

Lima, 26 de febrero del 2020.

OFICIO N° 73-2020-CFV-CR

Señor
PEDRO OLAECHEA ÁLVAREZ CALDERÓN
Presidente de la Comisión Permanente
Presente.-

Tengo el agrado de dirigirme a usted para remitirle el informe en **MINORIA** del Decreto de Urgencia 026 - 2019 y 027 - 2019, que aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales en el corredor vial Cusco - Apurímac.

Atenuantemente,


CLEMENTE FLORES VILCHEZ
Congresista de la República
Integrante de la Comisión permanente



462913_ATDD

Informe en minoría respecto al Decreto de Urgencia 026 y 027 – 2019 aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales en el corredor vial Cusco - Apurímac

SEÑOR PRESIDENTE:

El congresista que suscribe, miembro del Grupo de Trabajo sobre el DU 026 y 027 – aprueba medidas extraordinarias para la adquisición de áreas y la implementación de las intervenciones viales en el corredor vial Cusco – Apurímac.

Que, el **informe del Grupo de trabajo fue aprobado por MAYORIA, el 24.05.2020, con el voto a favor de la Congresista: Indira Hilca Flores, y con voto en contra del Congresista Clemente Flores Vilchez, lo cual motivo el voto dirimente a favor de la coordinadora del Grupo de Trabajo.**

Sin embargo, no habiéndose tomado en cuenta observaciones sustanciales que formule, presento el siguiente informe en minoría.

I.- ANTECEDENTES:

1.1 Antecedentes Generales:



Mediante Decreto Supremo 165-2019-PCM del 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República dispuso la disolución del Congreso de la República por haber negado la confianza a dos Consejos de Ministros del gobierno elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente; la revocatoria del mandato parlamentario de los congresistas que no integran la Comisión Permanente; y convocó a elecciones para un nuevo Congreso, el domingo 26 de enero de 2020, para completar el periodo constitucional del Congreso disuelto, incluida la Comisión Permanente. Con fecha 3 de octubre de 2019 quedó instalada la Comisión Permanente.

En este contexto, el artículo 135 de la Constitución Política del Perú, dispone que, durante el interregno parlamentario, 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 10 de octubre de 2019 el señor Pedro Olaechea, Presidente del Congreso de la República, y de la Comisión Permanente, presenta denuncia competencial ante el Tribunal Constitucional.

El 09 de enero del 2020 el Tribunal Constitucional expide Sentencia sobre el Expediente 006-2020 –CC/TC, declarando infundado la demanda competencial interpuesta por el Presidente de la Comisión Permanente, sobre la disolución del Congreso de la República.

1.2.- Antecedentes procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 12 de diciembre de 2019, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el Decreto de Urgencia 026-2019, fue remitido a la Comisión Permanente el 13 de diciembre de 2019 mediante Oficio 291-2019-PR, mediante el cual da cuenta del citado Decreto de Urgencia. Asimismo, con fecha 14 de diciembre de 2019, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el Decreto de Urgencia 027-2019, fue remitido a la Comisión Permanente el 16 de diciembre de 2019 mediante Oficio 292-2019-PR, mediante el cual da cuenta del citado Decreto de Urgencia.

El presidente dio cuenta del referido decreto a la Comisión Permanente en sesión celebrada el 18 de diciembre 2019, donde se acordó designar a la congresista INDIRA HUILCA FLORES, como coordinadora para la elaboración del dictamen del Decreto de Urgencia 026-2019 y 027-2019. El Grupo de Trabajo se instaló el 18 de diciembre 2019.

Actualmente dicho grupo de trabajo cuenta con la participación de los señores congresistas EDGARD OCHOA PEZO, ROLANDO REATEGUI FLORES y CLEMENTE FLORES VILCHEZ.

2. EL CONTEXTO DE LA DACIÓN DE LA NORMA MATERIA DE ANÁLISIS

2.1 Marco Normativo

Se delego en el Grupo de Trabajo, el examen de los Decretos de Urgencias N° 026-2019 y 027-2019, quien debe definir el marco constitucional y legal básico que le permita delimitar sus alcances, de su estudio y control conjuntamente con el siguiente Congreso de la República.

