

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS
BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº
30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL
MIGRANTE RETORNADO.**

SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2023-2024

Señora presidenta:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político el Decreto de Urgencia 023-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de diciembre de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco, Aragón Carreño, Burgos Oliveros, Echaíz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 023-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 288-2019-PR, dan cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 023-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 12 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 18 de diciembre del mismo año, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

La Comisión Permanente, con fecha 18 de diciembre de 2019, acordó designar al entonces congresista Salvador Heresi Chicoma como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe del Decreto de Urgencia 023-2019.

El Grupo de Trabajo, en su segunda sesión ordinaria, realizada el 28 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 023-2019, cuya conclusión es que la norma fue emitida sin contravenir la Constitución Política del Perú (artículos 118 y 135) y las normas de desarrollo constitucional, y acuerda remitir el informe a la Comisión Permanente.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY N° 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

Durante el Periodo Legislativo 2019-2020, la Comisión Permanente, en la sesión del 5 de febrero de 2020, sometió a debate el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 23-2019, que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado. El informe fue aprobado con el voto a favor de 15 congresistas, 1 en contra y 2 abstenciones.

Superado el periodo del interregno parlamentario y durante el Periodo Legislativo 2020-2021, mediante Oficio 001-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, el Oficial Mayor hizo de conocimiento de la Comisión de Constitución y Reglamento que el Consejo Directivo acordó derivar, entre otros, el Decreto de Urgencia 023-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 003-2020-2021-ADP-CD/CR, del 14 de julio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera como primera comisión. Además, se hizo la precisión¹ de que las Comisiones Ordinarias son competentes para dictaminar los decretos de urgencia presentados a la Comisión Permanente durante el interregno parlamentario, en virtud del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

Durante el periodo congresal 2016-2021, la Comisión de Constitución y Reglamento, en su trigésima sexta sesión ordinaria, de fecha 15 de junio de 2021, aprobó por mayoría el dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 023-2019, que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado. Este dictamen no fue debatido por el Pleno del Congreso de la República. Por otro lado, la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencias Financiera no aprobó ningún dictamen relacionado al Decreto de Urgencia 023-2019.

En el periodo congresal 2021-2026, se constató la existencia de un número importante de decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados internacionales ejecutivos informados por el Poder Ejecutivo al Congreso durante el periodo congresal 2016-2021, los que están pendientes de ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes y de ser tratados por el Pleno del Congreso; por lo que, con fecha 7 de septiembre de 2021, mediante Acuerdo 054-2021-2021/CONSEJO-CR, se dispuso continuar en el presente periodo congresal con el trámite procesal parlamentario de control sobre los decretos de urgencia emitidos en el interregno parlamentario, conforme al artículo 135 de la Constitución Política del Perú, sea expresando su conformidad o recomendando su derogación o modificación; además, se precisa que los

¹ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY N° 30001, LEY DE REINSECCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

dictámenes emitidos durante el periodo congresal 2016-2021, siempre que no hayan sido sometidos a debate por el Pleno del Congreso, retornan a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, del 24 de octubre de 2022, y Oficio 1679-2022-2023-CCR/CR, de fecha 17 de enero de 2023, la Comisión de Constitución y Reglamento hizo de conocimiento de la Subcomisión de Control Político la relación de normas sujetas a control constitucional, pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 023-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 023-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, es un cuerpo normativo breve, que consta de cuatro (4) artículos y una disposición complementaria final.

Las principales disposiciones del decreto de urgencia son las siguientes:

- Tiene como objeto prorrogar la vigencia temporal de los incentivos tributarios contemplados en la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.
- Se dispone la prórroga de dichos beneficios hasta el 16 de diciembre de 2022.
- Se dispone que la norma entre en vigencia a partir del 16 de diciembre de 2019.
- Se dispone que la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria publique anualmente en su portal institucional sobre la cantidad de migrantes retornados y los montos exonerados que dispone la norma.

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que la Ley 28182, Ley de Incentivos Migratorios, publicado el 24 de febrero de 2004, fue la primera norma que

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

brindaba facilidades tributarias para quienes regresaban al país con intenciones de iniciar actividades profesionales y empresariales. De acuerdo con esta Ley, sólo podían acogerse a los beneficios quienes permanecieron en el exterior no menos de cinco años y retornen al Perú por un tiempo similar. De marzo de 2005 a mayo de 2010, la SUNAT aprobó 387 solicitudes. El limitado número de beneficiarios evidenció la necesidad de ampliar la norma para otros supuestos y contemplar beneficios no tributarios o socioeconómicos.

