

INFORME DEL GRUPO DE TRABAJO RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019-IP PERIODO DE SESIONES 2020-2021

Señor Congresista

Ha ingresado para informe del Grupo de Trabajo el Decreto de Urgencia N° 022-2019, que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual.

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 mayoría, en la Séptima Sesión Extraordinaria del grupo de trabajo del 15 de febrero del 2021, con el voto a favor de los señores congresistas Isaías Pineda Santos, Robinson Gupioc Ríos y Gino Costa Santolalla; el voto en abstención del congresista Carlos Mesía Ramírez, 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 6 de diciembre de 2019, promulgó el Decreto de Urgencia N° 022-2019, que fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 8 de diciembre. Se dio cuenta del mismo al Congreso de la República, mediante Oficio N° 287-2019-PR, ingresado el 9 de diciembre de 2019.

Por proveído de la Oficialía Mayor, fue derivado a la Comisión Permanente, con fecha 10 de diciembre de 2019.

La Comisión Permanente del Congreso de la República disuelto, en su sesión de fecha 22 de enero de 2020, aprobó el informe que examinó el Decreto de Urgencia N° 022-2019 con 10 votos a favor, 5 en contra y 3 abstenciones.

A continuación, las conclusiones del mencionado informe son las siguientes:

- “1. Se concluye que el Decreto de Urgencia 022-2019, Decreto de Urgencia que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual, **NO CUMPLE** con los criterios de **excepcionalidad y necesidad** establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y aplicables a los decretos de urgencia emitidos en virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.*
- 2. Se concluye que con la dación del Decreto de Urgencia 022-2019 se dificulta el proceso de acceso, de las donaciones a los proyectos cinematográficos, y al beneficio tributario de deducción como gasto para la determinación del Impuesto a la Renta.*

3. *Corresponde elevar este Informe a la Comisión Permanente para que continúe el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.”*

Posteriormente, por Acuerdo del Consejo Directivo del Congreso de la República, elegido para el Periodo Legislativo 2020-2021, se derivaron los informes aprobados por la Comisión Permanente del anterior Congreso de la República a las Comisiones Ordinarias y a la Comisión de Constitución y Reglamento. En este caso, además, al Grupo de Trabajo de control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, para su correspondiente estudio e informe.

El presente Decreto de Urgencia ha sido remitido tanto a la Comisión de Constitución y Reglamento como a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, como comisiones dictaminadoras del Congreso de la República.

La Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, con fecha 19 de agosto de 2020, aprobó por unanimidad el informe de evaluación del Decreto de Urgencia N° 022-2019, que concluyó con la conformidad de este dispositivo a las atribuciones del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario, en los siguientes términos:

*“Por lo expuesto, la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, atendiendo a las consideraciones señaladas en los acápites precedentes, concluye que el **Decreto de Urgencia N° 022-2019 que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual, CUMPLE** con lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 135 de la Constitución Política del Perú de 1993 y no vulnera el orden legal; por lo tanto, habiéndose cumplido con el control constitucional y de especialidad debe enviarse al archivo.”*

1.3.- Cumplimiento de requisitos formales

El Decreto de Urgencia N° 022-2019, 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, por la Ministra de Economía y Finanzas y el Ministro de Cultura, 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 8 de diciembre de 2019 y se dio cuenta de este a la Comisión Permanente el 9 de diciembre, mediante Oficio N° 287-2019-PR.

1.4.- Marco normativo del Decreto de Urgencia N° 022-2019

- 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, artículos 46 y 91.
- Decreto Supremo N° 165-2019-PCM.
- Ley N° 26370, Ley de la Cinematografía Peruana.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto de Urgencia N° 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.

