

INFORME RECAÍDO EN EL DECRETO DE URGENCIA N° 003-2019, DECRETO DE URGENCIA EXTRAORDINARIO QUE ESTABLECE INCENTIVOS PARA EL FOMENTO DE LA LECTURA Y EL LIBRO

GRUPO DE TRABAJO DEL DECRETO DE URGENCIA 003-2019

SEÑOR PRESIDENTE:

Se ha dado cuenta para examen e informe correspondiente el Decreto de Urgencia N° 003-2019, Decreto de Urgencia extraordinario que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro.

El presente Informe ha sido aprobado por MAYORÍA de los presentes, en la SESION celebrada el 17 de diciembre del 2019. Votaron a favor los señores congresistas TORRES MORALES, FLORES VILCHEZ Y REATEGUI FLORES, sin votos en contra y con las abstenciones de las congresistas ALCORTA SUERO Y LEÓN ROMERO.

I. ANTECEDENTES

1. EL CONTEXTO DE LA DACIÓN DE LA NORMA MATERIA DE ANÁLISIS

El 27 de setiembre del 2019 el Poder Ejecutivo anunció la presentación de una cuestión de confianza y un proyecto de ley para modificar las reglas aplicables al procedimiento de elección de magistrados del Tribunal Constitucional. Ese mismo día el Presidente del Consejo de Ministros, Salvador del Solar Labarthe, llegó al Congreso de la República para solicitar que se le permita acudir a la siguiente sesión del Pleno para sustentar el pedido.

El 30 de setiembre del 2019, el Presidente del Consejo de Ministros, se presentó en horas de la mañana ante el Pleno del Congreso de la República y formalizó el pedido de cuestión de confianza. El Parlamento puso a votación la elección de nuevos magistrados para el TC, siendo el debate y aprobación de la cuestión de confianza tema posterior en la agenda. En horas de la tarde, el Pleno del Congreso de la República debatía y votaba la cuestión de confianza, la misma que fue aprobada sin condicionamientos. Paralelamente, el Presidente de la República, Martín Vizcarra Cornejo, anunció la disolución del Congreso de la República, en un mensaje a la Nación aproximadamente a las 5:40 pm al considerar que existía una "negación fáctica" a la confianza solicitada por el Presidente del Consejo de Ministros.

Mediante Decreto Supremo N° 165-2019-PCM de la misma fecha, el Presidente de la República materializó la disolución del Congreso de la República elegido para el periodo 2016-2021, manteniéndose en funciones la Comisión Permanente y convocó a elecciones para un nuevo Congreso, a realizarse el domingo 26 de enero del 2020, a fin de completar el periodo constitucional del Congreso disuelto, incluido la Comisión Permanente. El Decreto Supremo de disolución fue refrendado por Vicente Zaballos Salinas, nuevo Presidente del Consejo de Ministros.



Con fecha 10 de octubre de 2019 don Pedro Olaechea, Presidente del Congreso y por tanto de la Comisión Permanente, presentó demanda competencial ante el Tribunal Constitucional, la que fue admitida a trámite el 29 de octubre del 2019.¹

Ante la existencia de dicha causa, y en pleno respeto a la jurisdicción constitucional nacional, el presente informe se circunscribe a la descripción de hechos que antecedieron a la disolución del Congreso, a fin de poner en contexto las circunstancias en la que funciona el presente Grupo de Trabajo.

2. EL PROCEDIMIENTO DE LA DACIÓN DEL DU 003-2019

Con fecha 11 de octubre del 2019 el Poder Ejecutivo publicó en el Diario Oficial El Peruano el Decreto de Urgencia 003-2019, Decreto de Urgencia extraordinario que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro.

El 14 de octubre del 2019, mediante Oficio N° 266-2019-PR, ingresó al Área de Trámite Documentario del Congreso de la República, el Decreto de Urgencia en estudio y fue remitido a la Comisión Permanente.

En la sesión de la Comisión Permanente de fecha 6 de noviembre de 2019 se acordó designar como coordinador para la elaboración del dictamen del Decreto de Urgencia 003-2019 al congresista Miguel Ángel Torres Morales, con la participación de los congresistas Edgar Ochoa Pezo, Rolando Reátegui Flores, Gino Costa Santolalla, Clemente Flores Vílchez, Lourdes Alcorta Suero y Luciana León Romero.

El Grupo de Trabajo se instaló el miércoles 13 de noviembre del 2019, en la Sala 6 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, con la asistencia de los señores congresistas Alcorta Suero, Reátegui Flores, Costa Santolalla y Torres Morales, con licencia del congresista Flores Vílchez y dispensa de la congresista León Romero. En esta sesión se acordó recibir a los miembros de la Cámara Peruana del Libro, que solicitaron ser escuchados para expresar su opinión institucional, e invitar a los funcionarios y especialistas de los ministerios de Economía y Finanzas y de Cultura para exponer el contenido del Decreto de Urgencia materia de análisis.

El Grupo de Trabajo realizó su siguiente sesión, la que tuvo carácter informativa, el martes 19 de noviembre del 2019 en la Sala Bolognesi del Palacio Legislativo, con la asistencia de los señores congresistas Costa Santolalla, Alcorta Suero y Torres Morales, con licencia del congresista Reátegui Flores y dispensa de la congresista León Romero. En esta sesión se recibió la exposición de los funcionarios del Ministerio de Economía y Fianzas y del Ministerio de Cultura, así como la posición institucional de la Cámara Peruana del Libro, con lo que el tema en estudio quedó expedito para emitir informe y someterlo a debate en la siguiente sesión del grupo de trabajo.

Con fecha 25 de noviembre del 2019, mediante Oficio N° 013-2019/GSC-CR el congresista Gino Costa Santolalla presentó licencia al cargo de congresista de la República.