Atendiendo a la coyuntura internacional, situaciones de vulnerabilidad y el endurecimiento de las políticas migratorias por parte de los países tradicionalmente receptores de migrantes peruanos, con fecha 14 de marzo de 2013, se publicó la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado. Esta norma tiene por objeto facilitar el retorno de los peruanos que residen en el extranjero, independientemente de su situación migratoria, mediante incentivos y acciones que propicien su adecuada reinserción económica y social y que contribuyan con la generación de empleo productivo o propicien la transferencia de conocimiento y tecnología.

El artículo 3 de la Ley 30001 señaló una serie de incentivos tributarios al migrante retornado con relación al menaje de casa (hasta por un valor de 30,000 dólares americanos), un vehículo automotor (hasta por un valor de 30,000 dólares americanos) e instrumentos, maquinarias, equipos, bienes de capital y demás bienes que se utilicen en el desempeño de un trabajo u oficio por el migrante (hasta por un valor de 150,000 dólares americanos). Además, el artículo 10 estableció que los incentivos tributarios estarían vigentes por el plazo de 3 años, contado a partir de la fecha de su reglamentación².

Posteriormente, el 15 de diciembre de 2016, se publica la Ley 30525³, mediante el cual se modifica la Ley 30001 y se restablecen los incentivos tributarios; es así que se incrementa el monto del menaje de casa hasta por 50,000 dólares americanos, vehículo automotor hasta por 50,000 dólares americanos, y equipos hasta por 350,000 dólares americanos. Además, se renueva la vigencia de los incentivos tributarios por el plazo de 3 años adicionales a partir de 16 de diciembre de 2016.

A mayor detalle, la Ley 30001, modificada la Ley 30525, otorga facilidades para la reinserción de los peruanos que retornen de manera voluntaria o forzada, brindando dos tipos de beneficios: i) tributarios y ii) socioeconómicos, para

² Reglamento aprobado por Decreto Supremo 035-2013-RE, publicado el 23 de agosto de 2013. Y por Decreto Supremo 205-2013-EF, del 15 de agosto de 2013, se aprueba el Reglamento de acogimiento a los incentivos tributarios previstos en el artículo 3 de la Ley 30001.

³ Ley 30525, Ley que modifica la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, y restablece los beneficios tributarios.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

quienes han residido en el exterior por un período mínimo de tres años. Ambos beneficios se brindan también en caso de haber sido forzados a regresar por su condición migratoria, para quienes han residido en el exterior por un período mínimo de dos años.

Están excluidos de los beneficios contemplados en la ley los peruanos que sufran condena por delito doloso, los peruanos que integren, promuevan o participen en organizaciones vinculadas con el terrorismo y que se encuentren en condición de investigados a nivel policial, judicial o del Ministerio Público o los funcionarios públicos y su núcleo familiar que residan en el exterior en cumplimiento de misiones oficiales del Estado Peruano.

Los beneficios tributarios consisten en la exoneración del pago de todo tributo que grave el internamiento en el país de: i) menaje de casa valorizado hasta en USD 50,000, ii) vehículo automotor valorizado hasta en USD 50,000, y iii) los instrumentos, maquinarias, equipos, bienes de capital y demás bienes que se usen en el desempeño de un trabajo, profesión, oficio o actividad laboral valorizados hasta en USD 350,000.

De otro lado, entre los beneficios socioeconómicos se consideran facilidades para: i) certificación en educación básica, superior y técnica productiva, ii) reconocimiento de estudios en el exterior, iii) acceso a créditos educativos y becas de postgrado, iv) acceso a programas sociales (en casos de vulnerabilidad económica), v) acceso a prestaciones de salud, atención psicológica y social, vi) capacitación para el trabajo, vii) reconocimiento de competencias laborales y viii) orientación y facilitación para el acceso o mejoramiento a una vivienda, entre otros.