Respecto al marco constitucional y legal aplicable analizar el artículo 135 de la Constitución Política, el inciso 19 del artículo 118 y el inciso 3 del artículo 123. Asimismo, el Reglamento del Congreso en su artículo 91, y la Costumbre y Precedentes parlamentarios, en tanto fuentes del derecho.

La Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, establece en su artículo 134 la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, quedando en funciones la Comisión Permanente, la que es indisoluble.

Corresponde destacar clara y detalladamente que en nuestro texto constitucional vigente hay dos normas denominadas "decretos de urgencia", o dicho en otras palabras, existen dos situaciones normativas distintas:

a) Decretos de Urgencia establecidos en el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política:

Su regulación está contenida sobre la base del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, donde se establece la atribución del Presidente de la República:

"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."

Hay bastante conocimiento en doctrina y jurisprudencia constitucional respecto de estos instrumentos normativos, por ello, a continuación, señalaremos sus caracteres

principales, destacando los que serán contrastados con los decretos de urgencia de acuerdo lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución.

De conformidad con los artículos 51 de la Constitución Política del Perú e inciso 4 del artículo 200, los decretos de urgencia tienen rango de ley. Así, no siendo leyes en sentido formal, en la medida que no son emitidos por el Poder Legislativo, los decretos de urgencia tienen efectos jurídicos de similar jerarquía a los de una ley, teniendo requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza.

Cabe mencionar que se trata de una atribución o facultad legislativa originaria del Poder Ejecutivo, de naturaleza excepcional, ya que para la emisión de estos decretos de urgencia la Constitución no solicita permiso o autorización previa del Parlamento, y a su vez destaca que pueden ser emitidas en situaciones de urgencia, emergencia, especiales, y no si la situación puede ser atendida con una norma legal emitida por el Parlamento.

De estos decretos de urgencia son requisitos formales: 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). Así, en palabras del Tribunal Constitucional:



"58. En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."

Nuestra Constitución Política recoge expresamente el control jurisdiccional sobre los decretos de urgencia, ante el Tribunal Constitucional vía el proceso de inconstitucionalidad cuando contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (numeral 4 del artículo 200 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional en la STC recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003, señala que el decreto de urgencia regulado en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución, es decir en normalidad constitucional, debe responder a los siguientes criterios: excepcionalidad (o requisito de que se trate de situaciones extraordinarias o imprevisibles), necesidad (que sea urgente, es decir, que no se pueda esperar a la aprobación de una norma por la vía normal que es el Congreso), transitoriedad (o temporalidad breve, solo la necesaria), generalidad (o requisito de interés nacional) y conexidad (relación entre los hechos causales y las medidas adoptadas).²

¹ STC 008-2003-AI/TC.

² Los criterios del TC se encuentran en el FJ 60, que a continuación citamos:

"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 los datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que en principio y

b) Decretos de urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política:

Establecido en el párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución, faculta al Poder Ejecutivo a emitir normas que denomina, tal como los del artículo 118 inciso 19 de la Constitución, *Decretos de Urgencia*, hasta la instalación del nuevo Parlamento.

El artículo 135 establece textualmente en su segundo párrafo que:

"Artículo 135.- (...)

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decreto 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."

Se ha señalado que el uso por parte de los miembros del Congreso Constituyente Democrático de distintos verbos en ambas normas denotaría que se trata de facultades normativas distintas. Así, mientras que el artículo 118 inciso 19 señala que corresponde al Presidente de la República las atribuciones de "dictar" decretos de urgencia, en el segundo párrafo del artículo 135 se establece que el Poder Ejecutivo "legisla" mediante decretos de urgencia.

Consideramos que la mención del verbo "**legisla**" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente alguna -con algún contenido- función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno, pero que ello no implica que comprenda todas las materias objeto de ley en sentido formal, o que tenga las limitaciones del artículo 118 inciso 19 de la Constitución. A su vez, el verbo "dictar" no puede interpretarse como que indique una facultad diferente a la legislativa, sino que alude genéricamente dicha atribución del Ejecutivo que nada tiene que ver con dictar al margen de las reglas de emisión de normas jurídicas.

Es importante mencionar que para el presente análisis se ha tenido a la vista algunos documentos oficiales. Así, iniciado el interregno, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió el Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR de fecha 7 de octubre 2019, opinando sobre cuáles son los alcances de la atribución del

con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma.

