

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA 029-2019-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 029-2019, que establece incentivos para el fomento del chatarreo.

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 Quinta Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 14 de diciembre del 2020, por los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand 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 19 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 029-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20 de diciembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 294-2019-PR, ingresado el 23 de diciembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 27 de diciembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 10 de marzo de 2020, no logró un acuerdo sobre el informe del Decreto de Urgencia N° 29-2019; pues se registró la siguiente votación: 7 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones.

Las conclusiones del Informe del Decreto de Urgencia N° 29-2019 fueron las siguientes:

“1. Se concluye que el Decreto de Urgencia N° 029-2019, Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo CUMPLE con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

Y es necesario para renovar el parque automotor, a través del retiro ordenado de vehículos en atención a las políticas de eficiencia energética, seguridad de los usuarios y condiciones ambientales. Además;

2. Crea la figura de las entidades de chatarreo, como entidades complementarias a las actividades de transporte y tránsito terrestre,

regulando la forma de su habilitación, delimitándose las competencias de las entidades públicas. También;

3. Se establecen las condiciones y requisitos de los programas de chatarreo, asegurando el retiro definitivo del vehículo de los Registros Públicos, a través de un contrato de cesión de derechos. Y;

4. Ordena la creación de la plataforma nacional de vehículos chatarrizados, actualizándose de manera anual la relación de beneficiarios de la medida, y contemplándose sanciones administrativas en la forma de multas pecuniarias, así como las medidas preventivas, correctivas y provisionales aplicables.

5. Finalmente, 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 Transporte y Comunicaciones, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 029-2019, 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 20 de diciembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 23 de diciembre de 2019, mediante Oficio N° 294-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 029-2019

- 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.
- Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
- Ley N° 27181, Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre.
- Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus modificatorias.

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”

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° 029-2019

El Decreto de Urgencia N° 029-2019 tiene por objeto establecer medidas para promover el chatarreo como mecanismo dirigido a la renovación o retiro definitivo de vehículos del parque automotor, a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y contaminantes locales que afecten a la salud pública, así como, contribuir a reducir la siniestralidad en las vías públicas y al resguardo de la seguridad vial.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de dieciséis (16) artículos y seis (6) disposiciones complementarias finales, por medio de las cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

Se delimita que el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) es el ente rector en la materia con competencias para emitir habilitaciones a las entidades de chatarreo,

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.

dictar la normativa complementaria, administrar la Plataforma Nacional de Vehículos Chatarrizados, gestionar la creación y evaluación de los Programas de Chatarreo. A la vez, que se le encarga articular con la Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas, Carga y Mercancías (SUTRAN), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); la Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao (ATU) y las Municipalidades Provinciales para el cumplimiento de las disposiciones de este decreto.

Se especifica que el Reglamento del presente decreto establecerá los requisitos, impedimentos y sanciones relacionadas a la habilitación de las entidades de chatarreo. En el mismo sentido, se establece que dicho marco de reglamentación fijará las condiciones de infraestructura y equipamiento de las Plantas de Chatarreo; así como, las condiciones y requisitos para los Programas de Chatarreo.

En cuanto a los incentivos de los referidos Programas, se señala que el Reglamento establecerá sus características económicas y no económicas. Asimismo, se define como principales condiciones para su otorgamiento: adecuada acreditación de la titularidad del vehículo por parte del solicitante, que el vehículo cuente con sus principales componentes completos y que se encuentre en capacidad de llegar a la Planta de Chatarreo por su propia propulsión. Se especifica que los incentivos priorizarán a los mercados de transporte con alto nivel de externalidades negativas (contaminación, congestión e inseguridad vial). Específicamente, en cuanto a los incentivos económicos se detalla que serán subvenciones aprobadas por resolución del titular del MTC o por quien este delegue, debiendo publicarse en el diario oficial El Peruano

De otro lado, en cuanto a la Plataforma Nacional de Vehículos Chatarrizados se menciona que su finalidad es consolidar toda la información generada por los Programas de Chatarreo en los tres niveles de gobierno y el Registro de Vehículos Destruídos.

