

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRÁFICA Y AUDIOVISUAL.**

**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 022-2019, Decreto de Urgencia que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes, en la Octava Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 13 de marzo de 2024, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: Juárez Gallegos, Salhuana Cavides, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco<sup>1</sup>, Echaiz de Núñez Ízaga, Marticorena Mendoza, Tacuri Valdivia y Ventura Ángel<sup>2</sup>.

**I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Decreto de Urgencia 022-2019, Decreto de Urgencia que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República y el Presidente del Consejo de Ministros, mediante Oficio 287-2019-PR, dieron cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 022-2019. Así pues, dicho documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 09 de diciembre de 2019 y derivado a la Comisión Permanente el 10 de diciembre de 2019, al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

En la sesión del Pleno de la Comisión Permanente, celebrada el 11 de diciembre de 2019, se dio cuenta del referido Decreto de Urgencia 022-2019 y, durante el desarrollo de la sesión, se acordó designar al entonces congresista Miguel Torres Morales como coordinador del Grupo de Trabajo para la elaboración del informe correspondiente.

El Grupo de Trabajo, en la sesión realizada el 15 de enero de 2020, aprobó por unanimidad el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 022-2019, cuya conclusión es que no cumplía con lo dispuesto en la Constitución Política del

<sup>1</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

<sup>2</sup> Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

Perú, y acordó remitir el informe a la Comisión Permanente. Dicho informe, con algunas modificaciones fruto del debate en la Comisión Permanente, fue aprobado por la mayoría de sus integrantes en su sesión de fecha 22 de enero de 2020.

Superado el periodo de 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 022-2019 para ser dictaminado como segunda comisión. En ese mismo sentido, mediante Oficio 002-2020-2021-ADP-CD/CR, del 15 de junio de 2020, dicho decreto de urgencia fue derivado a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural como primera comisión. Además, se hizo la precisión 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 Cultura y Patrimonio Cultural, en su Décima Séptima Sesión Ordinaria, celebrada el 19 de agosto de 2020, aprobó por unanimidad un dictamen en el sentido que el Decreto de Urgencia 022-2019 si cumplía con lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 135 de la Constitución Política del Perú de 1993 y no vulneraba el orden legal.

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 se encontraban 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 precisó que los dictámenes emitidos durante el periodo del Congreso 2016-2021 y que no fueron debatidos por el Pleno del Congreso retornarían a las respectivas comisiones ordinarias para su pronunciamiento.

Finalmente, mediante Oficio 876-2022-2023/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,

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

pendientes de elaborar el informe correspondiente, dentro de las cuales se encuentra el Decreto de Urgencia 022-2019.

## **II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA**

### **2.1. Contenido del Decreto de Urgencia**

El Decreto de Urgencia 022-2019 tenía por objeto promover la actividad cinematográfica y audiovisual a fin de contribuir a su desarrollo integral, sostenido e inclusivo. Para tal efecto, el Decreto de Urgencia declara que las actividades cinematográficas y audiovisuales son de interés público, social y cultural

En ese sentido, el Decreto de Urgencia 022-2019 contempla entre sus disposiciones los siguientes aspectos:

- Fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual: la misma que se pretende lograr a través del otorgamiento de los estímulos enmarcados en los Artículos 9 (Estímulos económicos), 10 (Estímulos concursables) y 12 (Apoyo económico proveniente de donaciones) de la norma; los mismos que deben estar incluidos en un Plan Anual para el fomento de la actividad cinematográfica y audiovisual. Disponiéndose además que entre un 30% y 40% de dichos estímulos sean reservados para postulaciones provenientes de departamentos del Perú, con exclusión de Lima y Callao.

En cuanto a los estímulos concursables y no concursables, se establece que los estímulos no concursables estarán destinados exclusivamente a actividades relacionadas a la promoción nacional e internacional de la producción cinematográfica y audiovisual, a la preservación del patrimonio audiovisual, al fortalecimiento de capacidades y a la formación de públicos espectadores. De igual modo, se podrán entregar estímulos no concursables de reconocimiento a destacadas personas naturales o jurídicas, quedando prohibido el otorgamiento de estímulos no concursables para financiar la producción de obras cinematográficas y audiovisuales.