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 con la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es preciso señalar que la Comisión Permanente del Congreso disuelto avaló un listado detallado de normas que quedarían excluidas de dicha facultad de legislar, conforme se advierte del primer informe que aprobó durante su funcionamiento; a partir del examen de constitucionalidad favorable que efectuó del Decreto de Urgencia N° 002-2019, sobre medidas para la realización de las elecciones de un nuevo Congreso. En dicho documento, la anterior Comisión Permanente indicó que las materias excluidas de regulación por parte del Ejecutivo durante el interregno parlamentario serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,

- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria¹,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Precisando, además, que:

“A lo señalado corresponde agregar que el Ejecutivo solo debería recurrir a la facultad legislativa extraordinaria ante la necesidad de norma cuya vigencia sea urgente; e, ineludible respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de tal manera que no pueda afectarse la gobernabilidad democrática”

De otro lado, en cuanto a los **límites formales**, en tanto los decretos de urgencia tienen rango de ley, están sujetos a los requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza; de modo que se encuentran sujetos a la siguiente formalidad: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 de la Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993).

3. Contenido del Decreto de Urgencia N° 022-2019

El Decreto de Urgencia N° 022-2019 tiene por objeto promover la actividad cinematográfica y audiovisual a fin de contribuir a su desarrollo integral, sostenido e inclusivo.

La mencionada norma del Poder Ejecutivo se compone de veintisiete (27) artículos, diez (10) disposiciones complementarias finales, una (1) disposición complementaria transitoria y una (1) disposición complementaria derogatoria por medio de las cuales puede advertirse el desarrollo de los siguientes temas:

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.

Se establece la finalidad, el ámbito de aplicación, así como las especificaciones y excepciones que deberán tenerse en cuenta para considerar que una obra cinematográfica y audiovisual es peruana.

Se especifica que para el otorgamiento de los estímulos económicos, concursables y no concursables, el Ministerio de Cultura deberá aprobar previamente el *Plan Anual para el fomento de la Cinematografía y del Audiovisual*. Dichos estímulos se otorgan a nivel nacional a las personas naturales y jurídicas de derecho privado, reservándose entre 30% y 40% para las postulaciones y proyectos provenientes de los distintos departamentos, excluyendo a Lima Metropolitana y Callao.

Se detalla que el apoyo económico proveniente de donaciones debe ser incorporado al pliego presupuestal del Ministerio de Cultura, antes de ser otorgado. Asimismo, se establece que dichas donaciones permiten que sus aportantes deduzcan como gasto hasta el 10% de la determinación del Impuesto a la Renta.

Cabe precisar que el Ministerio de Cultura supervisa el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los beneficiarios de los estímulos y publica semestralmente en su portal institucional la relación de los beneficiarios.

De otro lado, también se establece la potestad de fiscalización y sanción que posee el Ministerio de Cultura en el marco de la supervisión al cumplimiento de las obligaciones asumidas por las personas naturales y jurídicas en el marco del presente decreto, de conformidad con el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS. Así, se especifican los supuestos para la determinación de las infracciones leves, graves y muy graves.

Finalmente, a través de sus disposiciones complementarias se detallan los siguientes aspectos:

- Creación del *Registro Nacional de la Cinematografía y el Audiovisual*.
- Otorgamiento de estímulos económicos no concursables a las artes y las industrias culturales.
- Promoción de la creación, producción y difusión del cine indígena u originario.

- Incorporación automática de las personas jurídicas y naturales inscritas en el Registro Cinematográfico Nacional al *Registro Nacional de la Cinematografía y el Audiovisual*, quedando sin efecto el primer registro mencionado.
- Entrega de información a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso sobre los incentivos fiscales otorgados.
- Incorporación como anexo de un glosario de términos.
- Derogación de la Ley N° 26370, Ley de la Cinematografía Peruana, a excepción de los artículos 1, 2, 3, 4, 11, 12, 13, 15, 17, 18 y 19; a ser derogados con la vigencia del Reglamento del presente Decreto de Urgencia

4. Análisis del Decreto de Urgencia N° 022-2019

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° 022-2019 fue publicado el 8 de diciembre de 2019 y remitido al Congreso de la República el 9 de diciembre, mediante Oficio N° 287-2019-PR. Asimismo, se encuentra refrendado por el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Vicente Zeballos Salinas, según indica su artículo 27 y aprobado por el Consejo de Ministros, según se señala en sus considerandos. Por lo tanto, el decreto bajo análisis cumple con los aspectos formales exigidos de carácter constitucional y reglamentario.

