

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

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 024-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias.

El presente informe fue aprobado por unanimidad de los congresistas asistentes en la Séptima Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, celebrada el 21 de febrero de 2024. Votaron a favor los congresistas Juárez Gallegos, Gonzales Delgado, Aguinaga Recuenco¹, Echaíz de Núñez Izaga, Marticorena Mendoza, Picón Quedo², Tacuri Valdivia, Valer Pinto y Ventura Angel³.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto de Urgencia 024-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias, fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el día 12 de diciembre de 2019.

El Presidente de la República, mediante Oficio 289-2019-PR, dio cuenta a la Comisión Permanente sobre la promulgación del Decreto de Urgencia 024-2019; este documento fue tramitado por el Área de Trámite Documentario el 13 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 a la entonces congresista Karina Juliza Beteta Rubín como coordinadora del Grupo de Trabajo para la elaboración del Informe del Decreto de Urgencia 024-2019.

Mediante Oficio 005-GT.DU.024-2019/COORD.KJBR, del 27 de enero de 2020, la Coordinadora del Grupo de Trabajo presentó a la Comisión Permanente del Congreso el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 024-2019, cuya conclusión es que el decreto de urgencia es inconstitucional, puesto que no

1 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

2 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

3 Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

precisa la necesidad o situación que pretende suplir o evitar, ni tiene un consideración donde se precise la justificación objetiva de su aprobación, hecho exigido por el Tribunal Constitucional para el control de constitucionalidad de los decretos de urgencia, la evaluación de los criterios endógenos y exógenos a las normas y la aplicación de los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad para su aprobación.

Durante la sesión de la Comisión Permanente de fecha 29 de febrero de 2020 se sometió a debate el Informe recaído en el Decreto de Urgencia 024-2019. Concluido el debate, se procedió a la votación correspondiente, el resultado de la votación fue 5 votos a favor, 7 votos en contra y 6 abstenciones. El Presidente de la Comisión Permanente indicó que habiéndolo sido rechazado el Informe del Decreto de Urgencia 024-2019, el mismo será elevado al Congreso para que proceda de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú, una vez instalado el nuevo Congreso.

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 024-2019 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 precisión⁴ 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 024-2019, que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias. 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 024-2019.

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

⁴ Oficio Circular 014-2020-2021-ADP-OM/CR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS

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 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 024-2019.

II. CONTENIDO Y SUSTENTO DEL DECRETO DE URGENCIA

2.1. Contenido del Decreto de Urgencia

El Decreto de Urgencia 024-2019 tiene por objeto prorrogar: (i) la vigencia de la norma que autoriza la devolución de impuestos que grava las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros; (ii) la exoneración del Impuesto General a las Ventas por la emisión de dinero electrónico efectuado por las empresas emisoras de dinero electrónico, a que se refiere el artículo 7 de la Ley 29985; y (iii) exoneraciones tributarias del Impuesto General a las Ventas aplicable a las operaciones contenidas en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

- El Decreto Legislativo 783, que aprueba la norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros, publicado el 31 de diciembre de 1993, indica que podrá ser objeto de devolución el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal que se pague en las compras de bienes y servicios, efectuadas con financiación provenientes de donaciones del exterior y de la cooperación técnica internacional no reembolsable otorgadas por Gobiernos e Instituciones Extranjeras u Organismos de Cooperación Técnica Internacional en favor del Gobierno Peruano, entidades estatales excepto empresas, o instituciones sin fines de lucro previamente autorizadas y acordadas con el Gobierno Peruano.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

La devolución de los impuestos a que se refiere el párrafo anterior se hará efectiva mediante el Sistema de Notas de Créditos Negociables.

- La Ley 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera, publicado el 17 de enero de 2013, establece que el objeto de la ley es regular la emisión de dinero electrónico, determinar las empresas autorizadas a emitirlo y establecer el marco regulatorio y de supervisión de las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico.

La emisión de dinero electrónico comprende las operaciones de emisión propiamente dicha de dinero electrónico, reconversión a efectivo, transferencias, pagos y cualquier movimiento u operación relacionada con el valor monetario del que disponga el titular y necesaria para las mismas.

Por su parte, el artículo 7 oxonera del Impuesto General de las Ventas la emisión de dinero electrónico efectuada por las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico, por un periodo de 3 años, contado a partir de la vigencia de la Ley.

