

Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

COMISIÓN DE CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL

PERÍODO LEGISLATIVO DE SESIONES 2020 – 2021

Señor presidente:

Señor Presidente:

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro, emitido por el Poder Ejecutivo de conformidad con el Artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la **Décima xxxxx Sesión Ordinaria** de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, celebrada el 05 de agosto de 2020, expuesto y debatido el dictamen, fue aprobado por **XXXXX** de los señores congresistas presentes, con el voto a favor de: (...).

x

x

x

Con la licencia de los señores congresistas (...).

I. ANTECEDENTES

1.1 El contexto de la dación del Decreto de Urgencia materia de análisis

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM del 30 de setiembre de 2019, el Presidente de la República disolvió el Congreso de la República elegido para el período 2016-2021 -manteniéndose en funciones al Comisión Permanente-, y convocó a elecciones para un Congreso complementario, a realizarse el domingo 26 de enero de 2020, a fin de completar el período constitucional del Congreso disuelto. El aludido Decreto Supremo disolutorio fue refrendado por el señor Vicente Zaballos Salinas, nuevo Presidente del Consejo de Ministros.

Con fecha 10 de octubre de 2019, don Pedro Olaechea, Presidente del Congreso disuelto y, por tanto, de la Comisión Permanente, presentó demanda competencial ante el Tribunal Constitucional, la misma que -luego de ser admitida a trámite el 29 de octubre de 2019- fue declarada infundada por el Tribunal Constitucional mediante Sentencia de fecha 14 de enero de 2020 (recaída en el Exp. N° 00006-2019-PCC/TC).



Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

1.2 El procedimiento de dación en cuenta del Decreto de Urgencia materia de análisis ante la Comisión Permanente

- Con fecha 11 de octubre de 2019, el Poder Ejecutivo publicó el Decreto de Urgencia N° 003-2019 en el Diario Oficial El Peruano, el mismo que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro.
- El 14 de octubre de 2019, mediante Oficio N° 266-2019-PR, la Presidencia de la República dio cuenta del Decreto de Urgencia aludido al Congreso de la República, siendo derivado a la Comisión Permanente.
- A fin de dar cumplimiento al mandato constitucional de examinar el Decreto de Urgencia materia de análisis contemplado en el Artículo 135 de la Constitución de 1993, la Comisión Permanente decidió crear grupos de trabajo para el control de cada uno de los instrumentos normativos que pudiera emitir el Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario, con miras a elaborar el Informe respectivo conteniendo el examen o estudio que sería elevado al nuevo Congreso.
- Para tal efecto, en la sesión de la Comisión Permanente de fecha 6 de noviembre de 2019, se acordó designar como coordinador para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia N° 003-2019 al congresista Miguel Ángel Torres Morales, con la participación de los congresistas Edgar Ochoa Pezo, Rolando Reátegui Flores, Ginos Costa Santolalla, Clemente Flores Vílchez, Lourdes Alcorta Suero y Luciana León Romero.
- El informe final del aludido grupo de trabajo fue aprobado en la segunda sesión ordinaria realizada el 17 de diciembre de 2019, habiendo sido remitido en la fecha a Presidente de la Comisión Permanente y del Congreso de la República, señor Pedro Olaechea Álvarez-Calderón, mediante Oficio N° 458-2019-MATM/CR.

1.3 Competencia del Decreto de Urgencia materia de análisis por la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural

- Instalado el Congreso complementario el pasado 16 de marzo de 2020, y en virtud del **Oficio N° 002-2020-2021-ADP-CD/CR de fecha 10 de junio de 2020**, el Consejo Directivo remitió a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural el Decreto de Urgencia N° 003-2019 presentado a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, pero sin precisar el instrumento parlamentario que este colegiado debería evacuar para materializar el control político del aludido dispositivo.
- Por tal razón, mediante **Oficio N° 035-2020-2021-CCPC del 30 de junio de 2020**, la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural solicitó a la Presidencia del Congreso

Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

consulte el Consejo Directivo cuál es el instrumento procesal parlamentario que debe emitir (Informe o Dictamen) para efectuar el control político;

- Mediante el mediante **Oficio Circular N° 014-2020-2021-ADP-OM/CR** de fecha 23 de julio de 2020, absuelve la consulta presentada por esta y otras comisiones ordinarias, señalando que el Consejo Directivo acordó¹ que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los Decretos de Urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario.