- Estímulos para la promoción de la actividad cinematográfica y audiovisual: se crea un Fondo mínimo de seis mil (6000) UITs para dicho fin, de los cuales se podrá disponer hasta un 5% para la administración del fondo; debiendo detallarse los criterios de otorgamiento de estímulos en el Reglamento respectivo.
- Régimen de incentivos fiscales para la promoción de la actividad cinematográfica: se establece la posibilidad de otorgar apoyo económico proveniente de donaciones de personas naturales y jurídicas de derecho

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

privado, las mismas que deben ser aceptadas por el Ministerio de Cultura. Además, se establece un beneficio tributario de deducción del Impuesto a la Renta hasta de un 10% para aquellas personas naturales o jurídicas que efectúen donaciones de dinero para ejecutar proyectos cinematográficos reconocidos por el Ministerio de Cultura.

- Potestad de supervisión, fiscalización y sanción del Ministerio de Cultura: se establece que las obligaciones que asumen las personas naturales y jurídicas derivadas del Decreto de Urgencia, o su reglamento, están sujetas a la supervisión y fiscalización a cargo del Ministerio de Cultura, a través de sus instancias competentes, sin perjuicio de las competencias y funciones que tiene el órgano de control institucional del Sistema Nacional de Control. Además, se le reconoce facultades sancionadoras, contemplándose también el detalle del régimen general de infracciones y sanciones.
- Como disposiciones complementarias finales se establece la creación del Registro Nacional de la Cinematografía y el Audiovisual, asimismo se establece el otorgamiento de estímulos a las artes y las industrias culturales que pueden ser concursables o no, con un presupuesto mínimo de mil (1000) UITs, de las cuales se puede destinar hasta un 5% para la administración del otorgamiento de los estímulos. Se dispone también la promoción del cine indígena.

## **2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia**

La Exposición de Motivos planteaba como problema a solucionar por medio de la regulación dispuesta en el Decreto de urgencia materia de análisis, a la escasez de incentivos que impulsasen la creación e innovación en la actividad cinematográfica y audiovisual nacional, lo cual limitaba su desarrollo.

En atención al diagnóstico antes mencionado, en la exposición de motivos se identificaban dos causas principales: la falta de fuentes de financiamiento para la actividad cinematográfica y audiovisual peruana y la escasa circulación nacional e internacional de la producción audiovisual peruana

Añadía la exposición de motivos del Decreto de Urgencia 022-2019 que, en el Perú no se contaba con una norma que regulase de forma integral la actividad audiovisual y cinematográfica; destacando que, entre el 2017 y 2018 se habían aprobado disposiciones en el marco de las Leyes de presupuesto del sector público 2018 y 2019, que facultaron al Ministerio de Cultura a otorgar estímulos económicos para las industrias culturales y artes. Si bien dicha situación permitió estimular la actividad audiovisual, en contrapartida trajo la proliferación de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRÁFICA Y AUDIOVISUAL.**

normas sobre la materia, generando marcos diferentes para procesos equivalentes.

EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRÁFICA Y AUDIOVISUAL	
AÑO	NORMA
2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 26370, Ley de la cinematografía peruana, modificada por la Ley N° 29919</li> <li>• Decreto Supremo N° 042-95-ED, Reglamento de la Ley de la cinematografía peruana</li> </ul>
2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 26370, Ley de la cinematografía peruana, modificada por la Ley N° 29919</li> <li>• Decreto Supremo N° 042-95-ED, Reglamento de la Ley de la cinematografía peruana</li> <li>• Ley N° 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018</li> <li>• Decreto Supremo N° 003-2018, que reglamenta la vigésima disposición complementaria y final de la Ley N° 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018</li> </ul>
2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 26370, Ley de la cinematografía peruana, modificada por la Ley N° 29919</li> <li>• Decreto Supremo N° 042-95-ED, Reglamento de la Ley de la cinematografía peruana</li> <li>• Ley N° 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018</li> <li>• Decreto Supremo N° 003-2018, que reglamenta la vigésima disposición complementaria y final de la Ley N° 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018</li> <li>• Ley N° 30879, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2019</li> <li>• Decreto Supremo N° 002-2019, que reglamenta la vigésima disposición complementaria y final de la Ley N° 30879, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2019</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia del Ministerio de Cultura de Perú

La proliferación de normas sobre el fomento para la actividad cinematográfica y audiovisual antes mencionada, a decir de la exposición de motivos del Decreto de Urgencia, generaba que la ciudadanía no contase con una garantía por parte del Estado peruano sobre la continuidad y predictibilidad de la política pública de fomento de la actividad audiovisual.