En este contexto, se advierte que los incentivos tributarios estarían vigentes solo hasta el 15 de diciembre de 2019, lo que significaría quitarles el incentivo y los beneficios a los peruanos que deseen retornar al país. En consecuencia, resulta necesario prorrogar su vigencia a fin de que ésta pueda seguir beneficiando a los connacionales que decidan retomar al Perú después de haber residido en el exterior.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 28182, Ley de Incentivos Migratorios.
- Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY N° 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

- Ley 30525, Ley que modifica la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, y restablece los beneficios tributarios.
- Decreto Supremo 205-2013-EF, Reglamentan el acogimiento a los incentivos tributarios previstos en el Artículo 3 de la Ley N° 30001 - Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.
- Decreto Supremo 023-2013-RE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30001 - Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado.

IV. CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS DECRETOS DE URGENCIA

4.1. Facultad legislativa del Poder Ejecutivo

La Constitución Política del Perú distingue dos escenarios para la emisión de decretos de urgencia por parte del Poder Ejecutivo, con cargo a dar cuenta de la norma emitida al Congreso de la República: los expedidos al amparo del numeral 19 del artículo 118, ante una emergencia que requiere la toma urgente de medidas económicas y financieras de interés nacional y los expedidos en base al artículo 135 del texto constitucional, que lo faculta a legislar durante el interregno parlamentario mediante Decretos de Urgencia hasta la instalación del nuevo Congreso. Estos actos normativos pueden tener la misma denominación, pero tienen naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legislable, límites y procedimientos de control diferentes.

Es imprescindible que el Congreso de la República ejerza el control de los decretos de urgencia ya sea de los emitidos de manera extraordinaria durante la normalidad constitucional como de los emitidos durante el interregno parlamentario, ello porque se tratan de normas jurídicas con rango de ley de efectos inmediatos respecto de las cuales se requiere verificar su adecuación constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución.

En el presente caso, nos encontramos en el segundo supuesto de control parlamentario, puesto que el Decreto de Urgencia 023-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley N° 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se le denomina interregno parlamentario, y el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución establece que *"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"*.

En atención a la imposibilidad de que el Congreso pueda legislar, el Constituyente otorgó, temporal y excepcionalmente, al Poder Ejecutivo la función de legislar, ello para atender situaciones que deben ser normadas para asegurar o mantener el normal funcionamiento del Estado hasta que sea conformado el Congreso extraordinario. Sin embargo, esta situación extraordinaria no implica la flexibilización de los parámetros formales y sustanciales que deben cumplir los decretos de urgencia, salvo en lo referido a las materias pasibles de ser reguladas vía este tipo de normas, toda vez que, al no poder legislar el Congreso de la República y siendo necesaria la emisión de normas para el funcionamiento del Estado, es evidente, razonable y justificado que el Poder Ejecutivo pueda emitir normas que versen sobre distintas materias más allá de los límites materiales aplicables a los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Entonces, queda claro que los decretos de urgencia emitidos al amparo del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución siempre deben versar sobre materia económica y financiera, y cuando la situación a regular pudiera poner en riesgo la economía o las finanzas públicas.

Es importante anotar que, conforme al segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno. Desde luego que ello no implica que comprenda cualquier tipo de contenido (como la posibilidad de aprobar leyes de reforma constitucional, o aprobar leyes orgánicas), pero tampoco pueden ser aplicables las limitaciones establecidas en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución.

Asimismo, debe apreciarse que mientras el decreto de urgencia aprobado en aplicación del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución es controlado políticamente por el Congreso, que aplica el artículo 91 del Reglamento del Congreso, el decreto de urgencia aprobado en aplicación del artículo 135 de la Constitución es examinado por la Comisión Permanente y luego elevado al nuevo Congreso. Es decir, existe un procedimiento de control diferenciado debido a que son instrumentos jurídicos diferentes.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

Vale mencionar que, en los debates constitucionales de 1993 que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución, encargada de la propuesta del nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, y no así a la denominación del instrumento ni a los alcances de la norma con la que durante el interregno legislaría el Poder Ejecutivo luego de la disolución.

Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionó que *"algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala"*, mencionando posteriormente a los decretos urgentes. A su vez, la constituyente Flores Nano hizo referencia a las "normas de urgencia" y decretos de urgencia indistintamente en dicho debate. No obstante, las menciones más usuales eran de "decretos de urgencia", especialmente por los 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".