II. MARCO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL

Con el propósito de realizar el estudio y análisis del Decreto de Urgencia N° 003-2019, resulta indispensable tener claro el marco constitucional y legal aplicable, estando éste conformado por la Constitución Política del Perú de 1993 (Arts. 118 inciso 19, 135 y 123 inciso 3) y el Reglamento del Congreso (Art. 70, 91), decisiones del Consejo Directivo (inciso a) del artículo 30 Reglamento del Congreso) a lo que se añade la costumbre y los precedentes parlamentarios, en tanto constituyen fuentes del derecho parlamentario.

Al respecto, la Constitución Política de 1993 consagra dentro del sistema de fuentes que conforman el ordenamiento jurídico a los Decretos de Urgencia, normas con categoría/nivel y fuerza de ley que pueden ser expedidos -a modo de facultad legislativa originaria (2)- por el Presidente de la República; admitiéndose dos modalidades o tipologías claramente diferenciables:

- a) **Decretos de Urgencia de carácter económico-financieros.-** regulados en el Art. 118 inciso 19 de la Constitución Política, como medidas extraordinarias que proceden cuando así lo requiere el interés nacional, en materia económica y financiera; siendo sus requisitos formales *ex ante* el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y su aprobación por el Consejo de Ministros, y *ex post* la obligación de dar cuenta al Congreso (3).
- b) **Decretos de urgencia de carácter político.-** regulados en el segundo párrafo del Art. 135 de la Constitución Política, que faculta al Poder Ejecutivo a emitirlos

¹ En sesión virtual del Consejo Directivo realizada 20 de julio 2020.

² La calidad de facultad legislativa originaria supone que, para su emisión, el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo no solicitan ni requiere el permiso o la autorización previa del Congreso.

³ Como parte de su control jurisdiccional, el Tribunal Constitucional peruano ha señalado los siguientes criterios: i.) excepcionalidad (para enfrentar situaciones extraordinarias o imprevisibles), ii.) necesidad (que sea urgente y no pueda esperar la demora del trámite de aprobación ordinaria por el Congreso), iii.) transitoriedad (o temporalidad breve y necesaria), iv.) generalidad (requisito de interés nacional) y conexidad *relación entre los hechos causales y las medidas adoptadas) (STC N° 00008-2003-AI/TC (f. 60).

Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

durante el interregno parlamentario que surge como consecuencia de la aplicación de la disolución congresal, hasta la instalación del nuevo Congreso.

Sobre el particular, resulta indispensable señalar que, aunque ambos tipos de normas tengan la misma denominación (“Decretos de Urgencia”), ellos **se diferencian en cuanto a su naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimiento de control**, según el siguiente detalle:

CRITERIOS DIFERENCIADORES	DECRETOS DE URGENCIA ECONÓMICO-FINANCIEROS (ART. 118 INCISO 19)	DECRETOS DE URGENCIA POLÍTICOS (ART. 135 SEGUNDO PÁRRAFO)
NATURALEZA JURÍDICA	Medida extraordinaria	Facultad legislativa originaria
PRESUPUESTOS HABILITANTES	Existencia de situación de emergencia económico-financiera	Disolución del Congreso (interregno parlamentario)
MATERIA LEGISLABLE	Regulación en materia económico-financiera	Regulación amplia de materias a fin de impedir la paralización de las actividades del Estado
LÍMITES	No puede legislar sobre materia tributaria	El constituyente no ha consignado límites expresos para el ejercicio de esta facultad legislativa, pueden deducirse algunos de la sistemática interpretación constitucional (reforma constitucional, modificación de las leyes orgánicas de los órganos constitucionales, garantías constitucionales de primera generación, entre otros).
PROCEDIMIENTO DE CONTROL	Por la Comisión Permanente del Congreso disuelto y el nuevo Congreso elegido para cumplir el periodo.	En dos etapas diferenciadas: a) Dación en cuenta a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, a fin de que estudie o examine los Decretos de urgencia, y remite el resultado de dicho estudio al nuevo Congreso instalado. (Se elaboraron informes)

**Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro**

		b) Decisión sobre los Decretos de Urgencia, por parte del Congreso que se instale inmediatamente después del interregno parlamentario. El Consejo Directivo ha precisado que la Comisiones Ordinarias deben emitir dictámenes.
--	--	---

Aclarados estos aspectos de validez sobre la facultad legislativa general del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario post disolución, toca ahora analizar el contenido del Decreto de Urgencia N° 003-2019.

III. CONTENIDO DEL DECRETO DE URGENCIA

Desde el punto de vista técnico, el Decreto de Urgencia N° 003-2019 (que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro), tiene como objeto de regulación y, por ende, finalidad, el dictar medidas para mitigar el impacto del vencimiento de los beneficios tributarios para el fomento de la actividad editorial, contemplados en la Ley N° 28086, Ley de la Democratización del Libro y Fomento de la Lectura.

De manera específica, su contenido específico versa sobre los siguientes aspectos:

- a) **Asignación de financiamiento para actividades de fomento:** en los artículos 2, 3 y 8 del Decreto de Urgencia aludido, se establece que el Ministerio de Cultura asigna S/. 16 000 000,00 (dieciséis millones y 00/100 soles) anuales para el fomento de la lectura en variadas actividades, como creación y producción de libros, fortalecimiento del ecosistema del libro, reforzamiento del hábito lector mediante el uso de nuevas tecnologías, investigación, entre otros.

En el artículo 8 se señala que, además, se asignan S/. 16 000 000,00 (dieciséis millones y 00/100 soles) anuales al Ministerio de Educación para la implementación de bibliotecas escolares.

- b) **Prórroga de beneficios tributarios:** los artículo 4 y 5 se refieren a la prórroga - por un (01) año- de los beneficios de exoneración del IGV a la importación y/o venta de libros y productos editoriales afines, y de reintegro tributario del IGC para editoriales de libros cuyos ingresos netos anuales sean de hasta 150 UIT; disponiendo, en el artículo 6, que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) deberá publicar información que permita transparentar los

Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

beneficios legales como relación de beneficiarios de ambos beneficios prorrogados, así como los montos de beneficio.

- c) **Encuestas:** el artículo 7 señala que, en el plazo de un (01) año desde la publicación de la norma, se deberá realizar una encuesta nacional de lectura planteada desde el Ministerio de Cultura.
- d) **Financiamiento:** el artículo 8 establece las fuentes de financiamiento de las actividades de fomento, así como su financiamiento para los años venideros.

Conforme se puede apreciar, los extremos de regulación contenidos en el Decreto de Urgencia materia de análisis son claramente limitadas y no considerar un enfoque integral que, necesariamente pasa, por contar con una nueva Ley del Libro, que beneficie a toda la cadena productiva del libro y la lectura; ello debido a que los elementos contenidos en esta norma respondieron, principalmente, al vencimiento del plazo de los beneficios tributarios contenidos en la Ley N° 28086, Ley de la Democratización del Libro y Fomento de la lectura, los cuales expiraban en el mes de Octubre de 2019.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA

4.1 Informes y Opiniones solicitadas

Sin perjuicio de las sesiones organizadas por el Grupo de Trabajo de la Comisión Permanente anterior, habiendo sido encargado el control político del Decreto de Urgencia en comentario a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, se solicitó informes al Ministerio de Cultura, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Economía y Finanzas; así como opinión a la Cámara Peruana de Libro.