Por otro lado, la necesidad de reglamentación de las disposiciones contenidas sobre la materia en las leyes de presupuesto de los años 2018-2019 conllevaba a una limitación de la aplicación de dichas normas durante el primer trimestre de cada año, perjudicando a la ciudadanía en tanto se reducían los plazos con los que se contaba para la elaboración y presentación de proyectos, expedientes y solicitudes. En adición a lo expuesto, dicha limitación imposibilitaba acceder a los beneficios de la norma durante el primer trimestre del año; situación que perjudicaba la participación peruana en los espacios e instancias de desarrollo de la actividad que transcurrían durante dicho periodo, como la participación en eventos especializados internacionales para el posicionamiento de la producción nacional, entre otros.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRÁFICA Y AUDIOVISUAL.**

En ese sentido, la postergación progresiva de las acciones de fomento de la actividad cinematográfica por parte del Ministerio de Cultura, generando entre sus consecuencias que estas se inicien durante el segundo trimestre de cada año, con las consiguientes limitaciones de acceso a un servicio del Estado se puede apreciar en el siguiente cuadro:

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aprobación del plan anual de estímulos económicos	03 de marzo	12 de marzo	18 de marzo	24 de abril	30 de mayo	3 de abril

Fuente: Ministerio de Cultura

Otro aspecto detectado en la exposición de motivos del Decreto de Urgencia consistía en el hecho que, a raíz del bajo crecimiento de la economía local, se había observado también un menor desempeño del sector cinematográfico y audiovisual, expresado en la circulación comercial de obras cinematográficas peruanas. Así pues, en el 2019 las cifras de audiencia y recaudación presentaron una reducción con respecto al promedio 2014 - 2018, lo cual contrastaba con el aumento del número de estrenos de obras nacionales en cartelera comercial.

En efecto, en el 2018 fueron 27 obras nacionales que se estrenaron en salas de exhibición comercial y hasta noviembre de 2019, la exposición de motivos daba cuenta que se habían registrado 34 obras nacionales estrenadas.

Por otro lado, en el período de enero a octubre de 2019, la asistencia se redujo en un 50.60% en comparación a lo registrado en 2018, y la recaudación en 51.76%.

Asimismo, los cambios tecnológicos y la digitalización de los medios de comunicación han transformado los procesos de producción y circulación de los productos audiovisuales, influenciando positivamente la descentralización y democratización de la producción de contenidos audiovisuales y del acceso a ellos.

En el contexto antes mencionado, la exposición de motivos señalaba que se requería de una legislación adaptada a estas transformaciones, que considerase los cambios en las formas de producción y difusión por nuevos y diversos medios y formatos (salas de exhibición cinematográfica, televisión, dispositivos electrónicos, Internet, y otros medios audiovisuales creados y por crearse), así como la adaptación de la producción nacional a las dinámicas internacionales en las cuales se inserta.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

Otro aspecto recogido en la exposición de motivos estaba referido al apoyo financiero a las industrias culturales y artes; practica que, según la misma, constituía una de las políticas culturales más extendidas a nivel internacional. Para tal efecto, mencionaba que la Unesco, desde la primera Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales de 1970, recomendaba la implementación de mecanismos de financiamiento públicos como el de los concursos.

A mayor abundamiento, en el documento se daba cuenta, a manera de ejemplos, que el Reino Unido instituyó sus mecanismos de financiamiento a dicho sector en 1946, Argentina hizo lo propio en 1958, México en 1989, Chile en 1992 y - Colombia en 1993.

Por el contrario, el Perú era uno de los pocos países latinoamericanos que no contaba con sistemas de financiamiento para las industrias culturales y artes, los cuales son esenciales para estimular su impacto económico, social y cultural. Los mencionados estímulos económicos permitirían atender necesidades de conservación, creación, distribución y acceso, ampliando tanto la oferta como la demanda de bienes, servicios y actividades del sector, así como multiplicar el aporte que generan las industrias culturales y artes en la economía nacional.

Por ello el Decreto de Urgencia 022-2019 apuntaba al desarrollo de la actividad cinematográfica y audiovisual en el Perú, a través del fomento, difusión, promoción y preservación de las obras cinematográficas y audiovisuales. Para tal fin, se establecían medidas para el posicionamiento de la producción cinematográfica y audiovisual peruana a nivel nacional, detallando las condiciones para su exhibición, y a nivel internacional, fortaleciendo los espacios de participación nacional en eventos especializados que se realizan en territorio extranjero, y promoviendo al Perú como una potencial locación de rodaje para la producción nacional y extranjera.

