

**INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL
DECRETO DE URGENCIA 024-2019-IP
PERIODO DE SESIONES 2020-2021**

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 024-2019, que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias.

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

El presente informe fue aprobado por unanimidad, en la Décima Primera Sesión Ordinaria del grupo de trabajo del 06 de noviembre del 2020, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Jim Ali Mamani Barriga, Robinson Gupioc Ríos, Carmen Omonte Durand, Carlos Mesía Ramírez y Gino Costa Santolalla, presentes en la sesión virtual.

1.- Antecedentes

1.1.- Antecedentes generales

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

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

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

1.2.- Aspectos procedimentales

El Poder Ejecutivo, con fecha 11 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 024-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de diciembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 289-2019-PR, ingresado el 13 de diciembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 18 de diciembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 29 de enero de 2020, rechazó el informe del Decreto de Urgencia N° 024-2020; pues se registró la siguiente votación: 7 en contra, 5 votos a favor, y 6 abstenciones.

Las conclusiones del Informe del Decreto de Urgencia N° 024-2019 fueron las siguientes:

“El Poder Ejecutivo emite decretos de urgencia de forma extraordinaria en dos momentos (artículos 118 y 135 de la Constitución Política del Perú). Ambos instrumentos coinciden en su denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimiento de control (político y jurídico) diferente.

En este contexto, el artículo 91 del Reglamento del Congreso especifica en su inciso c) que la Comisión de Constitución calificará sobre las materias señaladas en el inciso 19 del artículo 118 de la CPP, la misma que

fundamentará la urgencia de normar situaciones de extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas.

Consideramos que es importante tomar de relevancia en este caso lo señalado en la sentencia del pleno jurisdiccional del Tribunal Constitucional, donde determina las circunstancias fácticas que sirven de justificación a la promulgación de los impugnados decretos de urgencia, y si los mismos responden a las exigencias previstas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, interpretando sistemáticamente con el inciso c) del artículo 91 del Reglamento del Congreso.

Por lo que se desprende que el decreto de urgencia no precisa la necesidad o situación que pretende suplir o evitar, ni tiene un considerando donde se precise la justificación objetiva de su aprobación, como es visto que el Tribunal Constitucional exige para el control de constitucionalidad de los decretos de urgencia, la evaluación de los criterios endógenos y exógenos a las normas y la aplicación de los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad para su aprobación. Respecto a la materia, el criterio

de excepcionalidad establece que el decreto de urgencia debe estar orientado a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles.

Finalmente, señalamos que 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.”

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 Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 024-2019, 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 Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra de la Producción, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, la Ministra de Educación, la Ministra de Cultura y el Ministro de Defensa, 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 12 de diciembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 13 de diciembre de 2019, mediante Oficio N° 289-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 024-2019

- 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° 30899, Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias.
- Ley N° 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera.
- Decreto Legislativo N° 783, Aprueban norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros.

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

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.

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° 024-2019

El Decreto de Urgencia N° 024-2019 prorroga hasta el 31 de diciembre de 2020 la vigencia de:

- a) El Decreto Legislativo N° 783, que aprueba la norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros (artículo 2 del Decreto de Urgencia).
- b) La exoneración del Impuesto General a las Ventas-IGV por la emisión de dinero electrónico, contenido en el artículo 7 de la Ley N° 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera (artículo 2 del Decreto de Urgencia).
- c) La exoneración del Impuesto General a las Ventas-IGV contenida en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, referida en el artículo 7 de su Texto Único Ordenado, aprobado por Decreto Supremo N° 055-99-EF (artículo 3 del Decreto de Urgencia).

Cabe precisar que en el último periodo anual, dichas exoneraciones y beneficios tributarios fueron extendidos hasta el 31 de diciembre de 2019 por la Ley N° 30899, publicada el 28 de diciembre de 2018.

Finalmente, se establece como medida de rendición que la SUNAT publique anualmente en su Portal de Transparencia la relación de los sujetos acogidos a los beneficios; así como los montos del beneficio o exoneración tributaria otorgada por cada beneficiario.

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 024-2019

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° 024-2019 fue publicado el 12 de diciembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 13 de diciembre, mediante Oficio N° 289-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zaballos Salinas, según indica su artículo 5 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 benefician 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, la prórroga dispuesta por el Decreto de Urgencia N° 024-2019 hasta el 31 de diciembre de 2020 sobre: i) las exoneraciones del IGV aplicable a las operaciones contenidas en los Apéndices I y II del TUO de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, Decreto Supremo N° 055-99-EF; ii) la exoneración del IGV aplicable a la emisión de dinero electrónico de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 29985; y, iii) la devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros, contenida en el Decreto Legislativo N° 783; no ha implicado la creación, modificación o derogación de normas sobre las materias que se encontrarían excluidas del ámbito de la potestad legislativa del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario, existiendo conformidad constitucional en la materia de regulación.

Asimismo, en relación con la exoneración contenida en el referido Apéndice I, que comprende productos primarios destinados al: consumo doméstico directo, agro, materias primas y productos intermedios para la industria textil, oro para uso no monetario e inmuebles destinados a sectores de escasos recursos; y, de las materias contenidas en el Apéndice II sobre: servicios de carácter social (transporte), cultural (espectáculos culturales), de fomento a la construcción y vivienda, ahorro e inversión y para la facilitación del comercio exterior; es posible observar que esta medida busca incentivar el desarrollo nacional de los sectores con menos recursos.

En cuanto a la exoneración del IGV aplicable a la emisión del dinero electrónico, tiene como fin impulsar la digitalización de pagos y fortalecer el rol de este servicio como una herramienta para la inclusión financiera.

De otro lado, en lo referente a la prórroga del Decreto Legislativo N° 783, este implica un importante incentivo para que las organizaciones de cooperación técnica

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

internacional y sus fuentes cooperantes contribuyan con el país mediante el desarrollo de planes, programas y proyectos de cooperación de índole social, económica y productiva. Asimismo, en caso no se hubiese efectuado la referida prórroga, en concordancia con el principio de reciprocidad que rigen las relaciones del Derecho Internacional Público, los Estados donde se encuentran acreditadas las Misiones Diplomáticas y Consulares del Perú, así como las representaciones peruanas ante los Organismos Internacionales, no aplicarían los beneficios tributarios que vienen otorgando en la actualidad, lo que hubiese significado un incremento del presupuesto del Estado peruano.

En este contexto, estando próximo el plazo de vencimiento de las exoneraciones y los beneficios tributarios bajo análisis (31 de diciembre de 2019), no resultaba posible 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° 024-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 024-2019, que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias, cumple con lo dispuesto en los artículos 118° inciso 19), 123° inciso 3), 125° inciso 2) y 135° de la Constitución Política; de modo que se encuentra acorde a los requisitos formales y materiales constitucionalmente exigidos para su emisión durante el periodo del interregno parlamentario.

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

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

Dese cuenta.

Sala Virtual

Lima, 06 de noviembre de 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