- Los Apéndice I y II del Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF, hacen referencia a las exoneraciones tributarias, principalmente, a los productos de primera necesidad y al servicio de transporte público. Mediante el artículo 7 del Texto Único Ordenado se establece la vigencia de dicha exoneración, el que inicialmente fue hasta el 31 de diciembre de 1993.

Estas exoneraciones fueron prorrogadas de manera sucesiva por diferentes normas y la última prórroga se produjo mediante la Ley 30899, Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias, publicado el 28 de diciembre de 2018. Esta ley prorrogó las exoneraciones hasta el 31 de diciembre de 2019.

En este contexto, el Decreto de Urgencia 024-2019 prorroga las referidas exoneraciones hasta el 31 de diciembre de 2020.

Finalmente, en el artículo 5, se precisa que la norma está refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, la Ministra de Economía y Finanzas, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra de Producción, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Transportes y Comunicaciones, la Ministra de Educación, la Ministra de Cultura y el Ministro de Defensa.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

2.2. Exposición de motivos del Decreto de Urgencia

La Exposición de Motivos señala que la Ley 30899, Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias, publicado el 28 de diciembre de 2018, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 la vigencia de los beneficios y exoneraciones tributarias, consistentes en: (i) la devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros; (ii) la exoneración del Impuesto General a las Ventas por la emisión de dinero electrónico a que se refiere el artículo 7 de la Ley 29985; y (iii) las exoneraciones tributarias del Impuesto General a las Ventas aplicable a las operaciones contenidas en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

En ese sentido, el Decreto Legislativo 783 establece beneficios tributarios a favor de las Misiones Diplomáticas y Consulares, Organismos y Organizaciones Internacionales, así como a las donaciones provenientes del exterior producto de la cooperación técnica internacional no reembolsable, tales como:

- Devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM), pagado en la adquisición de bienes y servicios efectuada con financiación proveniente de donaciones del exterior y de la cooperación técnica internacional no reembolsable otorgadas por Gobiernos e Instituciones Extranjeras u Organismos de Cooperación Técnica Internacional en favor del Gobierno Peruano, entidades estatales excepto empresas, o instituciones sin fines de lucro previamente autorizadas y acordadas con el Gobierno Peruano.
- Devolución del IGV e IPM, abonado por las Misiones Diplomáticas y Consulares, Organismos y Organizaciones Internacionales acreditados, por concepto de servicios telefónicos, suministro de energía eléctrica, agua potable y pasajes para sus funcionarios, entre otros, siempre que consten en las facturas respectivas.
- Exoneración del IGV, IPM y del Impuesto Selectivo al Consumo (ISC), siempre que se encuentre liberada del pago de los Derechos Arancelarios, a la importación de bienes que realicen las Misiones Diplomáticas, Establecimientos Consulares, Organismos y Organizaciones Internacionales, así como las que realicen sus miembros debidamente acreditados en el país.

El otorgamiento de dichos beneficios tributarios se amparan en los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en virtud de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, aprobada mediante Decreto Ley 17243, la

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, aprobada mediante Decreto Ley 21999, así como de los instrumentos constitutivos de los Organismos y Organizaciones Internacionales de los cuales el Perú es Parte y de los Acuerdos de Sede celebrados por la República del Perú con los Organismos y Organizaciones Internacionales.

Exoneración del Impuesto General a las Ventas a la emisión de dinero electrónico efectuada por las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico. Mediante la Ley 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera, se exoneró del IGV, por un período de 3 años, a la emisión de dinero electrónico por parte de las Empresas Emisoras de Dinero Electrónico (EEDÉ). Esta exoneración fue prorrogada con la Ley 30404, Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias hasta el 31 de diciembre de 2018. Siendo posteriormente extendida hasta el 31 de diciembre de 2019 por la Ley 30899.

Las prórrogas antes indicadas se sustentaron en que se trataba de una actividad que recién se venía implementando en el país, requiriendo por tanto un mayor periodo para poder evaluar si el mecanismo tributario ayudaba a cumplir los objetivos de la Ley 29985, que es el de lograr una mayor inclusión financiera en el país.

La exoneración del Impuesto General a las Ventas contenida en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo. El IGV es un impuesto al consumo cuyo diseño técnico se estructura como un Impuesto al Valor Agregado; es decir, grava el valor agregado que se genera en las diferentes etapas del ciclo de producción, distribución y comercialización de bienes o servicios hasta llegar al consumidor final, quien en definitiva es el que asume la carga económica del impuesto.