¹ Valga precisar que el Tribunal Constitucional además rechazó la medida cautelar que solicitaba suspender el proceso electoral, y señaló que el eventual fallo que resuelva la demanda competencial tendría efectos a futuro.



II. MARCO NORMATIVO

Este Grupo de Trabajo, a quien se ha delegado el examen del Decreto de Urgencia 003-2019, debe definir el marco constitucional y legal básico que le permita delimitar los alcances del DU para su estudio y control conjuntamente con el siguiente Congreso de la República.

Para el desarrollo del presente informe de estudio y análisis del decreto de urgencia 003-2019, el marco constitucional y legal principalmente aplicable lo constituyen el artículo 135 de la Constitución Política, así como los artículos 118 inciso 19, y 123° inciso 3. Asimismo, el Reglamento del Congreso en su artículo 91°, y la Costumbre y Precedentes parlamentarios, en tanto fuentes del derecho.

La Constitución Política del Perú, promulgada el 29 de diciembre de 1993, establece en su artículo 134 la facultad del Presidente de la República de disolver el Congreso de la República, quedando en funciones la Comisión Permanente, la que es indisoluble.

La disolución del Congreso de la República implica, en esencia, una interrupción de la normalidad democrática porque concluye anticipadamente el mandato conferido por el pueblo a sus congresistas para legislar, controlar y representar en su nombre durante cinco años.

Corresponde destacar clara y detalladamente que en nuestro texto constitucional vigente hay dos normas denominadas "decretos de urgencia", o dicho en otras palabras, existen dos situaciones normativas distintas:

a) Decretos de urgencia establecidos en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución Política:

Su regulación está contenida sobre la base del inciso 19 del artículo 118 de la Constitución Política, que establece que es atribución del Presidente de la República:

"19. Dictar medidas extraordinarias mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional, con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede derogar o modificar los decretos de urgencia."

Hay bastante conocimiento en doctrina y jurisprudencia constitucional respecto de estos instrumentos normativos, por ello, a continuación señalaremos sus caracteres principales, destacando lo que serán contrastados con los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución.

De conformidad con los artículos 51 de la Constitución y 206 inciso 4, los decretos de urgencia tienen rango de ley. Así, no siendo ley en sentido formal, porque no es emitido por el Poder Legislativo, el decreto de urgencia es ley, teniendo requisitos, procedimientos y controles determinados de conformidad con dicha naturaleza.

Cabe mencionar que se trata de una atribución o facultad legislativa originaria del Poder Ejecutivo, de naturaleza excepcional, ya que para la emisión de estos



decretos de urgencia la Constitución no solicita permiso o autorización previa del Parlamento, y a su vez destaca que pueden ser emitidas en situaciones de urgencia, emergencia, especiales, y no si la situación puede ser atendida con una norma legal emitida por el Parlamento.

De estos decretos de urgencia son requisitos formales: el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (numeral 3 del artículo 123 Constitución) y su aprobación por el Consejo de Ministros (numeral 2 del artículo 123 Constitución 1993). Así, en palabras del Tribunal Constitucional:

*"58. En el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así, el requisito ex ante está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del artículo 123° de la Constitución), mientras que el requisito ex post lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso de la República, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19) del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento contralor a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91 del Reglamento del Congreso."*²

Nuestra Constitución Política recoge expresamente el control jurisdiccional sobre los decretos de urgencia, ante el Tribunal Constitucional vía el proceso de inconstitucionalidad cuando contravengan la Constitución en la forma o en el fondo (numeral 4 del artículo 200 de la Constitución).

El Tribunal Constitucional en la STC recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003, señala que el decreto de urgencia regulado en el artículo 118 inciso 19 de la Constitución, es decir en normalidad constitucional, debe responder a los siguientes criterios: excepcionalidad (o requisito de que se trate de situaciones extraordinarias o imprevisibles), necesidad (que sea urgente, es decir, que no se pueda esperar a la aprobación de una norma por la vía normal que es el Congreso), transitoriedad (o temporalidad breve, solo la necesaria), generalidad (o requisito de interés nacional) y conexidad (relación entre los hechos causales y las medidas adoptadas).³

² STC 008-2003-AI/TC.

³ Los criterios del TC se encuentran en el FJ 60, que a continuación citamos:

"a. Excepcionalidad. La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. Ello sin perjuicio de reconocer, tal como lo hiciera el Tribunal Constitucional español -criterio que este Colegiado sustancialmente comparte- que en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuándo la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma.

b. Necesidad. Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pudiera impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables.

c. Transitoriedad. Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa.

d. Generalidad. El principio de generalidad de las leyes puede admitir excepciones, esto alcanza especial relevancia en el caso de los decretos de urgencia, pues tal como lo prescribe el inciso 19) del artículo 118 de la Constitución, debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no



Asimismo, un aspecto esencial es la materia que puede ser legislada mediante estos decretos de urgencia, la que debe ser sólo económica y financiera, como menciona el artículo 118 inciso 19 de la Constitución, y no pueden contener materia tributaria por mandato expreso del artículo 74 de la Constitución. Como veremos, esta es una diferencia fundamental entre estos decretos y los del artículo 135 de la Constitución. Por ello, a continuación citamos el fundamento 59 de la STC 008-2003-AI/TC:

"59. En lo que respecta a los criterios sustanciales, la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el propio inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "materia económica y financiera". Este requisito, interpretado bajo el umbral del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues, en sentido estricto, pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando, en todo caso, proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74° de la Constitución). Empero, escaparía a los criterios de razonabilidad exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales. (...)"⁴

b) Decretos de urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política:

Establecido en el párrafo segundo del artículo 135 de la Constitución, faculta al Poder Ejecutivo a emitir normas que denomina, tal como los del artículo 118 inciso 19 de la Constitución, *Decretos de Urgencia*, hasta la instalación del nuevo Parlamento.