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 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. 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, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que 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. Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada."

Poder Ejecutivo mencionada en el artículo 135 de la Constitución. La Defensoría del Pueblo, poco después, emitió el denominado Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso, de fecha 25 de octubre 2019.³

Valga mencionar que en los debates constitucionales que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución encargada de la propuesta de nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, no así dedicándose mucho a la norma con la que durante el interregno emitiría el Poder Ejecutivo luego de la disolución. Así, cabe mencionar que el Congresista Constituyente Chirinos Soto mencionaba rápidamente que *"algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala"*⁴, mencionando posteriormente a los *"decretos urgentes"*⁵. A su vez, la Congresista Constituyente Flores Nano mencionó *"normas de urgencia"* y *"decretos de urgencia"* indistintamente en dicho debate⁶. No obstante, las menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los Congresistas 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".⁷

Por su parte, en el Diario de Debates del CCD, se encuentra la mención breve de "decretos" por el Congresista Constituyente García Mundaca⁸, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo – Legislativo, quedó aprobado el artículo⁹.

Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del artículo 118 inciso 19 de la Constitución.

Queda claro que las normas expedidas en los dos momentos que el Poder Ejecutivo ejerce función legislativa extraordinaria coinciden en su denominación, en el órgano titular de la facultad o atribución, y en las exigencias constitucionales formales para su emisión, es decir para el requisito del refrendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control diferentes. Veamos estos elementos en relación con los decretos de urgencia del artículo 118 inciso 19:

c) Naturaleza jurídica

"Entre la dación del decreto de disolución y la reunión del nuevo congreso elegido, existe un período de dictadura en que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia".¹⁰

³ Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-LA-CRISIS-POL%C3%8DTICA-251019.pdf>. Última consulta: 28 de noviembre 2019.

⁴ CCD. Diario de los Debates, Comisión de Constitución y Reglamento, Tomo III, pág. 1401.

⁵ Ibid. Pág. 1554.

⁶ Ibid. Pág. 1562.

⁷ Artículo entonces numerado como N° 32. Pág. 1571 de CCD. Diario de los Debates, Comisión de Constitución y Reglamento, Tomo III.

⁸ CCD. Diario de los Debates, Pleno. Tomo III, Pág. 1654.

⁹ Ibid. Pág. 1675.

¹⁰ RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, pág. 454.

Al estar en una situación de interregno parlamentario, es decir donde hay una excepción de la normalidad constitucional, el decreto de urgencia establecido en el artículo 135 segundo párrafo de la Constitución tiene una naturaleza jurídica establecida en la Constitución diferente a la del artículo 118 inciso 19, artículo al cual no se remite en ninguna ocasión.

Cabe sí destacar, como se señaló en otro momento, que el decreto de urgencia del artículo 135 es una norma jurídica de tipo legislativo, con rango y fuerza de ley, fuente del derecho de tipo legislativo, emanado originariamente del Poder Ejecutivo, en situación de excepcionalidad. Tiene, asimismo y como veremos posteriormente, controles específicos para este tipo de normas, y como también veremos más adelante, pueden regular materias con mayor amplitud que los decretos del art. 118 inciso 19, sin que ello implique que el Ejecutivo pueda reemplazar al legislador ordinario dando cualquier norma que el Parlamento pudiera emitir en normalidad constitucional.

d) Materia legible: ¿Hay facultad legislativa plena del Ejecutivo? ¿Qué materias le están restringidas?

Una lectura aislada y literal del artículo 135 de la Constitución nos indicaría 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.

Una cita de doctrina de hace casi dos décadas opina lo siguiente:

"Al margen de lo poco efectiva que resulta esta remisión de la norma a la Comisión Permanente de un Congreso disuelto, la referencia que aquí se hace a los decretos de urgencia se presta a confusiones. En efecto, si los decretos de urgencia, por mandato constitucional, solo pueden tratar sobre materia económica y financiera, es difícil suponer que las funciones legislativas que asuma el ejecutivo, mientras el Congreso anterior está disuelto y el nuevo aún no se haya instalado, se restrinjan exclusivamente a dichos ámbitos. Más propiamente esta función normativa se cumpliría a través de "decretos-leyes", categoría no tratada por la Constitución. A menos que aceptemos, aunque ello resulta ciertamente poco riguroso, la existencia de una "modalidad especial" de decretos de urgencia propia de los períodos de disolución del Congreso, carentes de restricción en su competencia material y diferente de los DU "ordinarios".¹¹

Se ha advertido que existen en general dos posiciones sobre dichos límites o restricciones, una que asigna las mismas del artículo 118 inciso 19; y la otra señala que, diferenciándolos a pesar de su nomenclatura igual, le asigna al decreto de urgencia del art. 135 algunas restricciones específicas y puntuales. Este es el caso de lo señalado en el Informe de una Dirección del Ministerio de Justicia y en el de la Defensoría del Pueblo.

