

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

**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 029-2019, Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de febrero de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco<sup>1</sup>, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo<sup>2</sup>, Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Angel<sup>3</sup>.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto de Urgencia 029-2019, Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 20 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 294-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 029-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 23 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 27 de diciembre del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 6 de enero de 2020, acordó designar al entonces congresista Clemente Flores Vílchez como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 029-2019.

El Grupo de Trabajo, en su sesión ordinaria de fecha 25 de febrero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 029-2019, cuya conclusión es que cumple con lo estipulado en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política; además, precisa que es necesario un retiro ordenado de los vehículos en atención a la eficiencia energética, seguridad de los usuarios y condiciones ambientales.

<sup>1</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

<sup>2</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

<sup>3</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 10 de marzo de 2020 se sometió a debate y votación el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 029-2019. El resultado de la votación fue 7 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones. Al no haberse alcanzado un acuerdo, se dejó constancia que el Informe será elevado con todos sus antecedentes al nuevo Congreso para que proceda conforme a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Anual de Sesiones 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 029-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 008-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Transportes y Comunicaciones como primera comisión. Además, se hizo la precisión<sup>4</sup> 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, la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de Transportes y Comunicaciones no aprobaron ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 029-2019.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están 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 precisa que los dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

<sup>4</sup> Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/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 029-2019.

## **II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA**

### **2.1. Contenido del Decreto de Urgencia**

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

En ese sentido, se 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 intervinientes (Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, Superintendencia de Transporte Terrestre de Personas – SUTRAN, Autoridad de Transporte Urbano para Lima y Callao – ATU y Municipalidades Provinciales), y estableciéndose las obligaciones de seguimiento y de fiscalización de su actuación.

Por su parte, los artículos 6 y 8 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. A efectos de evitar filtraciones de los beneficios del programa se condiciona su aplicación a que los vehículos lleguen a la planta de chatarreo por su propia propulsión, que cuenten con los componentes estructurales completos, y que satisfacen determinados requisitos documentarios.

En los artículos 7, 9, 10 y 11 se indica que los incentivos otorgados en el marco del decreto de urgencia se dirigirán preferentemente a los mercados de transporte con mayores externalidades negativas y fomentando en todo momento la recuperación y valorización material energética de los residuos.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATTARREO.**

En los artículos 13 y 14 se establece 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.

Finalmente, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones y la Ministra del Ambiente. Y las disposiciones complementarias finales tienen por objeto habilitar la reglamentación, el financiamiento y ámbito de aplicación.

## **2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia**

La Exposición de Motivos señala que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establece como Objetivo de Desarrollo N° 11 el hecho de “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, como objetivo dentro del cual se contempla la meta 11.6, la cual busca reducir el impacto ambiental negativo *per capita* de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire.

Es así que, dentro del marco de dicha recomendación, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), a través de la Evaluación de Desempeño Ambiental, en lo que respecta a la gestión de la calidad del aire, recomiendan, entre otros aspectos, promover el chatarreo de vehículos viejos que todavía están en uso, como medida de reducción de emisiones.

Por ello, en virtud a la ratificación de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) mediante Resolución Legislativa 26185 en el año 1993, el Perú se comprometió como país signatario a cumplir con las decisiones derivadas de la Conferencia de las Partes (COP) de la CMNUCC.

De la misma manera, en la Vigésima Primera Conferencia de las Partes de la CMNUCC (COP21) llevada a cabo en París, el 12 de diciembre del 2015, se adoptó por unanimidad el Acuerdo de París que tiene como objetivos:

- a) mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de temperatura a 1.5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

- b) aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y fomentar la resiliencia climática y un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero de tal manera que no amenace la producción alimentaria.
- c) lograr que los flujos financieros sean consistentes con una trayectoria que conlleve a un desarrollo bajo en emisiones y resiliente al clima.

Se resalta que, con fecha 22 de abril del 2016, el Perú suscribió el Acuerdo de París en el marco de la Asamblea General de la Naciones Unidas (ONU). De esta manera, se dio un mensaje clave sobre el compromiso del país consistente en el inicio de las acciones para la implementación de sus Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC, por sus siglas en inglés), posicionando la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones ante eventos climáticos como objetivo primordial para la nación y coadyuvar a los esfuerzos globales de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y cumplir con los objetivos estratégicos de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, aprobada por Decreto Supremo N° 011-2015-MINAM.