Por su parte, en el Diario de Debates del Congreso Constituyente Democrático, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, quedó aprobado el artículo 8. Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia en dicho debate, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del numeral 19 artículo 118 de la Constitución.

Estando a lo expuesto, queda claro que las normas expedidas por el Poder Ejecutivo en los dos momentos (Congreso de la República en funciones y el periodo de interregno) 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.

4.3. Parámetros de control aplicables a los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario

La normativa vigente y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional no han establecido parámetros de control de los decretos de urgencia a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política del Perú. Entonces, resulta necesario revisar si los criterios de control definidos por el TC para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁴ son aplicables para el control

⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

de los decretos de urgencia del interregno, por lo que con una visión crítica nos distanciamos de lo señalado en algunos informes de grupos de trabajo que fueron evaluados en la Comisión Permanente del Congreso disuelto, esto es, que consideraron plenamente aplicables los criterios de control de los decretos de urgencia de la normalidad constitucional.

Entonces, más allá de verificar los requisitos formales (refrendo del Presidente del Consejo de Ministros, numeral 3 del artículo 123, y dación en cuenta a la Comisión Permanente, artículo 135) de la emisión del decreto de urgencia, el objeto del análisis de este apartado es revisar si los criterios endógenos y exógenos de control aplicables para verificar los requisitos sustanciales son, en efecto, aplicables al decreto de urgencia materia de análisis.

Sobre los **criterios endógenos**, es decir, la materia del decreto de urgencia, vimos que en el caso de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución deben versar sobre materia económica y financiera; sin embargo, este criterio no es aplicable a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

En efecto, la lectura del artículo 135 de la Constitución nos permite advertir 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; por ello, aplicando 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, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia emitidos al amparo del artículo 135 de la Constitución, entre ellas, las normas que no son delegables a la Comisión Permanente ni tampoco materia de delegación de facultades previstas en el numeral 4 del artículo 101 de la Constitución, por su trascendencia en el ordenamiento jurídico, así como otras que tienen referencias explícitas a competencias del Congreso (reserva de ley), aprobación de tratados internacionales (artículo 56) o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁵.

Respecto de los **criterios exógenos**, es decir, los supuestos fácticos de emisión del decreto de urgencia previsto en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, debemos señalar lo siguiente:

⁵ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS
BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº
30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL
MIGRANTE RETORNADO.**

El criterio de excepcionalidad e imprevisibilidad, relacionado con la existencia de circunstancias anormales e imprevisibles, no dependientes de la voluntad del gobernante, es un criterio que consideramos inaplicable en el análisis de los decretos de urgencia del interregno, pues este criterio se refiere a las circunstancias sobre las cuales se legisla y no al mismo hecho de legislar. En tal sentido, no podría argumentarse como situación de excepcionalidad la anomalía constitucional derivada de la disolución del Congreso en la que el Poder Ejecutivo legisla, sino, más bien, los datos previos a la emisión de la norma que justifiquen su decisión para hacer una intervención legislativa, la misma que en su desarrollo reglamentario se refiere al riesgo inminente de que se extienda un peligro para la economía y las finanzas públicas, que resulta ser un criterio concordante con la materia de los decretos de urgencia del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

El criterio de necesidad, en cambio, vinculado con la adopción de medidas con la finalidad de evitar daños que pudiera ocasionar la espera del procedimiento parlamentario es una variable de evaluación plenamente aplicable, pues, durante el interregno parlamentario, la Comisión Permanente no legisla, y esperar la elección, conformación e instalación del nuevo Parlamento, puede generar un potencial daño que hace justificable la intervención legislativa en una materia habilitada.

El criterio de transitoriedad, referido a la vigencia temporal de la intervención legislativa de tal manera que no demande su efectividad por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa, como vemos tiene relación con el criterio endógeno (materia) y el exógeno de excepcionalidad e imprevisibilidad, por lo que tampoco sería aplicable. En efecto, la lógica de habilitar al Poder Ejecutivo como legislador durante el interregno implica que este se convierta en el legislador ordinario y sus intervenciones legislativas sean con vocación de permanencia, pues su decisión no está orientada necesariamente a corregir una situación excepcional muy particular.