Ciertamente, salvo el derecho a la vida, nada dentro del Estado constitucional y democrático de derecho es ilimitado o absoluto, y en este caso basta leer concordadamente la misma Constitución Política en sus principios o normas regla,

¹¹ EGUIGUREN PRAELLI, citado en Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, pág. 456.

para concluir que existen materias que definitivamente son incompatibles con la dación de normas por el Ejecutivo al ejercer la atribución del artículo 135.

En otras palabras, la lectura de la Constitución a la luz de los 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, nos permite sostener que aun cuando a la facultad legislativa extraordinaria materia de análisis no se le aplican automáticamente las restricciones del artículo 118 inciso 19 por tener naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimiento de control distintos, existen materias que están excluidas de la facultad del Poder Ejecutivo en los decretos de urgencia del interregno parlamentario.

El propio informe del Ministerio de Justicia ya mencionado, va en la línea de que no todo les está permitido. Así, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia de artículo 135. Entre ellas, a nuestro criterio, destacan las materias propias de la reforma constitucional, la modificación del Reglamento del Congreso, las autorizaciones de ingresos de tropas con armas a territorio nacional, entre otras.

Así, cabe citar la síntesis que sobre el particular ha señalado Carpio Marcos:

"Nada de lo anterior debe entenderse en el sentido de que la facultad de legislar del Ejecutivo mediante decretos de urgencia pueda considerarse de modo ilimitado. El telos que subyace para hacer uso de esta competencia - impedir la paralización de las actividades del Estado- tiene la virtualidad de condicionar su contenido material, el cual ha de estar orientado, estrictamente, a evitar que la marcha normal del Estado colapse en cualquiera de sus ámbitos y, por tanto, con independencia de si las medidas adoptadas versen o no sobre materias económica o financiera, como exige el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución para situaciones de normalidad constitucional."¹²

e) Procedimiento de control

Como señala claramente el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, el procedimiento de control (no jurisdiccional) de estos decretos de urgencia se da en dos etapas bien diferenciadas e integradas entre sí.

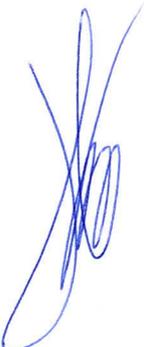
La primera etapa se inicia con la dación de cuenta del Poder Ejecutivo a la Comisión Permanente en el interregno, lo cual debe suceder sin dilación apenas se publica en el Diario Oficial determinado decreto de urgencia. Así, esta dación de cuenta, de manera similar a los decretos de urgencia del artículo 118 inciso 19 de la Constitución, se lleva a cabo formalmente mediante Oficio del Presidente de la República que contiene la exposición de motivos fundamentada del decreto de urgencia. Consideramos, asimismo, que es parte del deber del Ejecutivo de dar cuenta, el sustentar y explicar el contenido de los decretos de urgencia en el grupo

¹² CARPIO MARCOS, Edgar. Artículo disponible en <https://laley.pe/art/8668/limites-materiales-de-la-legislacion-de-urgencia-durante-el-interregno-parlamentario> Consulta: 29 de noviembre 2019.

de trabajo o en la Comisión Permanente, y absolver las dudas que sobre el particular se produzcan.

Luego, la Constitución establece que la Comisión Permanente examina los decretos de urgencia. En ese sentido encuentra su razón y finalidad el grupo de trabajo que emite el presente informe, ya que, para optimizar el adecuado estudio y examen de cada decreto de urgencia emitido, la Comisión Permanente ha creado grupos de trabajo para el control de cada decreto de urgencia, los que deberán verse ciertamente en la propia Comisión Permanente, y cuyos resultados o conclusiones deben emitirse finalmente en dicha sede.