El artículo 135 establece textualmente en su segundo párrafo que:

"Artículo 135.- (...) En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decreto 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."

pueden circunscribir sus efectos en intereses determinados, sino por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad.

e. Conexidad. Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. En tal sentido, este Tribunal comparte el criterio de su homólogo español cuando afirma que la facultad del Ejecutivo de expedir decretos de urgencia no le autoriza a incluir en él cualquier género de disposiciones: ni aquellas que por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna (...) con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente aquellas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente, pues de ellas difícilmente podrá predicarse la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad. Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del decreto de urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada."

⁴ FJ 59 de la STC 008-2003-AI/TC.



Se ha señalado que el uso del constituyente de distintos verbos en ambas normas denotaría que se trata de facultades normativas distintas. Así, se dice que mientras que en el artículo 118 inciso 19 se dispone que el Presidente de la República puede *dictar* decretos de urgencia, en el segundo párrafo del artículo 135 establece que mediante decretos de urgencia el Poder Ejecutivo *legisla*.

Consideramos que la mención del verbo "legisla" se dio con la finalidad de señalar que la Constitución confiere expresamente alguna -con algún contenido- función legislativa al Poder Ejecutivo durante el interregno, pero que ello no implica que comprenda todas las materias objeto de ley en sentido formal, o que tenga las limitaciones del artículo 118.19 de la Constitución. A su vez, el verbo "dictar" no puede interpretarse como que indique una facultad diferente a la legislativa, sino que alude genéricamente dicha atribución del Ejecutivo que nada tiene que ver con *dictar* al margen de las reglas de emisión de normas jurídicas.

Es importante mencionar que para el presente análisis se ha tenido a la vista algunos documentos oficiales. Así, iniciado el interregno, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emitió el Informe Legal 389-2019-JUS/DGDNCR de fecha 7 de octubre 2019, opinando sobre cuáles son los alcances de la atribución del Poder Ejecutivo mencionada en el artículo 135 de la Constitución. La Defensoría del Pueblo, poco después, emitió el denominado Informe Defensorial sobre la crisis política, cuestión de confianza y disolución del Congreso, de fecha 25 de octubre 2019.⁵

Valga mencionar que en los debates constitucionales que se llevaron a cabo en la Comisión de Constitución encargada de la propuesta de nuevo texto constitucional, se aprecia que el debate principal se dio en torno a si se mantenía o no la facultad de disolución, no así dedicándose mucho a la norma con la que durante el interregno emitiría el Poder Ejecutivo luego de la disolución. Así, cabe mencionar que el constituyente Chirinos Soto mencionaba rápidamente que "*algún régimen jurídico tiene que haber entre el Congreso que se disuelve y el Congreso que se instala*"⁶, mencionando posteriormente a los "*decretos urgentes*"⁷. A su vez, la constituyente Flores Nano mencionó "*normas de urgencia*" y decretos de urgencia" indistintamente en dicho debate⁸. 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".⁹

Por su parte, en el Diario de Debates del CCD, se encuentra la mención breve de "decretos" por el constituyente García Mundaca¹⁰, y tras un debate de otros aspectos de las relaciones ejecutivo – Legislativo, quedó aprobado el artículo¹¹.

⁵ Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2019/10/INFORME-DEFENSORIAL-SOBRE-LA-CRISIS-POL%C3%8DTICA-251019.pdf> Última consulta: 28 de noviembre 2019.

⁶ CCD. Diario de los Debates, Comisión de Constitución y Reglamento, Tomo III, pág. 1401.

⁷ Ibid. Pág. 1554.

⁸ Ibid. Pág. 1562.

⁹ Artículo entonces numerado como N° 32. Pág. 1571 de CCD. Diario de los Debates, Comisión de Constitución y Reglamento, Tomo III.

¹⁰ CCD. Diario de los Debates, Pleno. Tomo III, Pág. 1654.

¹¹ Ibid. Pág. 1675.



Esta solución fue útil y práctica para terminar con la discrepancia, pero no previeron los problemas que originaría la utilización del mismo nombre para la legislación del artículo 118 inciso 19 de la Constitución.

Queda claro que las normas expedidas en los dos momentos que el Poder Ejecutivo ejerce función legislativa extraordinaria 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 legislable, límites y procedimiento de control diferentes. Veamos estos elementos en relación con los decretos de urgencia del artículo 118 inciso 19:

a) Naturaleza jurídica

"Entre la dación del decreto de disolución y la reunión del nuevo congreso elegido, existe un período de dictadura en que el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia".¹²

Al estar en una situación de interregno parlamentario, es decir donde hay una excepción de la normalidad constitucional, es evidente que la facultad legislativa de un Poder Ejecutivo sin contrapeso no puede ser la misma que la facultad legislativa de un Ejecutivo con el Parlamento en funciones. Por ello, evidentemente el decreto de urgencia establecido en el artículo 135 segundo párrafo de la Constitución tiene una naturaleza jurídica establecida en la Constitución diferente a la del artículo 118 inciso 19, artículo al cual no se remite en ninguna ocasión.

Cabe sí destacar, como se señaló en otro momento, que el decreto de urgencia del artículo 135 es una norma jurídica de tipo legislativo, con rango y fuerza de ley, fuente del derecho de tipo legislativo, emanado originariamente del Poder Ejecutivo, en situación de excepcionalidad. Tiene, asimismo y como veremos posteriormente, controles específicos para este tipo de normas, y como también veremos más adelante, pueden regular materias con mayor amplitud que los decretos del art. 118 inciso 19, sin que ello implique que el Ejecutivo pueda reemplazar al legislador ordinario dando cualquier norma que el Parlamento pudiera emitir en normalidad constitucional.

b) Presupuestos habilitantes

Dado que no hay disposición alguna que exima a los decretos de urgencia del artículo 135 de la Constitución, de los requisitos formales usuales para la emisión de normas con rango de ley por parte del Ejecutivo, afirmamos que estas normas requieren para su emisión, tal como los decretos del artículo 118 inciso 19, del refrendo del Presidente del Consejo de Ministros y la aprobación por el Consejo de Ministros.