Por otra parte, la seguridad vial es el conjunto de acciones y mecanismos destinados a la prevención de accidentes de tránsito o a la minimización de sus efectos, siendo su principal objetivo salvaguardar la integridad física, la vida y la salud de las personas que transitan por la vía pública, eliminando y/o disminuyendo los factores de riesgo.

Al respecto, estas acciones se enmarcan en el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial 2017 – 2021, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2017-MTC, que tiene por objetivo “mejorar las condiciones de seguridad vial, principalmente a través de medidas preventivas y correctivas necesarias para reducir los niveles de riesgo y exposición de los usuarios de las vías, y de esta forma contribuir a garantizar a los ciudadanos iguales oportunidades para desarrollar su máximo potencial y el ejercicio efectivo de sus derechos humanos”.

La compleja problemática de la seguridad vial exige que las instituciones formulen e implementen de forma eficiente políticas y normas destinadas a reducir los altos niveles de accidentabilidad vinculados al servicio de transporte público de cargas y del servicio de transporte de personas de ámbito nacional.

En atención a ello, se ha identificado que en la actualidad existe un parque vehicular con un promedio de antigüedad de 15,5 años para el parque privado, y 22.5 años para el parque del servicio público de transporte de pasajeros y carga, observándose la permanencia de vehículos por encima de la antigüedad

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

reglamentada en el servicio de transporte público, lo cual ocasiona severos perjuicios, como la generación de accidentes de tránsito, así como atascos vehiculares por descomposturas en la vía pública, derivados de la alta probabilidad de fallas mecánicas de los vehículos y alto porcentaje de emisiones de gases contaminantes y material particulado por su propia antigüedad.

En consecuencia, los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano en la línea de la preservación del medio ambiente en la forma de menores emisiones de gases de efecto invernadero que aminoren el cambio climático y el interés nacional para fomentar la menor emisión de elementos particulados, siendo que estos perjudican gravemente la salud de la población; así como la evidencia de una mayor accidentabilidad asociada a los vehículos más antiguos, hace necesaria la intervención del Estado, estableciendo un marco regulatorio para la ejecución de programas de salida de vehículos en la forma de programas de incentivos a la renovación vehicular, que promueva el retiro de la circulación de los vehículos más antiguos y, por tanto, más contaminantes e inseguros.

### **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Supremo 058-2016-RE, que Ratifica el Acuerdo de París.
- Decreto Supremo 011-2015-MINAM, que Aprueba la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
- Decreto Supremo 019-2017-MTC, que aprueba el Plan Estratégico Nacional de Seguridad Vial PENsv 2017-2021.

### **IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA**

#### **4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo**

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

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 029-2019, Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo, 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 le 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, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

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.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

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 legislable, 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 Constitución<sup>5</sup> 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<sup>6</sup> (referendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, 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.

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

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

<sup>6</sup> En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

criterios de interpretación constitucional específicamente del principio de unidad de la Constitución en cuyo ámbito las disposiciones constitucionales forman parte de un todo orgánico y sistemático dentro del cual debe interpretarse armónicamente sin dejar vacíos o contradicciones, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, 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) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>7</sup>.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

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

---

<sup>7</sup> Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

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

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

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que “pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas”; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

#### **4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 029-2019**

El Decreto de Urgencia 029-2019 fue publicado el viernes 20 de diciembre de 2019 y, el lunes 23 de diciembre del mismo año, 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, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Transportes y Comunicaciones y la Ministra del Ambiente. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 029-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA  
EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, 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 029-2019, se advierte que 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; y el contenido de los dispositivos se adecuan a los objetivos trazados. Desde una mirada de la 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 en el parque automotor peruano, la misma que no solo está provocando la emisión de gases de efecto invernadero, sino también está incrementando el riesgo de producción de accidentes de tránsito; es decir, en la medida que los vehículos (ya sea de transporte público o privado) tienen una mayor antigüedad la probabilidad de que dichos vehículos emitan gases nocivos y provoquen accidentes de tránsito es mayor; es ese sentido, se requiere una intervención urgente, no solo con la finalidad de salvaguardar el medio ambiente, sino -principalmente- para proteger la vida, la salud e integridad de las personas que se movilizan mediante el transporte terrestre. En esa misma línea, el mecanismo idóneo resultan ser los incentivos para el retiro ordenado de los vehículos del parque automotor. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la antigüedad de los vehículos y el nivel de riesgo del ambiente y de la integridad de las personas .

## **V. CONCLUSIÓN**



## 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 029-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DEL CHATARREO.**

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 029-2019, Decreto de Urgencia que establece incentivos para el fomento del chatarreo, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 21 de febrero de 2024.