Es pertinente destacar aquí que, además del control posterior (porque no es previo ni concurrente) de los decretos de urgencia en análisis, corresponde sin duda reconocer el control jurisdiccional del que también pueden ser objeto, a tenor del artículo 200 inciso 4 de la Constitución Política. Ello, debido a que no es posible considerar que como norma jurídica con rango de ley, estos decretos de urgencia del artículo 135 puedan estar exentos del control del Tribunal Constitucional vía el proceso de inconstitucionalidad.



El control sobre los decretos de urgencia del artículo 135 es, por mandato expreso y claro de la Constitución, un control compartido entre la Comisión Permanente en funciones durante el interregno parlamentario -contrapeso ante una situación de evidente desequilibrio de poderes que el constituyente ha buscado paliar- y el Congreso que se instale inmediatamente después del interregno. De esta manera se concretaría mínimamente el principio de la separación de poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución ante la disolución del Congreso de la República. Por ello, el análisis y conclusiones a que llegue la Comisión Permanente debe ser de conocimiento del Poder Ejecutivo y ser el punto de partida para la acción del Congreso que complete el período parlamentario interrumpido por la disolución correspondiente.

3.- CONTENIDO Y ANÁLISIS DE LOS DECRETO DE URGENCIAS N° 026 Y 027

3.1 SOBRE LA NECESIDAD

El Corredor Vial Apurímac – Cusco es una vía terrestre de 324 Km de longitud que conecta las dos regiones (Apurímac y Cusco) y que constituye una infraestructura esencial e imprescindible, no sólo para trasladar el mineral que se extrae de los centros de operación minera sino que es clave para interconectar a la población y para facilitar la prestación de servicios públicos básicos, como salud, educación y transporte.

Ante el estado actual de la vía, se hace indispensable controlar los niveles de polvo generado por los vehículos, a través de una solución técnica que permite mejorar el nivel de servicio y transitabilidad del corredor. Asimismo, se hace necesario agilizar el proceso de adquisición de predios necesarios para la solución definitiva del corredor, generando incentivos y un procedimiento especial.

Con las medidas, se busca llegar a Diciembre 2020 con la adquisición del 100% de las áreas y a Junio 2021 con la terminación de la intervención vial que elimine el polvo.

3.2 PRINCIPALES MEDIDAS

Contiene las siguientes medidas:

1. Contar con un procedimiento simplificado para la identificación de áreas y sus ocupantes, poseedores y/o propietarios y el pago.
2. Autoriza a MTC para otorgar una compensación económica de 01 a 05 UIT por la entrega voluntaria de la posesión de los terrenos que permita dar inicio a los trabajos en la vía, en paralelo al trámite de adquisición y pago del área.
3. Permite aplicar un valor por m² de terreno utilizando el valor de tasación más favorable para los propietarios de terrenos con similares características.
4. Por un plazo de tres (03) años, se autoriza a realizar intervenciones viales que comprenden una intervención para el control del polvo (conservación periódica) y la conservación rutinaria de la vía, aplicando un procedimiento especial de contratación pública cuyos lineamientos constan en el Anexo del Decreto de Urgencia.

3.3 RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICION ANTES DE LOS DU N° 026 Y 027

En el año 2015 el Estado vio la necesidad de emitir una norma que permita obtener los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de las obras infraestructura, en plazos más cortos considerando un procedimiento estructurado, ordenado y predecible, ello a través de la dación del Decreto Legislativo N° 1192, Decreto Legislativo que aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, Transferencia de Inmuebles de Propiedad del Estado, Liberación de Interferencias y dicta otras medidas para la Ejecución de Obras de Infraestructura. Sin embargo, si bien se ha logrado un procedimiento más estructurado y ágil, actualmente aplicando el procedimiento establecido en el referido marco normativo, la adquisición de las áreas necesarias para la ejecución de las obras conlleva un plazo aproximado de diez meses y medio (10.5) vía trato directo y trece (13) meses vía expropiación, plazos que aún siguen siendo elevados lo cual provoca que no se pueda cumplir oportunamente con las necesidades de la población.