Es importante destacar que estos requisitos habrían sido cumplidos en el caso del decreto de urgencia materia de análisis.



¹² RUBIO CORREA, Marcial. Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, pág. 454.

Asimismo, es fundamental señalar que, en la búsqueda de maximizar el respecto y la vigencia del principio democrático y de separación de poderes, establecidos esencialmente en los artículos 43 y 44 de la Constitución, cabe destacar que son requisitos de los decretos de urgencia del interregno parlamentario -tal como lo son de los decretos de urgencia en normalidad constitucional- los criterios de excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad señalados ampliamente por el Tribunal Constitucional¹³. Lo contrario significaría atribuirle amplísimas facultades legislativas al Ejecutivo, que erróneamente lo lleven a la dación, durante un interregno parlamentario, de legislaciones generales y permanentes, de cuerpos normativos o de reformas sustanciales como por ejemplo de regímenes como el del Código Civil, Penal, Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley del Impuesto a la Renta, régimen Mype Tributario, Ley Orgánica de Municipalidades, entre tantos otros.

c) Materia legible: ¿Hay facultad legislativa plena del Ejecutivo? ¿Qué materias le están restringidas?

Una lectura aislada y literal del artículo 135 de la Constitución nos indicaría 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.

Una cita de doctrina de hace casi dos décadas opina lo siguiente:

*"Al margen de lo poco efectiva que resulta esta remisión de la norma a la Comisión Permanente de un Congreso disuelto, la referencia que aquí se hace a los decretos de urgencia se presta a confusiones. En efecto, si los decretos de urgencia, por mandato constitucional, solo pueden tratar sobre materia económica y financiera, es difícil suponer que las funciones legislativas que asuma el ejecutivo, mientras el Congreso anterior está disuelto y el nuevo aun no se haya instalado, se restrinjan exclusivamente a dichos ámbitos. Más propiamente esta función normativa se cumpliría a través de "decretos-leyes", categoría no tratada por la Constitución. A menos que aceptemos, aunque ello resulta ciertamente poco riguroso, la existencia de una "modalidad especial" de decretos de urgencia propia de los períodos de disolución del Congreso, carentes de restricción en su competencia material y diferente de los DU "ordinarios"."*¹⁴

Se ha advertido que existen en general dos posiciones sobre dichos límites o restricciones, una que asigna las mismas del artículo 118.19; y la otra señala que, diferenciándolos a pesar de su nomenclatura igual, le asigna al decreto de urgencia del art. 135 algunas restricciones específicas y puntuales. Este es el caso de lo señalado en el Informe de una Dirección del Ministerio de Justicia y en el de la Defensoría del Pueblo.

Ciertamente, salvo el derecho a la vida, nada dentro del Estado constitucional y democrático de derecho es ilimitado o absoluto, y en este caso basta leer concordadamente la misma Constitución Política en sus principios o normas regla,



¹³ STC recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC, de fecha 11 de noviembre de 2003. FJ 60.

¹⁴ EGUIGUREN PRAELI, citado en Estudio de la Constitución Política de 1993. Tomo IV, pág. 456.

para concluir que existen materias que definitivamente son incompatibles con la dación de normas por el Ejecutivo al ejercer la atribución del artículo 135.

En otras palabras, la lectura de la Constitución a la luz de los 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, nos permite sostener que aun cuando a la facultad legislativa extraordinaria materia de análisis no se le aplican automáticamente las restricciones del artículo 118 inciso 19 por tener naturaleza, presupuestos habilitantes, materia legible, límites y procedimiento de control distintos, existen materias que están excluidas de la facultad del Poder Ejecutivo en los decretos de urgencia del interregno parlamentario.

El propio informe del Ministerio de Justicia ya mencionado, va en la línea de que no todo les está permitido. Así, hay materias y atribuciones específicas que no pueden incorporarse en los decretos de urgencia de artículo 135. Entre ellas, a nuestro criterio, destacan las materias propias de la reforma constitucional, la modificación del Reglamento del Congreso, las autorizaciones de ingresos de tropas con armas a territorio nacional, entre otras.

Así, cabe citar la síntesis que sobre el particular ha señalado Carpio Marcos:

"Nada de lo anterior debe entenderse en el sentido de que la facultad de legislar del Ejecutivo mediante decretos de urgencia pueda considerarse de modo ilimitado. El telos que subyace para hacer uso de esta competencia —impedir la paralización de las actividades del Estado— tiene la virtualidad de condicionar su contenido material, el cual ha de estar orientado, estrictamente, a evitar que la marcha normal del Estado colapse en cualquiera de sus ámbitos y, por tanto, con independencia de si las medidas adoptadas versen o no sobre materias económica o financiera, como exige el inciso 19 del artículo 118 de la Constitución para situaciones de normalidad constitucional."¹⁵

Es necesario mencionar especialmente el caso de la materia tributaria, ya que el eje del decreto de urgencia en análisis es la prórroga de beneficios tributarios en el caso del libro, y el financiamiento para determinadas actividades a favor del libro y la lectura.

La materia tributaria en el decreto de urgencia del interregno parlamentario

Señalamos que de conformidad con el principio de unidad de la Constitución, su interpretación debe ser armónica, por ello es pertinente ver cuál es el alcance de lo expuesto en el artículo 74 de la Constitución cuando en el interregno parlamentario no hay órgano legislativo originario.

Como sabemos, la creación de tributos, la modificación de los creados, las exoneraciones tributarias o las normas que modifiquen o alteren el sistema tributario tienen reserva de ley por disposición del artículo 74 de la Constitución Política, cuyo último párrafo establece que no surten efecto las normas tributarias dictadas en

¹⁵ CARPIO MARCOS, Edgar. Artículo disponible en <https://laley.pe/art/8668/limites-materiales-de-la-legislacion-de-urgencia-durante-el-interregno-parlamentario> Consulta: 29 de noviembre 2019.



violación de lo que establece este artículo. El citado artículo establece textualmente lo siguiente:

"Artículo 74. Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

Los gobiernos locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener efecto confiscatorio.