En adición a lo expuesto, el Decreto de Urgencia resaltaba la importancia de descentralizar las actividades del sector, generar un mayor acceso a sus producciones y promover a través de ellas la diversidad cultural. Además, la exposición de motivos señalaba que la norma planteaba condiciones que permitirían impulsar la coproducción internacional entre empresas cinematográficas peruanas y de otros países, para acceder a nuevos territorios de circulación en el mundo para la producción nacional; y, mejorar sus condiciones de financiamiento; homologando para tal efecto, las condiciones de financiamiento con los países potencialmente coproductores.

Finalmente, la exposición de motivos del Decreto de Urgencia hacía mención que, dado el contexto económico del momento, aprobar medidas que

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

permitiesen impulsar el crecimiento y desarrollo del sector cinematográfico y audiovisual, tendría por consecuencia la dinamización de la economía en los sectores no tradicionales.

### **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.
- Decreto Supremo 003-2018, que reglamenta la vigésima disposición complementaria y final de la Ley 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018.
- Ley 30879, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2019.
- Decreto Supremo 002-2019, que reglamenta la vigésima disposición complementaria y final de la Ley 30879, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2019.
- Decreto de Urgencia 014-2019, Decreto de Urgencia que aprueba el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2020.
- Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- Decreto Legislativo 774, Ley del Impuesto a la Renta.

### **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 legíslable, 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

constitucional y política, con el objeto de garantizar el respeto y la vigencia de los principios 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 022-2019, Decreto de Urgencia que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual, ha sido emitido al amparo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

#### **4.2. Decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario**

El espacio de tiempo entre la disolución constitucional del Congreso y la instalación del nuevo Congreso se 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 al Poder Ejecutivo, temporal y excepcionalmente, 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.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

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.

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 referendo, pero tienen naturaleza jurídica, presupuestos habilitantes, materia legíslable, límites y procedimiento de control diferentes.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

**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 Constitución<sup>3</sup> son aplicables para el control 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 establecidos en la Constitución como el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (establecido en el numeral 3 del artículo 123) y dación en cuenta a la Comisión Permanente de la emisión del decreto de urgencia (establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política), 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.

Así pues, con relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando el criterio expresado por esta en informes anteriores, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo previsto en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, establecido para el control de los decretos de urgencia del artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú. Esto porque en el caso de los decretos de urgencia en materia económica y financiera nos encontramos ante casos de legislación de urgencia que, además, tienen una vocación transitoria, a diferencia de los decretos de urgencia del interregno que, si bien son necesarios y por ello se toma la decisión de emitirlos durante dicho periodo, cuentan con vocación de permanencia.

En adición a lo expuesto, cabe mencionar que, a diferencia de los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno, los emitidos durante los periodos de normalidad constitucional, de manera similar a los casos de los procedimientos de control sobre la legislación delegada, los tratados internacionales ejecutivos y los decretos supremos que declaran estados de excepción, son objeto de

---

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

remisión a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso y/o a la que señale la ley autoritativa<sup>4</sup>, para su estudio y dictamen.

En cambio, los Decretos de Urgencia emitidos durante el interregno al amparo del artículo 135 de la Constitución Política son objeto de dación de cuenta a la Comisión Permanente para que esta los examine y los eleve al Congreso una vez que este se reinstale para ser dictaminados por las comisiones ordinarias competentes. Por tanto, el Presidente de la República debe cumplir con dar cuenta a la Comisión Permanente del interregno que objetivamente funcionará por lo menos cuatro meses (tiempo previsto para realizar las elecciones del Congreso Extraordinario que completa el mandato). En tal sentido, el elemento formal a valorar es que se informe de su publicación a dicho órgano parlamentario en dicho periodo.

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<sup>5</sup>, por su

<sup>4</sup> Conforme a lo establecido en el Reglamento del Congreso, en el caso de los procedimientos de control de la legislación delegada, el decreto legislativo es enviado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio (Art. 90); en el caso de los decretos de urgencia expedidos durante la normalidad constitucional, estos se envían a la Comisión de Constitución (Art. 91), en el caso de los tratados internacionales ejecutivos. Estos se envían a las Comisiones de Constitución y Reglamento y de Relaciones Exteriores (Art. 92); y en el caso de los decretos supremos que declaran estados de excepción, estos se envían a las comisiones de Constitución y Reglamento, y de Justicia y Derechos Humano, así como a las Comisiones de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas si se hubiera ordenado la participación de las Fuerzas Armadas

<sup>5</sup> No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

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)<sup>6</sup> o a procedimientos con mayorías especiales como el previsto en el artículo 79 de la Constitución, referidos a tratamientos tributarios especiales<sup>7</sup>, opinión que es coincidente con la expresada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos<sup>8</sup>.

