, sobre la base de criterios tributarios, de protección al medio ambiente, de siniestralidad en el sector transporte y de renovación de la flota vehicular. Dicho informe es presentado dentro del primer trimestre de cada año fiscal siguiente al periodo anual evaluado, si en dos (2) informes sucesivos los resultados muestran efectos desfavorables se suspende el beneficio” (el subrayado es agregado)

Con lo cual, es posible advertir que la vigencia de la medida extraordinaria adoptada por la norma solo se pretende aplicable en tanto incida en la reducción de los accidentes de tránsito, buscando la salvaguarda de la vida, salud e integridad de las personas. Para lo cual, cualquier medida que se avoque a su protección debiera ser *a priori* considerada positivamente, salvo que se compruebe lo contrario. Situación que ya se encuentra próxima a corroborarse en el primer trimestre de 2021, cuando el Ejecutivo presente su primer informe anual de impacto ante la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera de este Congreso de la República.

Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los parámetros constitucionales exigidos.

5. CONCLUSIONES

Se concluye, en relación con el Decreto de Urgencia N° 012-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 012-2019, que establece medidas para fortalecer la seguridad vial en la prestación del servicio de transporte público terrestre de carga y del

transporte regular de personas de ámbito nacional, cumple con lo dispuesto en los artículos 118° inciso 19), 123° inciso 3), 125° inciso 2) y 135° de la Constitución Política; de modo que se encuentra acorde a los requisitos formales y materiales constitucionalmente exigidos para su emisión durante el periodo del interregno parlamentario.

5.2.- Recomendar que se legisle, con mayor precisión y detalle, en la Constitución Política del Perú y en el Reglamento del Congreso de la República, la figura constitucional de la disolución del Congreso de la República; así como la actuación del Poder Ejecutivo en la etapa del interregno parlamentario, especialmente en cuanto al alcance de la potestad de legislar a que se contrae el artículo 135 de la Constitución Política.

5.3.- Aprobado el presente informe, elévese a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Dese cuenta

Sala Virtual

Lima, 20 de noviembre de 2020



Congresista Gino Costa Santolalla
Coordinador del Grupo de Trabajo
Comisión de Constitución y Reglamento