Los decretos de urgencia no pueden contener materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. Las leyes de presupuesto no pueden contener normas sobre materia tributaria.

No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente Artículo."

En opinión de Abad Yupanqui, constitucionalista, el Ejecutivo puede legislar sobre materia tributaria. Señaló¹⁶ que en condiciones normales hay restricción del artículo 74 de la Constitución, pero que en esta coyuntura excepcional sí se puede emitir leyes en todos los temas menos en reformas constitucionales y materias electorales.

Por su parte, la especialista tributaria Rocío Liu Arévalo opina que el Ejecutivo sí puede regular materia tributaria en los decretos de urgencia del artículo 135. Sus razones expuestas brevemente se circunscriben a la diferente naturaleza de los decretos del artículo 118 inciso 19, donde la facultad es excepcional porque hay un Congreso que puede legislar, por lo que el Ejecutivo debe restringirse; a la necesidad de que se regule dicha materia pese a la literalidad del artículo 74 de la Constitución, precisamente porque no hay Congreso; y a la naturaleza de ciertos tributos que son de periodicidad anual, razón por la cual no habría normativa para esos tributos hasta el año 2021.¹⁷

Por lo expuesto, y entendiendo que la reserva de ley establecida en el artículo 74 de la Constitución es una reserva de ley no absoluta, sino una reserva relativa, consideramos que la materia tributaria no es materia prohibida para los decretos de urgencia del interregno parlamentario, sustancialmente porque no hay Congreso que emita esas normas, y porque la nación no puede paralizar la atención de exoneraciones específicas por meses o hasta un año, que es el tiempo en el que el Parlamento podría contar con la vigencia de normas sobre tributos de periodicidad anual.



¹⁶ "Durante este periodo se puede legislar vía decretos de urgencia incluyendo materia tributaria, que no es lo normal, pero en una situación especial la Constitución prevé eliminar esta restricción". Declaraciones al diario Gestión. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/samuel-abad-gobierno-puede-legislar-temas-economicos-pero-no-constitucionales-ni-electorales-decretos-de-urgencia-peru-noticia/> Última consulta: 29 de noviembre 2019.

¹⁷ Artículo publicado en Enfoque Derecho. Última consulta: 29 de noviembre 2019. Disponible en: <https://www.enfoquederecho.com/2019/10/08/disuelto-el-congreso-se-pueden-dictar-normas-tributarias-mediante-decretos-de-urgencia-durante-el-interregno-parlamentario/>

d) Procedimiento de control

Como señala claramente el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, el procedimiento de control (no jurisdiccional) de estos decretos de urgencia se da en dos etapas bien diferenciadas e integradas entre sí.

La primera etapa se inicia con la dación de cuenta del Poder Ejecutivo a la Comisión Permanente en el interregno, lo cual debe suceder sin dilación apenas se publica en el Diario Oficial determinado decreto de urgencia. Así, esta dación de cuenta, de manera similar a los decretos de urgencia del artículo 118 inciso 19 de la Constitución, se lleva a cabo formalmente mediante Oficio del Presidente de la República que contiene la exposición de motivos fundamentada del decreto de urgencia. Consideramos, asimismo, que es parte del deber del Ejecutivo de dar cuenta, el sustentar y explicar el contenido de los decretos de urgencia en el grupo de trabajo o en la Comisión Permanente, y absolver las dudas que sobre el particular se produzcan. En el presente caso, se deja anotado que con dicha finalidad fueron invitados los ministros de Economía y de Cultura y/o sus funcionarios especialistas, quienes asistieron y respondieron en la medida de sus posibilidades las dudas y objeciones de los miembros del grupo de trabajo.¹⁸

Luego, la Constitución establece que la Comisión Permanente examina los decretos de urgencia. En ese sentido encuentra su razón y finalidad el grupo de trabajo que emite el presente informe, ya que para optimizar el adecuado estudio y examen de cada decreto de urgencia emitido, la Comisión Permanente ha creado grupos de trabajo para el control de cada decreto de urgencia, los que deberán verse ciertamente en la propia Comisión Permanente, y cuyos resultados o conclusiones deben emitirse finalmente en dicha sede.

El encargo constitucional del control, sin embargo, no termina ahí, porque a tenor del segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución, también corresponde que la Comisión Permanente efectúe la remisión de dicho estudio o análisis al Congreso que se instale a continuación del interregno. Sólo ahí concluye la labor de control de la Comisión Permanente.

Es pertinente destacar aquí que, además del control posterior (porque no es previo ni concurrente) de los decretos de urgencia en análisis, corresponde sin duda reconocer el control jurisdiccional del que también pueden ser objeto, a tenor del artículo 200 inciso 4 de la Constitución Política. Ello, debido a que no es posible considerar que como norma jurídica con rango de ley, estos decretos de urgencia del artículo 135 puedan estar exentos del control del Tribunal Constitucional vía el proceso de inconstitucionalidad. Lo contrario sería reconocer un poder cuasi dictatorial del Poder Ejecutivo mediante el ejercicio de esta facultad, lo que no es el caso.

En síntesis, el Grupo de Trabajo, cumpliendo el encargo de la Comisión Permanente, deja constancia de que sin duda alguna el estudio y control sobre los decretos de urgencia del artículo 135 es, por mandato expreso y claro de la Constitución, un control compartido entre la Comisión Permanente en funciones durante el interregno parlamentario -contrapeso ante una situación de evidente



¹⁸ Reunión del 19 de noviembre, Sala Bolognesi, con asistencia de los señores Torres Morales, Costa Santolalla y Alcorta Suero.

desequilibrio de poderes que el constituyente ha buscado paliar- y el Congreso que se instale inmediatamente después del interregno. De esta manera se concretaría mínimamente el principio de la separación de poderes recogido en el artículo 43 de la Constitución ante la disolución del Congreso de la República. Por ello, el análisis y conclusiones a que llegue la Comisión Permanente debe ser de conocimiento del Poder Ejecutivo y ser el punto de partida para la acción del Congreso que complete el período parlamentario interrumpido por la disolución correspondiente.