Respecto de los **critérios 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:

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

---

<sup>6</sup> Constitución Política del Perú

**Artículo 56.- Aprobación de tratados**

Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución.

<sup>7</sup> Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país.

<sup>8</sup> Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

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.

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 022-2019**

El Decreto de Urgencia 022-2019 fue publicado el 08 de diciembre de 2019 y, el 09 de diciembre de 2019, 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 norme

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

fue refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros. En tal sentido, el Decreto de Urgencia 022-2019, cumple con los requisitos formales establecidos en el numeral 3 del artículo 123 y el artículo 135 de la Constitución Política.

En lo que respecta al control sustancial pasaremos 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 legislativa 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 022-2019, se advierte que tiene por objeto, promover la actividad cinematográfica y audiovisual a fin de contribuir a su desarrollo integral, sostenido e inclusivo; advirtiéndose por el contenido de sus disposiciones, que estas se adecuan al objetivo trazado. Así pues, 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 la misma en la dispersión normativa existente en torno al marco legal en el que se desarrolla la actividad cinematográfica y audiovisual.

En efecto, a la fecha de promulgación del Decreto de Urgencia 022-2019, coexistían la Ley 26370. Ley de la cinematografía, modificada por la Ley 29919; el Decreto Supremo 042-95-ED, Reglamento de la Ley de cinematografía peruana; la Ley 30693, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2018; el Decreto Supremo 003-2018, que reglamentó la referida Ley 30693; la Ley 30879, Ley de presupuesto del sector público para el año fiscal 2019, y el Decreto Supremo 002-2019, que reglamentó la disposición pertinente de la referida Ley 30879.

En adición a lo expuesto, la dación del decreto buscaba el crecimiento de la actividad cinematográfica como una vía para la dinamización de la economía en los sectores no tradicionales. Asimismo, la expedición del Decreto de Urgencia 022-2019 se justificaba en la necesidad de garantizar derechos tales como la identidad étnica y cultural de la ciudadanía, enmarcándose dentro del Plan

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019,  
DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD  
CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**

Nacional de Derechos Humanos 2018-2021, al promover el plurilingüismo. y disminuir la discriminación contra ciertos grupos étnicos.

Cabe señalar, además, que en la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia 022-2019 se mencionaba al Proyecto de Ley 1850/2017-PE, presentado al Congreso de la República con la finalidad de contar con un marco legal actualizado en materia cinematográfica; el mismo que constituyó la base sobre la cual se elaboró el decreto de urgencia materia de análisis.

El mencionado proyecto de Ley había sido objeto de análisis por la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República, obteniendo un dictamen favorable aprobado el 29 de octubre de 2018. Dicho proyecto de Ley fue aprobado por el pleno del Congreso de la República en primera votación el día 8 de mayo de 2019; sin embargo, su proceso de aprobación definitiva se vio detenido por la coyuntura excepcional del interregno parlamentario.

Los sucesivos procesos de aprobación antes mencionados constituirían la demostración de la necesidad de las medidas contenidas en el Decreto de Urgencia materia de análisis; consideración a la que se añade el hecho que la norma en cuestión contenía incentivos tributarios que debían permanecer vigentes para su aplicación en el año fiscal en el que fueron emitidos.

Por otro lado, de la revisión del Decreto de Urgencia 022-2019 se observa que, se ha cumplido con el criterio de generalidad de la norma.

El principio de generalidad exige que se cumpla con lo dispuesto en el artículo 103 de la Constitución Política que establece que "pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas". Así pues, en el presente caso las medidas aprobadas por el Poder Ejecutivo en el Decreto de Urgencia 022-2019 no pueden ser calificadas como discriminatorias. y más bien respetan el principio de generalidad de las leyes.

## **V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 022-2019, Decreto de Urgencia que promueve la actividad cinematográfica y audiovisual, **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 marzo de 2024.



## Subcomisión de Control Político

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y  
de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho”

### **INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 022-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PROMUEVE LA ACTIVIDAD CINEMATOGRAFICA Y AUDIOVISUAL.**