4.2. Sobre el cumplimiento de los requisitos materiales

En concordancia con el artículo 135 de la Constitución y a diferencia de lo permitido por el inciso 19 del artículo 118, durante el periodo del interregno parlamentario, el Poder Ejecutivo no solo puede legislar en materia económica y financiera a través de los decretos de urgencia sino, también, sobre otros asuntos que beneficien a la ciudadanía

y cuya espera no podría prolongarse hasta la instalación del nuevo Congreso; con excepción de aquellas materias que el mismo Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha especificado en el Informe N° 389-2019-JUS/DGDNCR y que la Comisión Permanente del anterior Congreso también desarrolló. Ambas entidades coincidieron en que las materias excluidas serían las siguientes:

- Reforma constitucional,
- Normas que forman parte del bloque de constitucionalidad,
- Reserva de ley orgánica,
- Limitación de derechos fundamentales,
- Tratados o convenios internacionales,
- Autorización de viaje del Presidente de la República,
- Materia tributaria referida al tratamiento especial para una determinada zona del país²,
- Nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios
- Reglamento del Congreso
- Normas que requieren votación calificada
- Ingreso de tropas al país con armas

Teniendo en cuenta dicho marco conceptual, es posible advertir que el Decreto de Urgencia N° 022-2019, que busca fomentar la actividad cinematográfica y audiovisual a fin de contribuir a su desarrollo integral, sostenido e inclusivo, no colisiona con aquellas materias que se encuentran excluidas de la facultad de legislar del Poder Ejecutivo durante el periodo del interregno parlamentario.

Bajo este escenario, el criterio contenido en el informe elevado por la Comisión Permanente del Congreso disuelto, al considerar que el presente decreto no se encontraba acorde a las exigencias constitucionales porque regula materias diferentes a las económicas y financieras, es decir, no autorizadas por el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución, no posee amparo doctrinal ni institucional como puede evidenciarse del dictamen emitido por la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, la cual ha

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

señalado que: “(...) el Decreto de Urgencia en estudio no ha trasgredido los cánones constitucionales y legales en cuanto a su dación (...)”.³

Asimismo, en coherencia con la doctrina constitucional sobre la materia, este Grupo de Trabajo ha sostenido en anteriores oportunidades que los decretos de urgencia emitidos durante el periodo del interregno parlamentario debido a que poseen naturaleza y supuestos habilitantes distintos, “(...) pueden regular cualquier materia susceptible de normarse mediante una ley ordinaria, incluida la tributaria (y no sólo la materia económica y financiera, como ocurre con los DU “ordinarios”). Su dictado no requiere de la existencia de situaciones excepcionales o extraordinarias, ni de circunstancias de necesidad que involucren el Interés Nacional”⁴; por lo que, contemplan una competencia de regulación amplia, salvo que se trate de las materias excluidas antes señaladas.

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° 022-2019, lo siguiente:

5.1.- El Decreto de Urgencia N° 022-2019, que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual, cumple con lo dispuesto en los artículos 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

³ Dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, p.13

⁴ EGUIGUREN PRAELI, Francisco. *Informe Constitucional: Contenido y alcances de los decretos de urgencia que puede expedir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario y de su control por la Comisión Permanente y el nuevo Congreso*. Documento compartido en la cátedra “Instituciones político constitucionales del Estado peruano”, ciclo 2020-2, de la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú, p.15.

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, 15 de febrero de 2021

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