El criterio de conexidad, como señala el Tribunal Constitucional, está relacionado a la vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Como vemos, nuevamente hace referencia a su relación con el criterio endógeno de la materia que se está regulando, por tanto no podría contener normas que no modifiquen de manera instantánea la situación jurídica extraordinaria que se pretende corregir; por lo que el criterio tampoco sería aplicable en el supuesto de los decretos de urgencia del interregno que tienen la habilitación para legislar sobre materia ordinaria.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

Finalmente, con respecto al criterio de generalidad vinculado con el interés nacional que justifica su dación, consideramos que es un criterio esencial ya que tiene su correlato en la propia Constitución Política del Perú, cuando en el primer párrafo del artículo 103 regula que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exigen la naturaleza de las cosas pero no por razón de las diferencias de las personas"; por tanto, tratándose de una exigencia transversal a todas las normas de nuestro ordenamiento jurídico no puede decirse que es un criterio ad hoc del control de los decretos de urgencia del interregno.

Por ello, esta subcomisión considera que los criterios de evaluación de los decretos de urgencia del interregno parlamentario deben enfocarse, además de los presupuestos formales, en la materia habilitada, la necesidad de su emisión y evidentemente su compatibilidad constitucional, como presupuestos sustanciales.

4.4. Sobre el Decreto de Urgencia 023-2019

El Decreto de Urgencia 023-2019 fue publicado el 12 de diciembre de 2019 y, el mismo día, el Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros dieron cuenta de su promulgación a la Comisión Permanente del Congreso de la República; además, se advierte que la norma fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas y el Ministro de Relaciones Exteriores. Por lo que se cumple con los requisitos formales.

Atendiendo a lo señalado en el apartado anterior, en lo que respecta al control sustancial pasamos a determinar si el decreto de urgencia fue emitido dentro de los parámetros Constitucionales, es decir, si el mismo no versa sobre: (i) leyes orgánicas; (ii) limitación o eliminación de derechos fundamentales; (iii) materias que deban ser aprobadas por tratados o convenidos internacionales; (iv) autorización de viaje del Presidente de la República; (v) regímenes tributarios especiales para una determinada zona del país; (vi) nombramiento, ratificación o remoción de altos funcionarios que son de competencia del Congreso de la República; (vii) votación calificada como reformas constitucionales, reformas al Reglamento del Congreso, así como leyes interpretativas o modificación a reglas electorales; y (viii) autorización de ingreso de tropas al país con armas. Además, verificaremos si la intervención legislativas del Poder Ejecutivo era necesaria de acuerdo a la materia y los daños que buscaba evitar; así como la generalidad de la norma.

Al respecto, de la revisión del Decreto de Urgencia 023-2019, se advierte que tiene por objeto prorrogar la vigencia temporal de los incentivos tributarios contemplados en la Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, hasta por 3 años adicionales a partir del 16 de diciembre de

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº 30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL MIGRANTE RETORNADO.

2019; y el contenido de los dispositivos se adecuan al objetivo trazado. Desde una mirada de la naturaleza de la norma, se aprecia que la misma no se encuentra dentro de los supuestos vedados.

En cuanto a la necesidad de la intervención, la exposición de motivos justifica ampliamente la problemática existente sobre la situación de los migrantes peruanos, quienes por diferentes motivos regresan a su país de origen; a estas personas se les brindan las facilidades para que puedan regresar con el patrimonio (menaje, vehículos e instrumentos) que pudieron haber adquirido, por lo que el ingreso de su patrimonio se efectuará sin pagar impuestos. Es importante tener en cuenta que la norma establece limitaciones para quienes hayan sido condenados por delitos dolosos, incluso para aquellos que están siendo investigados o procesados por la presunta comisión del delito de terrorismo. En este este escenario, y teniendo en cuenta que el retorno de los peruanos pudiera significar una oportunidad para mejorar la economía peruana, se busca que su retorno sea en las mejores condiciones posibles, lo que indefectiblemente repercutirá en el beneficio de la nación. Además, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma, puesto que no se han establecido dispositivos normativos en razón de alguna persona, sino en base a criterios objetivos como la situación migratoria de los peruanos en el extranjero.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 023-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de los beneficios tributarios establecidos mediante Ley 30001, Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, **CUMPLE** con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, por tanto, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 13 de diciembre de 2023.



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 023-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS
BENEFICIOS TRIBUTARIOS ESTABLECIDOS MEDIANTE LEY Nº
30001, LEY DE REINSERCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL PARA EL
MIGRANTE RETORNADO.**