

**GRUPO DE TRABAJO DE LA COMISIÓN PERMANENTE
ENCARGADO DEL EXAMEN DEL DECRETO DE URGENCIA
N° 025-2019**

TEXTO SUSTITUTORIO

III. CONCLUSIONES

1. Generales

- a) Es deber del Poder Ejecutivo que, en la promulgación de los decretos de urgencia durante este periodo de interregno, cumpla con el respeto de los límites constitucionales establecidos en el artículo 74° de la Constitución Política del Perú, el mismo que establece que los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria, y que, aquellas dictadas en violación del artículo 74°, no surten efecto.
- b) La Comisión Permanente es el órgano constitucional plenamente facultado para revisar, fiscalizar y legitimar toda intención del Poder Ejecutivo de legislar. En virtud del artículo 46° del Reglamento del Congreso y de la Constitución Política del Perú, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente ejerce sus funciones de manera íntegra¹.
- c) Legislar en materia tributaria mediante decretos de urgencia, atendiendo especialmente a la creación, modificación, supresión o exoneración de tributos, sólo es factible de existir un mecanismo legislativo propio de un sistema democrático sostenido en el principio de división de poderes.
- d) El Poder Ejecutivo debe cumplir lo señalado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual ha establecido, en múltiples sentencias, los parámetros que legitiman la emisión constitucional de los decretos de urgencia².



¹ Constitución Política del Perú, artículo 135°.

² El Tribunal Constitucional peruano, en amplia jurisprudencia, ha establecido que la legitimidad de los decretos de urgencia parte del cumplimiento de los filtros de a) excepcionalidad, b) necesidad, c) transitoriedad, d) generalidad y e) conexidad. Véase

sentencias N° 0017-2004-AI/TC, N° 0007-2009-PI/TC, N° 0023-2007-PI/TC, N° 0008-2003-AI/TC, N° 0047-2004-PI/TC, N° 00025-2008-PI/TC, y, principalmente, las sentencias N° 0028-2010-PI/TC (fojas 6) y N° 00004-2011-PI/TC (fojas 20). En ese sentido, en esta última se señala:

- a) *Excepcionalidad:* La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español, en criterio que este Colegiado sustancialmente comparte, que *"en principio, y 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"* (STC N.º 29/1982, F.J. 3).
- 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), no pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.
- c) *Transitoriedad:* Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.
- d) *Generalidad:* El principio de generalidad de las leyes que conforme se ha tenido oportunidad de precisar en el Caso Colegio de Notarios de Limav2q4 puede admitir excepciones, alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19 del artículo 118º 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"* (STC 29/1982, F.J. 3).

Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben pues surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.



2. Específicas

- a) El presente Decreto de Urgencia viola el artículo 74° de la Constitución y la Norma IV del Título Preliminar del Código Tributario, referido a los principios constitucionales tributarios de Legalidad y Reserva de Ley, así como también transgrede la Norma VII, que señala las reglas generales para la dación de exoneraciones, incentivos y beneficios tributarios.
- b) Se desprende de la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 025-2019, y de los informes presentados tanto por el Ministerio de Economía y Finanzas, así como de la Presidencia del Consejo de Ministros, que la renovación del beneficio tributario a las asociaciones y organizaciones no gubernamentales – ONG's no es una política de Estado destinada, principalmente, a la labor social. Por el contrario, lo que sí denota esta continua ampliación del plazo de exoneración tributaria, mantenida desde el año 2002 hasta la fecha, es la apariencia de que, mediante el financiamiento a la generalidad de organizaciones no gubernamentales y sin la adecuada selección de las que mantienen un fin probadamente social, el Estado podría financiar a aquellas ONG's cuya principal actividad es de índole político.



IV. RECOMENDACIONES

1. Resulta imperativo que el Decreto de Urgencia N° 025-2019 diferencie y exponga respecto de aquellas asociaciones y organizaciones no gubernamentales – ONG's cuya función prioritaria probada sí sea estrictamente social. De lo contrario, transgrediendo el principio de igualdad y primacía de la realidad, El Estado estaría haciendo un uso indebido del erario público para sostener y conducir, de manera selectiva, condicionada e inmotivada, el funcionamiento de determinadas ONG's.

2. La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT, así como el Ministerio de Economía y Finanzas, deben sustentar de manera documentada e informar si, desde que se empezó a exonerar del pago del impuesto a la renta a las asociaciones sin fines de lucro y organizaciones no gubernamentales, se han cumplido, a la fecha, con los fines sociales a los que hacen referencia ambas instituciones públicas. Ello nos permitirá observar hacia qué organizaciones no gubernamentales ha estado dirigida la exoneración y si, a la fecha, ello constituye una medida eficaz para los fines de protección y resguardo de los derechos fundamentales.

3. Dado que el presente Decreto de Urgencia N° 025-2019 no regula materia excepcional, de suma necesidad, transitoriedad y generalidad, las que habilitan y legitiman el uso de los decretos de urgencia, resulta fundamental declarar la inconstitucionalidad de dicho Decreto. Exhortamos, asimismo, a que se especifique de manera documentada y estadística cuál es el riesgo que representa para la subsistencia del Estado la no continuidad de la exoneración tributaria a las Organizaciones No Gubernamentales y Asociaciones afines que no llevan a cabo una labor social importante en el país.



.....
ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Congresista de la República