Al respecto, el Apéndice I de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo exonera una lista de, principalmente, productos primarios destinados al consumo doméstico directo, insumos para el agro, materias primas y productos intermedios para la industria textil, oro para uso no monetario e inmuebles destinados a sectores de escasos recursos. Asimismo, comprende a vehículos automóviles a que se refiere la Ley 26983, Ley sobre importación de vehículos para uso de misiones diplomáticas, consulares, oficinas de los organismos internacionales y de funcionarios de las mismas y la Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República.

Por su parte el Apéndice II contiene la lista de servicios exonerados del Impuesto General a las Ventas, se basa en razones de carácter social, cultural, de fomento a la construcción y vivienda, al ahorro e inversión en el país o de facilitación del comercio exterior.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Decreto Legislativo 783, que aprueba norma sobre devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros.
- Ley 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera.
- Ley 30899, Ley que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias.
- Decreto Supremo 055-99-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo.

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 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 024-2019, Decreto de

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

Urgencia que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias, 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 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

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.

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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución⁵ 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 formales⁶ (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

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. 008-2003-AI/TC.

⁶ En relación al plazo para dar cuenta de los decretos de urgencia del interregno parlamentario, la Subcomisión de Control Político, modificando su criterio anterior, considera que no es aplicable el marco de referencia del plazo establecido en el artículo 91 del Reglamento del Congreso, previsto únicamente para los decretos de urgencia del numeral 19 del artículo 118 de la Constitución, y no para los emitidos al amparo del artículo 135. El plazo de 24 horas se justifica porque estamos ante una norma de urgencia y el Congreso debe tener la posibilidad de realizar el control constitucional, ya sea derogando o aprobando el decreto de urgencia; en cambio, en los decretos de urgencia del artículo 135 la Comisión Permanente no puede derogarlos ni modificarlos, solo puede realizar un informe que será un insumo del nuevo Congreso, por lo que la dación en cuenta no debería tener un plazo tan corto.

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

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 Humanos⁷.

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 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.

⁷ Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR.

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019, DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS

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 024-2019

El Decreto de Urgencia 024-2019 fue publicado el 12 de diciembre de 2019 y al día siguiente el Presidente de la República dio 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, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Agricultura y Riego, la Ministra de la Producción, el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministro de Transporte y Comunicaciones, la Ministra de educación, la Ministra de Cultura y el Ministro de Defensa. 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

**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

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 024-2019, se advierte que tiene por objeto prorrogar la vigencia de los siguientes beneficios y exoneraciones: (i) devolución de impuestos que gravan las adquisiciones con donaciones del exterior e importaciones de misiones diplomáticas y otros; (ii) exoneración del Impuesto General a las Ventas por la emisión de dinero electrónico efectuado por las empresas emisoras de dinero electrónico, a que se refiere el artículo 7 de la Ley 29985, Ley que regula las características básicas del dinero electrónico como instrumento de inclusión financiera; y (iii) exoneraciones tributarias del Impuesto General a las Ventas aplicable a las operaciones contenidas en los Apéndices I y II de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo; la prórroga es hasta el 31 de diciembre de 2020; 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 en cuanto a los beneficios y exoneraciones tributarias que estaban próximas a vencer, es decir, solo estaban vigente hasta el 31 de diciembre de 2019 conforme a la Ley 30899. Debemos tener en cuenta que los beneficios y exoneraciones estaban dispuestas en diversas normas y a lo largo del tiempo fueron ampliadas por una misma norma, como en el caso de la Ley 30899 y ahora también por el Decreto de Urgencia 024-2019. En este escenario, y teniendo en cuenta que algunas exoneraciones estaban referidas a productos de primera necesidad, la intervención estaba totalmente justificada porque de otro modo se hubiera afectado gravemente la canasta básica familiar al no permitir la continuación de la exoneración del IGV de productos de primera necesidad. 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 en cuanto a la vigencia de los beneficios y exoneraciones.

V. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, luego del análisis correspondiente, concluye que el Decreto de Urgencia 024-2019, Decreto de Urgencia que prorroga la vigencia de beneficios y exoneraciones tributarias,



**INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA 024-2019,
DECRETO DE URGENCIA QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE
BENEFICIOS Y EXONERACIONES TRIBUTARIAS**

CUMPLE con lo dispuesto en los artículos 135 y 123, numeral 3, de la Constitución; y, remite el presente informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 21 de febrero de 2024.