3.4 RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE ADQUISICION EN EL DU N° 026 Y 027

El Decreto de Urgencia 026-2019 y su modificatoria, otorga prioridad al mecanismo de adquisición vía Trato Directo de las áreas necesarias para la ejecución del Corredor Vial Apurímac – Cusco, para lo cual propone un procedimiento en el cual se contemple la posibilidad de reconocer al beneficiario el valor total de la Tasación, el cual considere el pago del valor comercial (que incluye la valorización del terreno, edificaciones, plantaciones) y el perjuicio económico, así como el reconocimiento de un incentivo equivalente al 20% del valor de tasación, en aquellos casos en los que corresponda su reconocimiento, no habiéndose establecido un procedimiento para la expropiación forzosa de las áreas.

Por su parte la Cuarta Disposición Complementaria Final del mismo establece que en la implementación de las disposiciones contenidas en el Decreto de Urgencia Urgencia 026-2019 y su modificatoria, las entidades competentes garantizan los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, conforme a la normativa vigente en la materia. Estando ello conforme a lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1192, la cual establece que las disposiciones del Título IV del referido texto normativo (Procedimiento de Expropiación) no pueden ser aplicables en tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios; ni en áreas de Reserva Territorial o Reserva Indígena de Poblaciones Indígenas en Aislamiento Voluntario y/o Contacto Inicial.

3.5 SOBRE LA TEMPORALIDAD DE LOS DECRETOS URGENCIAS EMITIDOS DURANTE EL INTERREGNO PARLAMENTARIO:

Que, el artículo 135 de la constitución política, establece la facultad que, durante el 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, como se puede apreciar la constitución política del Perú, no establece limitación alguna de temporalidad respecto a la vigencia o eficacia de los decretos de urgencia expedidos durante el interregno parlamentario. (El subrayado es nuestro).

Por lo cual, no se puede inferir, ni restringir que la modificación presupuestaria o transferencia financiera que sea establecida en virtud de la dación de un Decreto de Urgencia, solo pueda autorizarse su aplicación durante el periodo del interregno. Por lo que, si se ha cumplido con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al establecerse modificaciones presupuestarias y transferencias financieras durante el año 2020 o respecto a la contratación de servicios para la implementación de las intervenciones viales en el corredor Apurímac – Cusco por 3 años.

En este sentido, si se quiere a futuro regular que los Decretos de Urgencias, tengan una vigencia o temporalidad acotada al interregno, debe de consignarse como recomendación para el nuevo congreso y no podría por este aspecto, cuestionarse la constitucionalidad de los mencionados Decretos de Urgencia. Ya que actualmente, no existe una norma expresa que limite o restrinja su vigencia, como concluye equivocadamente el Dictamen en MAYORIA.

Que, para la emisión del DU 026-2019 y 027-2019, el poder ejecutivo, busco en todo momento cautelar los derechos de los pueblos indígenas u originarios, al consignarse de manera expresa ello, en la Cuarta Disposición Complementaria Final del DU 026-2019, Asimismo, no hay ningún tipo de afectación a las comunidades campesinas o nativas, ya que esta norma otorga vía trato directo al poseedor una compensación económica, la cual no forma parte del justiprecio (valor de tasación más el 20% según corresponda). Esta compensación se otorga como pago único y extraordinario al poseedor o propietario poseedor, a cambio de la entrega voluntaria del área necesaria, permitiendo el ingreso a los inmuebles a fin de revisar las mejoras existentes. Por lo cual la dación de estos D.U solo otorga un marco de beneficios para el acogimiento voluntario de los poseedores o propietarios.

IV. CONCLUSIONES

Del examen realizado al Decreto de Urgencia N° 026-2019 y 027-2019, se concluye en lo siguiente:

- 4.1.- Que ambos Decretos de Urgencia N° 026-2019 y 027-2019, si cumplen con los el test de constitucionalidad establecido por el Tribunal Constitucional, para los decretos de urgencia y que en forma análoga se aplican para aquellos decretos de urgencia que nacen al amparo de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.
- 4.2.- 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.

V. RECOMENDACIONES

De las conclusiones formuladas se formulan las siguientes recomendaciones:

- 5.1.- Se recomienda al Congreso de la República que se instale al concluir el presente interregno parlamentario, que regule en el Reglamento del Congreso los alcances de los Decretos de Urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Lima, 26 de Febrero del 2020.



CLEMENTE FLORES VILCHEZ
Congresista de la República
Integrante de la Comisión permanente