III. CONTENIDO DEL DECRETO DE URGENCIA 003-2019

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

En este sentido, su contenido fue acotado y se enfoca en los siguientes aspectos:

- a) **Asignación de financiamiento para actividades de fomento:** Los artículos 2, 3 y 8 establecen que el Ministerio de Cultura asigna 16 (dieciséis) millones de soles anuales para el fomento de la lectura en variadas actividades (como creación y producción de libros, fortalecimiento del ecosistema del libro, reforzamiento del hábito lector mediante nuevas tecnologías, investigación, entre otros). Asimismo, el artículo 8 señala además que se asignan 16 (dieciséis) millones de soles anuales al Ministerio de Educación para implementación de bibliotecas escolares.
- b) **Prórroga de beneficios tributarios:** exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a la importación y/o venta de libros y productos editoriales afines, y reintegro tributario del IGV para editoriales de libros cuyos ingresos anuales sean de hasta 150 UIT.

Los artículos 4 y 5 versan sobre la prórroga por un año de los beneficios de exoneración de IGV y reintegro tributario. En el caso del reintegro tributario se pone el tope de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UITs) de ingresos netos anuales para poder acceder al beneficio. Asimismo, el artículo 6 señala que la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT deberá publicar información que permita transparentar los beneficios tales como relación de beneficiarios de ambos beneficios prorrogados, así como los montos de beneficio.

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



- e) **Refrendo:** el artículo 9 señala que el decreto de urgencia es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, las ministras de educación, economía y finanzas, así como el ministro de cultura.

Tal como se puede ver, las medidas contenidas en el decreto de urgencia 003 – 2019 son limitadas y no consideran un enfoque integral que es el que se necesita para contar con una nueva ley del libro que beneficie a toda la cadena productiva del libro y la lectura. Ello es así porque los elementos contenidos en esta norma respondieron principalmente al vencimiento del plazo de los beneficios tributarios contenidos en la Ley N° 28086, Ley de la Democratización del Libro y Fomento de la lectura, los cuales expiraban en el mes de octubre.

IV. ANÁLISIS DEL DECRETO DE URGENCIA 003-2019

Con la finalidad de efectuar una revisión técnica del decreto de urgencia 003-2019, el 19 de noviembre del presente año, el grupo de trabajo llevó a cabo una sesión en la que se produjo la exposición de funcionarios del Poder Ejecutivo, con la participación de los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Cultura, y también con la participación de representantes de la Cámara Peruana del Libro. En esta sesión, los invitados expusieron brevemente su posición institucional respecto del contenido del DU 003-2019¹⁹.

- a) **Asignación de financiamiento para actividades de fomento:** Como se señaló en el acápite precedente, los artículos 2, 3 y 8 establecen que el Ministerio de Cultura asigna 16 millones de soles anuales para el fomento de la lectura en variadas actividades (como creación y producción de libros, fortalecimiento del ecosistema del libro, reforzamiento del hábito lector mediante nuevas tecnologías, investigación, entre otros), y el artículo 8 dispone que además se asignan 16 millones de soles anuales al Ministerio de Educación para la implementación de bibliotecas escolares.

Con la finalidad de contribuir al análisis de este Decreto de Urgencia, la Cámara Peruana del Libro hizo llegar al grupo de trabajo su opinión con respecto al contenido del decreto de urgencia 003-2019 mediante Carta de fecha 20 de noviembre, en la cual hacen notar algunos aspectos importantes que serán detallados a continuación. Por ejemplo, con respecto al artículo 2, sobre la asignación para actividades de fomento de la lectura, señalan que el fondo de dieciséis millones de soles no ha sido asignado al denominado FONDOLIBRO, creado por la Ley N°28086, sino directamente al Ministerio de Cultura. Asimismo, hacen notar que los recursos monetarios han sido previstos solo para el año 2020, haciendo hincapié en la necesidad de asegurar ese presupuesto anual para los siguientes años pero a través del FONDOLIBRO.

Al respecto, coincidimos con la Cámara Peruana del Libro en el sentido de que en una próxima norma del libro debería considerarse la dotación de recursos para el fomento del libro y la lectura a través de FONDOLIBRO y no

¹⁹ Ver Transcripción de la sesión de fecha 19 de noviembre 2019.



directamente al presupuesto del Ministerio de Cultura, esto con la finalidad de garantizar el uso adecuado de los recursos, los cuales deberán ser distribuidos a través de concursos públicos con fines establecidos en la futura norma.

Con respecto a la asignación de 16 millones para la implementación de bibliotecas, consideramos que debería revisarse si el monto es suficiente para cubrir la gran brecha por cubrir, de modo que el monto pueda ser incrementado para los años futuros.

- b) Prórroga de beneficios tributarios:** Como indicamos anteriormente, se refiere a la exoneración del Impuesto General a las Ventas (IGV) a la importación y/o venta de libros y productos editoriales afines, y al reintegro tributario del IGV para editoriales de libros cuyos ingresos anuales sean de hasta 150 UIT. Ello se encuentra en los artículos 4 y 5 del decreto materia de análisis. En el caso del reintegro tributario debe destacarse que le ponen el tope de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UITs) de ingresos netos anuales para poder acceder al beneficio. Asimismo, el artículo 6 señala que la SUNAT deberá publicar información que permita transparentar los beneficios tales como relación de beneficiarios de ambos beneficios prorrogados, así como los montos de beneficio.

Sobre el artículo 4, acerca de la exoneración del IGV por el plazo de un año, la Cámara Peruana del Libro hace notar la importancia de que esta medida se consolide como permanente en una próxima ley del libro.

En cuanto al reintegro tributario contenido en el artículo 5, la Cámara Peruana del Libro llamó la atención sobre la necesidad de entender que este beneficio en conjunto con la exoneración del IGV busca dinamizar positivamente la industria cultural del libro y la lectura, así como facilitar el acceso a los libros. En este sentido, hacen énfasis en que este beneficio ha sido distorsionado por lo establecido en el reglamento de la Ley N° 28086 ya que este impidió que las MYPES editoriales puedan beneficiarse del reintegro tributario al establecer un monto mínimo de IGV por factura a ser reintegrado. Este monto mínimo, así como la complejidad del trámite, generó que el beneficio no sea accesible a las MYPES editoriales, surgiendo así la idea distorsionada de que la ley del libro sólo beneficia a las grandes empresas. Al respecto, señalaron que es urgente hacer la corrección en el reglamento de la Ley para no seguir afectando el acceso a las MYPES.

El artículo 5 ha impuesto un tope de 150 UITs de ingresos anuales para acceder al beneficio de reintegro tributario. Según la Cámara Peruana del Libro, se trata de una nueva barrera que generará que aquellas editoriales que sí vinieron haciendo uso de este beneficio se verán forzadas a buscar nuevos lugares donde imprimir sus libros, debilitando con ello aún más la industria editorial en el país, o en el peor de los casos, tendrán que trasladar ese costo a los consumidores a través del incremento del precio de los libros, lo cual perjudicaría a todos los ciudadanos ya que, en este caso, las editoriales que



estarían siendo excluidas del beneficio serían principalmente las editoriales de textos escolares y los libros más difundidos de literatura nacional.

Es pertinente mencionar que durante la sesión del 19 de noviembre 2019, el Congresista Torres Morales, en su condición de coordinador, consultó a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) acerca de los criterios técnicos que se utilizaron para la elaboración de la norma, con especial énfasis en conocer las razones que llevaron al Poder Ejecutivo a establecer el tope de 150 UITs para acceder al beneficio del reintegro tributario.

Ante esta pregunta, los representantes del MEF señalaron que la intención fue focalizar mejor el beneficio hacia las pequeñas empresas. Sin embargo, al consultárseles la razón del porqué no se consideró más bien la necesaria modificación al reglamento de la Ley 28086 que actualmente impide que las MYPES accedan a este beneficio, los especialistas respondieron que no tenían toda la data suficiente para incluir este cambio en el contenido del decreto de urgencia 003-2019 pero que sí lo considerarán para un segundo momento, que será el reglamento de esta norma. Al respecto, los representantes del Ministerio de Cultura señalaron que están atentos a la modificación de este aspecto en el reglamento.

Sobre el mismo tema, la Cámara Peruana del Libro insistió en que la imposición del tope de 150 UITs resulta más bien una forma de castigar el éxito de algunas empresas editoriales y que habrá un impacto negativo en la industria editorial peruana.

Finalmente, consideramos que el contenido referido a los beneficios tributarios del decreto de urgencia 003-2019 respondió adecuadamente al inminente vencimiento de los beneficios de la Ley 28086. Sin embargo, después del análisis realizado, consideramos que es imprescindible revisar la pertinencia del tope incluido en reintegro tributario pues estaría creando una distorsión adicional al sistema, lo cual tendría un impacto negativo en el sector editorial peruano.

Asimismo, consideramos importante revisar las propuestas tributarias contenidas en el dictamen de la Comisión de Cultura ya que se analiza a profundidad cada uno de los otros beneficios tributarios contenidos en la Ley original: exoneración de IGV a las ventas e importación, reintegro tributario, crédito tributario por reinversión, exoneración del Impuesto a la Renta a las regalías y derechos de autor, e incentivos a las donaciones.

- c) **Encuestas:** Como se señaló, el artículo 7 del decreto en análisis establece que, en el plazo de un año contado desde la publicación de la norma, se deberá realizar una encuesta nacional de lectura planteada desde el Ministerio de Cultura.

Con respecto a esta disposición normativa, la Cámara Peruana del Libro señala la importancia de contar con encuestas periódicas que permitan desarrollar



instrumentos de política más adecuados basados en evidencia y data actualizada y comparable, lo cual hoy en día no existe.

Convencidos de la importancia de la elaboración de normas basadas en evidencia técnica, consideramos de vital importancia que la encuesta se realice sin demoras y que además se haga periódicamente de ahora en adelante con la finalidad de poder medir el impacto de los beneficios incluidos en la Ley del libro.

- d) Financiamiento:** Como se dijo, el artículo 8 establece las fuentes de financiamiento de las actividades de fomento, así como su financiamiento para los años venideros.

En tanto esta disposición es complementaria porque viabiliza las normas de los artículos 2 y 3 sobre asignación del financiamiento para las actividades de fomento, nos remitimos a ellas sin más que agregar.

- e) Refrendo:** Como vimos, en el artículo 9 se menciona que el DU es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, las ministras de educación y de economía y finanzas, así como el ministro de cultura.

Este artículo ha sido adecuadamente emitido, y da cuenta de los dos ministerios competentes en la dación de este decreto de urgencia.

Como conclusión global, la Cámara del Libro incide en que el decreto de urgencia 003 – 2019 fue una medida excepcional, urgente y necesaria, sin embargo insuficiente y limitada, por lo cual a nuestro criterio la futura ley del libro deberá recoger una propuesta más integral que beneficie al sector del libro y la lectura en su totalidad.

Precisamente, sobre ese extremo, es importante mencionar que en el periodo congresal 2016 a 2019 se ha discutido a profundidad la importancia de contar con una nueva e integral ley del libro, que abarque todos los aspectos del ecosistema del libro y la lectura y vaya mucho más allá de una simple renovación del plazo de los beneficios tributarios.

En este sentido, este grupo de trabajo recomienda que los miembros del Congreso que se instale después del presente interregno parlamentario, consideren y revisen, asimismo, el Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4035/2018-CR, 4644/2019-CR y 4752/2019-CR de la Comisión de Cultura, de fecha 17 de setiembre de 2019. En dicho instrumento parlamentario se detalla ampliamente la importancia de contar una norma que beneficie de manera integral la promoción y fomento del libro y la lectura abarcando la totalidad de la cadena productiva y la inclusión de beneficios tributarios que existen en la gran mayoría de países de la región.

Así, cabe mencionar que los principales aspectos contenidos en el citado Dictamen son los siguientes:

- Establecer el derecho a la lectura.
- Fortalecimiento y ampliación de alcances de Fondolibro: se propone que los recursos de Fondolibro, administrado por el Ministerio de Cultura, serán destinados



por concurso público a proyectos y programas, enfocados en adquisición de libros para bibliotecas públicas, difusión de prácticas de lectura, fortalecimiento de proyectos de acceso de libro, traducción de autores nacionales a otra lengua, organización de eventos de promoción, etc. El Ministerio de Cultura presenta el Plan Anual de Concursos de Fondolibro.

- Bibliotecas escolares: se crea el programa nacional de bibliotecas escolares. Todas las instituciones educativas, de todos los niveles, deben tener una biblioteca con una responsable que gestione su funcionamiento. Las bibliotecas deberán tener colecciones actualizadas que garanticen la diversidad lingüística y cultural que respondan a las necesidades de los alumnos, maestros y autoridades escolares.

- Promoción de librerías: el Ministerio de Cultura, en coordinación con las autoridades de los gobiernos locales, debe promover la creación y el desarrollo de librerías y de organizaciones de distribución de libros. El Ministerio de Cultura debe desarrollar mecanismos de fomento de las librerías que pueden incluir el apoyo a actividades de divulgación de la lectura y el libro y otros estímulos para la facilitación de la participación de las librerías.

- Beneficios tributarios:

a) Crédito Tributario por reinversión: aquellas empresas constituidas como personas jurídicas domiciliadas en el país, que se desempeñan en el rubro de las industrias editoriales, que reinviertan total o parcialmente su renta neta imponible en bienes para el desarrollo de su propia actividad empresarial tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente a la tasa del Impuesto a la Renta vigente, aplicable sobre el monto reinvertido. La vigencia de este beneficio se propuso por un plazo de diez años.

b) Impuesto General a las Ventas: no están gravadas la importación y/o venta en el país de los libros y productos editoriales afines.

c) Reintegro tributario: los editores de libros tendrán derecho a un reintegro tributario equivalente al Impuesto General de Ventas consignado separadamente en los comprobantes de pago correspondientes a adquisiciones e importaciones de bienes de capital, materia prima, insumos, servicios de pre prensa electrónica y servicios gráficos destinados a la realización del Proyecto Editorial. Facilitación de acceso a este beneficio tributario en favor de las editoriales Mypes. Para solicitar el reintegro tributario se acumula un monto mínimo equivalente a una (1) UIT como valor del IGV consignados en uno o más comprobantes de pago materia del reintegro. Este beneficio se propuso por un plazo de diez años.

d) Exoneraciones del Impuesto a la Renta a las regalías por concepto de derechos de autor: se aplica para los autores nacionales y extranjeros, domiciliados y no domiciliados, en la primera edición y primer tiraje de libros editados o impresos en territorio nacional. Vigencia propuesta: diez años.

e) Incentivos a las donaciones: no están gravados con el pago del Impuesto General a las Ventas y de todo otro impuesto que le resulte aplicable, las donaciones que sean destinadas al Sistema Nacional de Bibliotecas, a Fondolibro, al Ministerio de Educación y a las entidades sin fines de lucro que desarrollen proyectos de carácter cultural como ferias, encuentros, concursos y otros dedicados



al fomento de la creatividad literaria y de la promoción de la lectura. Tampoco están gravados los premios nacionales e internacionales relacionados con los fines de la Ley 28086.

- Incorporación y modificación de definiciones: se modifican con la finalidad de actualizar las definiciones de libro, libro electrónico/libro digital, y Productos editoriales afines. Asimismo, se Incorporan las definiciones de: agente literario, biblioteca escolar y biblioteca pública.

V. CONCLUSIONES

1. Se concluye que el Decreto de Urgencia 003-2019, decreto de urgencia extraordinario que establece incentivos para el fomento de la lectura y el libro CUMPLE con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política.
2. Corresponde elevar este Informe a la Comisión Permanente para que continúe el procedimiento, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.

VI. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda al Congreso de la República que se instale al concluir el presente interregno parlamentario, que regule en el Reglamento del Congreso los alcances de los Decretos de Urgencia establecidos en el segundo párrafo del artículo 135 de la Constitución Política del Perú.
2. Se recomienda al Congreso de la República que se instale al concluir el presente interregno parlamentario, considerar y revisar los alcances del Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 4035/2018-CR, 4644/2019-CR y 4752/2019-CR de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, de fecha 17 de setiembre de 2019.

Lima, 2 de diciembre del 2019.

Dese cuenta.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES

Coordinador
Grupo de Trabajo DU 003-2019

LOURDES ALCORTA SUERO
Congresista de la República

CLEMENTE FLORES VILCHEZ
Congresista de la República

*En debate
18/12/19
F: 11
C: 3
A: 3
APROB.*



"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de lucha contra la corrupción e impunidad"

LUCIANA LEON ROMERO
Congresista de la República

(Con ABSTENCIÓN)

ROLANDO REATEGUI FLORES
Congresista de la República

EDGAR OCHOA PEZO
Congresista de la República

GINO COSTA SANTOLALLA
Congresista de la República