En cuanto al control, se dispone acciones de verificación a cargo de la Contraloría General de la República y que el MTC publique anualmente la lista de los beneficiarios de los incentivos. De igual modo, se establece que el Sistema Nacional de Registros de Transporte y Tránsito (SINARETT) actualizará su información trimestralmente.

Finalmente, se dispone que para el Año Fiscal 2020, el financiamiento de los Programas de Chatarreo se efectúe con cargo a los recursos de la reserva de contingencia. Sin embargo, en el caso de los programas de chatarreo aprobados a nivel provincial y

financiados con recursos propios, si bien no requerirán opinión favorable del MTC, se encontrarán sujetos a sus lineamientos técnicos.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 029-2019

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° 029-2019 fue publicado el 20 de diciembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 23 de diciembre de 2019, mediante Oficio N° 294-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zaballos Salinas, según indica su artículo 16 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, se observa que el Decreto de Urgencia N° 029-2019 versa sobre medidas para promover el chatarreo como un mecanismo que facilite la renovación o retiro definitivo de vehículos que se encuentran dentro del parque automotor y que generan graves externalidades negativas como: emisiones de gases de efecto invernadero, siniestralidad en las vías públicas y afectaciones a la seguridad vial. En ese sentido, se advierte que su contenido no colisiona con las materias excluidas de la facultad de legislar del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

Asimismo, en coherencia con la doctrina constitucional sobre la materia, este Grupo de Trabajo ha sostenido en anteriores oportunidades que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario, debido a que poseen naturaleza y supuestos habilitantes distintos, *“(...) pueden regular cualquier materia susceptible de normarse mediante una ley ordinaria, incluida la tributaria (y no sólo la materia económica y financiera, como ocurre con los DU “ordinarios”). Su dictado no requiere de la existencia de situaciones excepcionales o extraordinarias, ni de circunstancias de necesidad que involucren el Interés Nacional”*³; por lo que, contemplan una competencia de regulación amplia, salvo que se trate de las materias excluidas ya señaladas. Por ello, en el mismo hilo argumentativo, la Defensoría del Pueblo ha indicado que: *“(...) los decretos de urgencia emitidos conforme al artículo 135 de la Constitución no son normas*

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

³ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Informe Constitucional: Contenido y alcances de los decretos de urgencia que puede expedir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario y de su control por la Comisión Permanente y el nuevo Congreso*. Documento compartido en la cátedra “Instituciones político constitucionales del Estado peruano”, ciclo 2020-2, de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.15.

transitorias, sino leyes ordinarias. Siendo así, las materias sobre las que puede legislar el Poder Ejecutivo no se limitan a materias económicas o financieras, sino a todas aquellas necesarias para garantizar la continuidad de la marcha del Estado. Por ejemplo, educación, salud, trabajo, medio ambiente u otros.”⁴

En este orden de ideas, el fomento del chatarreo implica un aporte al mejoramiento de la calidad del aire y a gozar de una mayor seguridad vial; contribuyendo, así, a la materialización de las exigencias concretas del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, contemplado en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución; así como del derecho a la vida, pues la contaminación causa muertes⁵. Por ello, estas acciones resultan coherentes con estándares internacionales como la Agenda 2030, cuyo Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 11 indica: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

A mayor abundamiento, cabe considerar que la pronta marcha de las acciones contenidas en el presente dispositivo normativo requería el aseguramiento de su financiamiento correspondiente al Año Fiscal 2020; por lo que no resultaba pertinente su espera a la instalación del nuevo 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° 029-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 029-2019, que establece incentivos para el fomento del chatarreo, 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.

⁴ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso*, p.20

⁵ Los considerandos del Decreto de Urgencia N° 029-2019 señalan que las muertes atribuibles por la contaminación del aire en Lima y Callao, representan aproximadamente el 4% de la mortalidad total.

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, 14 de diciembre del 2020

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gino', with a stylized flourish at the end.

**CONGRESISTA GINO COSTA SANTOLALLA
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO
COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**