4.2 Informes y Opiniones recibidas

Mediante Oficio N° 000217-2020-DM/MC del 22 de julio de 2020, el Ministerio de Cultura **emite informe favorable** sobre la constitucionalidad del Decreto de Urgencia N° 003-2019.

4.3 Análisis del Decreto de Urgencia N° 003-2019

De la regulación contenida en el Decreto de Urgencia en comentario, se puede colegir que dicha norma fue una medida excepcional, urgente y necesaria, orientada, principalmente, a prorrogar los beneficios tributarios contenidos en la Ley N° 28086, Ley de la Democratización del Libro y Fomento de la lectura, los cuales expiraban en el mes de Octubre de 2019; encontrándose dentro de la atribución de regulación amplia de materias que el constituyente otorga al Poder Ejecutivo en el interregno parlamentario

**Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro**

que va desde la disolución del Congreso por el Presidente de la República hasta la instalación del nuevo Congreso, y tiene como propósito impedir la paralización de las actividades del Estado.

Sobre el particular, el profesor Eguiguren Praeli ⁽⁴⁾ sostiene:

“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 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 (...) A menos que aceptemos, aunque ello resulta ciertamente poco riguroso la existencia de una “modalidad especial” de decretos de urgencia propia de los periodos de disolución del Congreso, carentes de restricción en su competencia material y diferentes de los DU ordinarios”

De manera similar, Carpio Marcos ⁽⁵⁾ sostiene:

“Ello comporta diversas consecuencias. La primera y tal vez la más relevante sea que entre tanto constitucionalmente se encuentre disuelto el Parlamento, todas las exigencias derivadas de los principios de reserva de ley parlamentaria o del principio de legalidad han de entenderse satisfechas a través de su regulación mediante decretos de urgencia, pues en ese marco temporal bastante delimitado, es el Poder Ejecutivo a quien la Constitución ha conferido el ejercicio de la función legislativa del Estado.

Naturalmente esto no quiere decir que su expedición sea ilimitada. El telos que subyace para hacer uso de esta competencia tiene la virtualidad de condicionar su contenido material, el que ha de estar estrictamente orientado a evitar que la marcha normal del Estado colapse, con independencia de si las medidas adoptadas versen o no sobre materia económica o financiera”.

Sin embargo, tal perspectiva legislativa resulta a todas luces insuficiente y limitada, en tanto no recoge una propuesta integral que beneficie al sector del libro y la lectura en su totalidad, abarcando todos los aspectos de la cadena productiva y el denominado “ecosistema del libro”, así como la problemática de la lectura en nuestro país, yendo mucho más allá de una simple renovación del plazo de los beneficios tributarios; labor que debería abordar este Congreso al momento de debatir y, en el eventual caso,

⁴ Eguiguren Praeli, Francisco. Cfr. Rubio Correa, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV. Fondo Editorial PUCP. Lima, 1993. p. 456.

⁵ Carpio Marcos, Edgar. Legislación de urgencia y disolución del Parlamento. En: *Extramuros. Blog Oficial de Palestra Editores e Instituto Palestra*. Lima, 2019. Recuperado en: <http://palestraextramuros.blogspot.com>. Revisado el: 10.10.2019.

Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia N° 003-2019, que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro

aprobar el Dictamen que recaída en los Proyectos de Ley 4035/2018-CR, 4644/2019-CR y 4752-2019-CR de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural que actualmente se encuentra en elaboración.

Finalmente diremos que el Decreto de Urgencia en estudio no ha trasgredido los cánones constitucionales y legales y devendría en infructuoso proponer su modificación cuando existen propuestas legislativas que están realizando propuestas integrales las que cubrirían aspectos no regulados por el decreto bajo análisis

V. CONCLUSIÓN

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° 003-2019 que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro, CUMPLE** con lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 135 de la Constitución Política del Perú de 1993; por lo tanto, habiéndose cumplido con el control constitucional y de especialidad debe enviarse al archivo.

Dese cuenta,

Sala de Comisiones,

Lima, 05 de agosto de 2020.

ALCIDES RAYME MARÍN
Presidente
Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural